

Letras Jurídicas

Letras Jurídicas

Año 13 N° 26
JULIO-DICIEMBRE 2012
XALAPA, VERACRUZ, MÉXICO
CENTRO DE ESTUDIOS SOBRE DERECHO,
GLOBALIZACIÓN Y SEGURIDAD

CENTRO DE ESTUDIOS SOBRE DERECHO, GLOBALIZACIÓN Y SEGURIDAD DE LA UNIVERSIDAD VERACRUZANA

De las opiniones sustentadas en los trabajos firmados responden exclusivamente sus autores. El hecho de su publicación no implica en manera alguna que esta Revista *Letras Jurídicas*, se solidarice con su contenido.

Diseño de portada: Rosario Huerta, Patricia Pérez y Armando Guzmán

Formación: Alan Jair García Flores

Letras Jurídicas Año 13, Núm. 26, julio-diciembre 2012 es una publicación semestral del Centro de Estudios Sobre Derecho, Globalización y Seguridad de la Universidad Veracruzana. Editora responsable: Luz del Carmen Martí Capitanachi. Número de Certificado de Reserva otorgado por el Instituto Nacional de Derecho de Autor: 04 2009 112513373500 102. Número de Certificado de Licitud de Título: 11726. Número de Certificado de Licitud de Contenido: 8287. ISSN 1665 1529. Domicilio de la publicación: Galeana y 7 de noviembre. C. P. 91000 Xalapa, Veracruz. Distribuidor: Centro de Estudios sobre Derecho Globalización y Seguridad, Galeana y 7 de noviembre, Xalapa, Veracruz. Impresa por "Códice", Domicilio de la imprenta: Violeta No. 7 Colonia Salud, C.P. 91070, Xalapa, Veracruz. Este número se terminó de imprimir en el mes de junio de 2012 con un tiraje de 300 ejemplares.

Queda estrictamente prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos e imágenes de la publicación sin previa autorización del Instituto Nacional del Derecho de Autor.

<http://www.letrasjuridicas.com>



UNIVERSIDAD VERACRUZANA

Dr. Raúl Arias Lovillo
Rector

Porfirio Carrillo Castilla
Secretario Académico

Lic. Víctor Aguilar Pizarro
Secretario de Administración y Finanzas

Dr. Ignacio Beristain Guevara
Director General de Investigaciones

Dr. Miguel Ángel Casillas Alvarado
Director General del Área Académica de Humanidades

Dra. Socorro Moncayo Rodríguez
*Coordinadora del Centro de Estudios sobre
Derecho, Globalización y Seguridad*

LETRAS JURÍDICAS

REBECA ELIZABETH CONTRERAS LÓPEZ
DIRECTORA

LUZ DEL CARMEN MARTÍ CAPITANACHI
DIRECTORA FUNDADORA

CONSEJO EDITORIAL

Ana Gamboa de Trejo (México)
Jaqueline Jongitud Zamora (México)
Jorge Witker Velázquez (México)
Sergio García Ramírez (México)
Marta S. Moreno Luce (México)
Eugenio Raúl Zaffaroni (Argentina)
José Luis Cascajo Castro (España)
Rafael Bustos Gisbert (España)
Regina María Pérez Marcos (España)

COMITÉ EDITORIAL

Josefa Montalvo Romero (México)
Socorro Moncayo Rodríguez (México)
José Antonio Márquez González (México)
Ángela Figueruelo Marcos (España)
Julia Roper Carrasco (España)
Rossana Panne (Italia)

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	9
--------------------	---

ARTÍCULOS

Apuntes sobre el parlamento mexicano Judith Aguirre Moreno	13
Seguridad y justicia: la reforma penal en México Rebeca Elizabeth Contreras López Miriam Elsa Contreras López	27
El debate sobre la supervivencia del Estado-Nación Teresa M. G. Da Cunha Lopes	41
La cadena perpetua. Una pena sin sentido. La prisión vitalicia en Veracruz María del Pilar Espinosa Torres	57
El bloque de constitucionalidad y el nuevo juicio de amparo Ma. del Rosario Huerta Lara	73
Innovación en la Educación Superior. ¿Anticipándonos al futuro? Josefa Montalvo Romero	93
La tópica aristotélica en las teorías de argumentación jurídica moderna José Joaquín Piña Mondragón	103
El Ciclo Básico de Inteligencia en la Investigación Policial Esperanza Sandoval Pérez	117
Las cooperativas de producción pesquera. Su lugar en la constitución y en las diversas leyes de pesca mexicanas María Delgadina Valenzuela Reyes	137
De la instrumentalización del Estado de Derecho hacia la construcción de un Estado social de derecho en México: puntos mínimos para discusión Luís Fernando Villafuerte Valdés	159

RESEÑA

Reseña: Diccionario de derechos humanos. Cultura de los derechos en la era de la globalización María Isabel Arredondo Icardo	179
Reseña: Las prácticas ciudadanas y la ciudad como espacio político Rebeca Elizabeth Contreras López	183
Reseña: La comunidad de seguridad en América del Norte. Una perspectiva comparada con la Unión Europea César Armando Cruz Espino	187
Reseña: La otra educación jurídica Ana Gamboa de Trejo	193
Reseña: Políticas de seguridad pública Carla Monroy Ojeda	199

NOTICIAS RELEVANTES

Merecido homenaje a la Maestra Marta Silvia Moreno Luce	207
Presentación del número XXV de la Revista Letras Jurídicas	209
Seminario Internacional Derechos Humanos y Seguridad	211
Lineamientos para los autores	213

PRESENTACIÓN

La revista *Letras Jurídicas* proporciona un espacio de visibilización de resultados de investigación tanto de la entidad veracruzana, como de México y el contexto internacional. Ello permite calificarla como una revista multidisciplinar de vocación regional y, a la vez, global. Se especializa en temas jurídicos y de investigación y aprendizaje del derecho, aunque nunca perdemos de vista la compleja interrelación que estos temas tienen con elementos diversos del conocimiento científico y tecnológico.

En la primera sección presentamos diversos artículos, rigurosamente arbitrados, que en esta ocasión abordan temas jurídicos actuales y pertinentes para la discusión actual del entorno mexicano. El parlamento, la supervivencia del Estado-nación, o el bloque de constitucionalidad y el nuevo juicio de amparo, son temáticas de interés para los autores. Además de la instrumentalización del estado de derecho para la construcción de un estado social en México.

Un tema relevante es el referido al nuevo procedimiento penal acusatorio y adversarial que recoge la Constitución mexicana en 2008. En este contexto encontraremos textos relativos a la reforma penal en México, la cadena perpetua como una pena sin sentido en Veracruz, así como el ciclo básico de inteligencia en la investigación policial.

En el ámbito educativo y de formación profesional recibimos dos contribuciones interesantes relativas a la innovación de la educación superior y la tónica aristotélica en las teorías de argumentación jurídica moderna.

En este número ofrecemos cinco reseñas bibliográficas que nos proporcionan panoramas sucintos de textos actuales que vale la pena revisar para la actualización y formación permanente.

Damos cuenta, finalmente, de los eventos semestrales desarrollados por el Centro de Estudios sobre derecho, globalización y seguridad, o algunos de sus integrantes. Tales como el homenaje a la maestra Marta Silvia Moreno Luce, decana del Centro de estudios y fundadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Veracruzana.

Asimismo, recordamos la exitosa realización del Seminario Internacional Derechos Humanos y Seguridad con sede en la ciudad de Xalapa, Veracruz, en el mes de septiembre de 2012, que reunió a expertos sobre seguridad y derechos humanos, así como ponentes que desarrollan actividades profesionales relacionadas con estos temas. En el marco de dicho seminario se realizó la presenta-

ción del número XXV de la revista *Letras Jurídicas*, que marcó una nueva etapa tanto en el diseño como en la coordinación de la misma.

Esperamos, que este número sea de interés para nuestros lectores y que sigamos contando con aportaciones serias e innovadoras acerca de la ciencia jurídica, así como la investigación y el aprendizaje del derecho, sin omitir la mirada multidisciplinaria que deseamos conservar.

Rebeca Elizabeth Contreras López
Junio 2012

ARTÍCULOS

Apuntes sobre el parlamento mexicano*

Judith Aguirre Moreno **

RESUMEN: El artículo aborda los orígenes del Parlamento, así como sus principales tipos y sus características, destacando la estructura que este tiene en México, por último hacemos una breve referencia a los sistemas electorales que permiten integrar los parlamentos.

Palabras Clave: Parlamento, sistemas electorales, representación parlamentaria.

ABSTRACT: The article discusses the origins of Parliament, and its main types and characteristics; highlighting the structure that it has in Mexico, finally we make a brief reference to the electoral systems that integrate parliaments.

Key words: Parliament, electoral systems, parliamentary representation.

SUMARIO: Introducción. 1. Características generales y tipos. 2. Sistemas electorales. La representación parlamentaria. 3. Conclusión. Bibliografía.

Introducción

El término parlamentarismo se refiere a la evolución de gobierno que han adoptado diversos países donde sus sistemas políticos están basados en el principio de la democracia. En cuanto a sus orígenes, se inicia en Inglaterra aproximadamente en el año 1640 por un corto tiempo hasta que se establece la dictadura en 1649. Después surge de nuevo en Francia en 1789 como prohibición de la medida del mandato imperativo y se aplica la división de poderes expuesta por Montesquieu, lo que ha desempeñado un papel primordial en la organización moderna de la democracia. Al respecto, se tiene que:

Las técnicas de representación política, cuando se aplican combinados el principio de la soberanía del pueblo y el principio de mayoría, permitieron que la democracia representativa fuese la forma de organización de los poderes pú-

* Artículo recibido el 7 de julio de 2012 y aceptado para su publicación el 10 de septiembre de 2012.

** Investigadora del Centro de Estudios sobre Derecho, Globalización y Seguridad.

blicos más aceptada y reconocida en las sociedades contemporáneas controladas por el Estado.¹

De modo que, para algunos autores el parlamentarismo se inició en Francia y para otros en Inglaterra. Sin embargo, lo relevante es la representación política aplicada por el sistema parlamentario, basados en el principio de mayoría y en la soberanía de pueblo. Por tanto, cualquiera que sea el inicio del parlamentarismo, éste permitió distinguir dos modelos básicos: el modelo inglés que surgió antes de los movimientos obreros y es una conquista de la burguesía ante el absolutismo y el feudalismo; el modelo continental, donde el poder absoluto del pueblo se refleja en una asamblea.²

Por su parte, el Parlamentarismo en Latinoamérica se origina en el año 1810 bajo la influencia de la Constitución liberal española que fue aprobada en las Cortes de Cádiz en 1812. En México el parlamento es denominado Congreso de la Unión, las cámaras altas son el Senado y las bajas se llaman Congreso de los Diputados.

1. Características generales y tipos

El sistema parlamentario otorga una forma de gobierno representativa en la que el Parlamento participa en forma exclusiva en la dirección de los asuntos del Estado. De manera que, en este sistema la formación del gobierno depende de la aprobación de la mayoría parlamentaria. Dicha mayoría surge directamente de las elecciones o de la coalición. De igual forma, en un sistema parlamentario, el parlamento elige al jefe gobierno y no debe compartir con otro órgano del Estado la dirección de las cuestiones públicas.

Como se mencionó anteriormente, en México el parlamento es denominado Congreso de la Unión, es el órgano encargado del Poder Legislativo y está compuesto por una asamblea bicameral, es decir la Cámara de Diputados y el Senado. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en el artículo 50 que: *“El poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso general, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores”*. Igualmente, lo establece el artículo 1 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

1 PIZZORUSSO, A. “Desarrollo de nuevas tendencias en el parlamentarismo. Algunos comentarios generales” en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, IIJ- UNAM, México, 2000, p. 270.

2 Sobre este tema ver, ABELLÁN GRACIA, Víctor M., *El estatuto de los parlamentarios*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 2012.

El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, es pues de tipo bicameral, sus facultades se encuentran establecidas en los artículos 73 y siguientes de la Constitución donde se otorgan funciones comunes para ambas cámaras y otras que son exclusivas del Senado o de la Cámara de Diputados. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 2 establece que: Cada una de las Cámaras estará integrada por el número de miembros que señalan los artículos 52 y 56 de la Constitución Mexicana y que el ejercicio de sus funciones durante tres años constituye una Legislatura. También se establece el periodo que comprenderá el año legislativo, que se computará del 1 de septiembre al 31 de agosto del año siguiente.

La Cámara de Diputados (cámara baja) del Congreso de la Unión, está conformada por quinientos (500) diputados que cada tres (3) años son electos y por cada uno de ellos se elige un suplente. Del total de diputados trescientos (300) son elegidos de acuerdo con al principio de votación mayoritaria y el resto son electos según el principio de representación proporcional. Tal como lo establece el artículo 51 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: “La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario se elegirá un suplente”. Y el artículo 52 indica: La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

Al respecto, es necesario indicar que los diputados son los representantes del pueblo y los senadores representan al Estado o Federación, la cual está conformada por treinta y un estados y un Distrito Federal. Ambas cámaras tienen como finalidad analizar, discutir y aprobar las leyes del sistema jurídico positivo mexicano.

Según el artículo 55 de la Constitución, para ser diputado se debe cumplir con los siguientes requisitos:

- Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en ejercicio de sus derechos.
- Tener veintiún años cumplidos el día de la elección.
- Ser originario del estado en que se haga la elección, o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de la elección, o en el caso de los candidatos por representación proporcional de alguno de los estados que conforme la circunscripción, con los mismos detalles.

- No estar de servicio activo en el ejército o tener mando de policía o gendarmería rural cuando menos noventa días antes de la elección.
- No ser Secretario o Subsecretario de Estado, o Ministro de la Suprema Corte de Justicia a menos que se separe definitivamente del cargo un año antes de la elección en el caso de los primeros o de dos en el de los ministros.
- No ser ministro de algún culto religioso.

Adicionalmente, no deben estar comprendidos en alguna de las incapacidades señaladas en el artículo 59, es decir que tanto los Senadores como los Diputados al Congreso de la Unión no pueden reelegirse para el periodo inmediato como suplentes o propietarios. Mientras que los senadores y diputados suplentes si pueden ser reelectos pero con el carácter de propietarios.

La Cámara de Senadores o Senado está conformada por 128 senadores, donde se realiza la selección a través del principio de votación mayoritaria, principio de la minoría y el principio de representación proporcional. Según el artículo 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de los que se eligen dos por cada entidad federativa y se asigna uno a la primera minoría, es decir, que “le será asignada a la formula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.”

En este sentido, los senadores son los representantes de las Entidades Federativas de la Nación y deben ser elegidos de acuerdo con la normativa constitucional mencionada. De acuerdo con el artículo 57 de la Constitución:

“Por cada senador propietario se elegirá un suplente”. La suplencia tiene su origen en la Constitución de Cádiz y ha sido aplicada en todas las constituciones de México.

De modo que, al igual que en la Cámara de Diputados en el Senado se cuenta con suplentes para cada miembro. En el mismo orden de ideas, el artículo 58 de la Constitución establece que: “para ser senador se requieren los mismos requisitos que para ser diputado, excepto el de la edad, que será la de 25 años cumplidos el día de la elección.”

Por tanto, el senador suplente es aquel que cumple funciones en caso de enfermedad, muerte, separación del cargo o cualquier eventualidad del senador propietario. La suplencia permite que cada Estado cuente con una representación en caso de no encontrarse el Senador. “En la actualidad es necesaria la suplencia para alcanzar el *quórum* necesario para el inicio de sesiones evitando

con ello la inactividad legislativa o hasta una posible desintegración del Congreso.³

Los parlamentos contemporáneos o, en el caso de México, el Congreso de la Unión, tienen como funciones, la aprobación de leyes o normas jurídicas, controlar el gasto público, elaborar directrices básicas para el óptimo funcionamiento del gobierno y realizar el control de la administración. Sin embargo, la función legislativa es la actividad más frecuente, debido a que las leyes fijan gran parte de los objetivos políticos.

“Han existido varios intentos para reformar la composición del Senado, se ha creído que deben de existir Senadores de partido o los denominados de minoría, en lugar del principio de mayoría relativa que impera hoy en día, lo anterior debido a que los Diputados y Senadores son muy similares pues se piden casi los mismo requisitos para ambos, poseen inviolabilidad, se inhabilitan para otro cargo público en ese momento, entre muchas otras similitudes.”⁴

En cuanto al principio de votación mayoritaria relativa, es una fórmula para designar a dos senadores de los candidatos de cada partido político que tenga mayor votación en las urnas electorales del Estado o Distrito Federal. De ésta manera, se eligen sesenta y cuatro de los ciento veintiochos senadores que conformarán la Cámara de Senadores.

Respecto al principio de la primera minoría, se elige a un Senador por cada Estado y será quién encabece la lista del partido que haya quedado de segundo lugar en votos. Por lo que daría un total de treinta y dos senadores. Finalmente, se tiene el principio de la representación proporcional, el cual establece que se nombraran Senadores de acuerdo al porcentaje de votos que haya obtenido cada partido a nivel nacional, es decir treinta y dos Senadores más.

Al respecto, el artículo 56 de la Constitución establece que:

La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos formulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la formula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate. Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola

3 TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1990, p. 274.

4 CARPIZO J. y MADRAZO, J., *Derecho Constitucional*, UNAM, México, 1991, p. 79.

circunscripción plurinominal nacional. La ley establecerá las reglas y formulas para estos efectos. La cámara de senadores se renovara en su totalidad cada seis años.

El Congreso de la Unión y el Instituto Federal Electoral (IFE) son los organismos están facultados para declarar la eficacia o validez de las elecciones de Senadores en cada distrito electoral y en cada entidad federativa. Al respecto, el artículo 60 establece que:

El organismo público previsto en el artículo 41 de esta Constitución, de acuerdo con lo que disponga la ley, declarará la validez de las elecciones de diputados y senadores en cada uno de los distritos electorales uninominales y en cada una de las entidades federativas; otorgará las constancias respectivas a las formulas de candidatos que hubiesen obtenido mayoría de votos y hará la asignación de senadores de primera minoría de conformidad con lo dispuesto en el artículo 56 de esta Constitución y en la ley. Asimismo, hará la declaración de validez y la asignación de diputados según el principio de representación proporcional de conformidad con el artículo 54 de esta Constitución y la ley.

De igual manera, con la finalidad de controlar la validez o eficacia de las elecciones, fue creado un Tribunal Federal Electoral encargado de velar por las elecciones. Este organismo, conformado por salas regionales, tiene la facultad de declarar la invalidez de elecciones, impugnaciones o dejar constancias de validez y asignar a los Senadores de acuerdo con los resultados obtenidos. Las resoluciones emitidas por las salas regionales pueden ser revisadas, si es necesario, por el Tribunal Federal Electoral a través de un recurso de impugnación.

“En el sistema parlamentario o de gabinete los diputados son elegidos por un tiempo determinado, pero el gabinete no tiene periodo definido. Puede durar muchos años si cuenta con la confianza del parlamento o puede durar sólo unas horas si se pierde tal confianza. En otras palabras, el gabinete permanece en el poder todo el tiempo que tenga la confianza de la mayoría de la legislatura. Esta puede expresar su falta de confianza en el gabinete, ya sea por un voto de censura, o bien rechazando medidas fundamentales propuestas por el gabinete, o negándose a votar las partidas que éste solicite”.⁵

En este sentido, el sistema parlamentario es aquel que ha sido fundado en el principio de colaboración de poderes, donde existe un nexo o vinculación directa entre el órgano legislativo y el ejecutivo.

5 LAMBERT, J., *América Latina. Estructuras Sociales e Instituciones Políticas*, Ariel, Barcelona, 1999, p. 73.

“Es posible afirmar que salvo la excepción constituida por la Unión Americana, los estados de mayor desarrollo económico, tecnológico y sobre todo político del mundo contemporáneo, se gobiernan a través de regímenes parlamentarios – o de asamblea. En esta situación se encuentran los países de Europa occidental, Australia, Canadá, Israel, Japón y Nueva Zelanda. Conforme a un rigor lógico, el sistema parlamentario se diferencia de otras formas de gobierno merced a una serie de peculiaridades orgánicas y funcionales, tales como la membrecía simultánea de los parlamentarios en la asamblea y en el gabinete; la gobernabilidad por mayoría; el liderazgo del primer ministro; la permanencia en el gabinete a partir del apoyo parlamentario; la unicidad en la ejecución de las decisiones políticas y el control recíproco. El control político entre las dos entidades parlamentarias es el elemento predominante distintivo del sistema parlamentario, pues es la atribución recíproca que con mayor energía condiciona la política tanto del gabinete como del parlamento”.⁶

Adicionalmente, se tiene que: “La igualdad entre el Ejecutivo y el Legislativo, la colaboración entre los dos poderes y la existencia de medios de acción recíproca de cada uno de los poderes sobre el otro, han sido considerados como principios que nutren al sistema.”⁷

El sistema parlamentario y la división de poderes se encuentran relacionados por cuanto las facultades de control están desarrolladas y los poderes del Estado tienen facultades cuya finalidad es evitar la superioridad de un órgano sobre otro y lograr el equilibrio.

2. Sistemas electorales. La representación parlamentaria

Los Sistemas Electorales pueden definirse como un conjunto de medios por los cuales la voluntad de los ciudadanos de un Estado se convierte en representación política a través de los sistemas electorales, es decir, es una estructura en donde los ciudadanos eligen a sus representantes o gobierno.

De modo que, el sistema electoral es: “el conjunto de elementos normativos y sociopolíticos que configura el proceso de designación de titulares de poder, cuando este proceso se basa en preferencias expresadas por los ciudadanos de una determinada comunidad política”⁸. Por tanto, un sistema electoral debe comprender todos los elementos propios de un proceso electoral, es decir, las entidades que funcionan como árbitro, el calendario electoral, las campañas

6 BOBBIO, N. y MATTEUCCI, N., *Diccionario de Política*, Siglo XXI, México, 1981, p. 29.

7 *Ibidem*, p. 30.

8 VALLÉS, J. y BOSCH, A., *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Ariel Ciencia Política, Barcelona, 1997, p. 50.

electorales, la logística, la forma de votación, el financiamiento, entre otros. En sentido estricto o particular, el sistema electoral: “se refiere al principio de representación que subyace al procedimiento técnico de elección, y al procedimiento mismo, por el cual los electores expresan su voluntad política en votos que a su vez se convierten en escaños o poder público”⁹.

Se utilizan diversos términos para definir estas materias, utilizando como referencia el sistema electoral, derecho electoral o procedimiento electoral. En este orden de ideas se tiene que:

“Se usa la expresión derecho electoral, en sentido restringido, cuando aludimos al derecho subjetivo del individuo de elegir y ser elegido y, en una concepción amplia, al referirnos al derecho que regula la elección de los representantes. Sin duda que todas las materias de que trata la disciplina jurídica del derecho electoral tienen estrecha relación con los principios democráticos, de tal manera que muchas veces podremos sostener que del grado de observancia de la temática electoral dependerá gran parte del vigor del sistema democrático como un todo.”¹⁰

Al respecto, algunos autores definen el sistema electoral como un conjunto de normas y dispositivos que permiten regular las elecciones en un Estado o país, con la finalidad de establecer las pautas mediante las cuales cada ciudadano elector puede expresar su voto de acuerdo con las leyes del Estado. De igual forma, adoptar los procedimientos legales para convertir los votos en cargos de representación, es decir los miembros del Congreso de la Unión.

“Entre los contenidos fundamentales del derecho electoral se pueden distinguir dos campos bien determinados y que algunos autores lo plantean subdividiéndolo entre derecho electoral material, sustantivo o primario, y derecho electoral instrumental, adjetivo, procesal o secundario, aunque entre éstos no exista una marcada separación legislativa, como ocurre con otras áreas jurídicas (civil, penal, por ejemplo) e incluso en ocasiones se suele hallar en los catálogos electorales un entrecruce de estas materias con preceptos orgánicos, creando y organizando cuerpos administrativos y órganos jurisdiccionales electorales”.¹¹

En este sentido, se infiere que el sistema electoral está integrado por un cuerpo normativo que aborda lo sustantivo y otro relacionado con el procedimiento. Al respecto, Nohlen explica que:

“El concepto de régimen electoral, correspondiendo a una expresión extensiva: Incluye todos los fenómenos relacionados con la elección. Por su parte, la referencia

9 FERNÁNDEZ BAEZA, Mario, *Diccionario Electoral*, 2ª ed., IIDH, San José, 2000, pp. 87-96.

10 NOHLEN, D. y SABSAY, D., *Derecho electoral*, 2ª ed., Fondo de Cultura Económica, México, 2008, p. 17.

11 FLORES, F., *El derecho electoral mexicano*, Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1993, p. 19.

al “derecho electoral” nos indica que se alude a todo lo regulado por ley con relación a elecciones, coincidiendo con el sentido amplio o, bien, se refiere al sufragio en cuanto a las condiciones para poder intervenir en el proceso electoral y a la configuración misma de este derecho de participación en la elección.”¹²

El sistema electoral, pues, encierra todo lo relacionado con la organización y el proceso electoral, agregando al concepto lo que se refiere a esta materia, desde el sufragio hasta el contencioso electoral. En sentido estricto el concepto de sistema electoral es el clásicamente utilizado por las Ciencias Políticas y se trata de la manera que los electores expresan sus preferencias políticas a través del voto y de la traducción de estos votos en escaños parlamentarios o cargos de gobierno, utilizados cuando se eligen presidentes, alcaldes o gobernadores en las democracias donde estos cargos unipersonales se eligen a través de elección popular.

“Los sistemas electorales contienen, desde el punto de vista técnico, el modo según el cual el elector manifiesta a través del voto, el partido o el candidato de su preferencia, y según el cual esos votos se convierten en escaños, y agrega que los sistemas electorales regulan ese proceso mediante el establecimiento de la distribución de las circunscripciones, de la forma de la candidatura, de los procesos de votación y de los métodos de conversión de votos en escaños”.¹³

El sistema electoral, constituye una variable compleja que vincula la representación política y se relaciona con todos los reglamentos técnicos que abarcan el proceso electoral, desde la división del territorio, las candidaturas, el proceso de votación, el método de asignación de escaños, el ámbito de adjudicación de escaños, el procedimiento de cómputos y demás normativas o pautas que se instituyan e interfieran en el proceso de votación y en la conducta o proceder del ciudadano elector.

Se entiende por sistema electoral en general, la totalidad orgánica de las distintas normas jurídicas, de las técnicas y procedimientos que se aplican al proceso, desde la apertura de las elecciones hasta la proclamación de los candidatos elegidos, y en un sentido específico, el proceso técnico que subyace en la distribución de escaños. Y según Nohlen los sistemas electorales son aquellos que gobiernan el proceso por el cual las preferencias electorales se articulan en votos y por el cual estos votos se traducen en la distribución de la autoridad

12 NOHLEN, D., *Sistemas electorales y partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996, p. 34.

13 *Idem*.

gubernativa (el caso típico, los escaños parlamentarios) entre los partidos políticos en competencia¹⁴.

De acuerdo a lo anterior, el sistema electoral es un conjunto de medios que permite a los ciudadanos elegir un gobierno o representación política, el cual se encuentra regulado jurídicamente y tiene como propósito desarrollar de manera ordenada, legal y efectiva cada etapa del proceso electoral para obtener los resultados, de uno o más ciudadanos conformarán los poderes políticos de un Estado.

En México, para hablar de un sistema electoral y un sistema de partidos, es necesario situarse en el contexto histórico posterior a la Revolución Mexicana, ya que es allí donde se inicia o sientan las bases del sistema de partidos, con la creación de un partido político único, oficial y del estado. Es en esta época, cuando se inicia el proceso político a raíz de los gobiernos dictadores de México, además se inician cambios en la estructura del sistema político nacional y la creación de organizaciones políticas que conformaron los primeros partidos nacionales, amparados por la Constitución. De igual forma, se establecieron reglas, procedimientos e instituciones para velar por los partidos políticos y crear los métodos para desarrollar un sistema de elección popular del presidente.

Adicionalmente, el sistema electoral mexicano ha sido reformado aproximadamente en cada sexenio presidencial desde los años setenta, con la finalidad de tener en cuenta los principios democráticos, siendo entonces el sistema electoral uno de los mecanismos de control del sistema político mexicano.

“El sistema electoral mexicano es un modelo complejo que no ha ido evolucionando y modificando sus lineamientos y legislaciones para adecuarse a las exigencias del desarrollo democrático. Aunque contempla todos los aspectos de participación política, tanto de los órganos políticos establecidos y fundamentados en la ley, como de la sociedad en general; no asegura que los procesos electorales actuales se realicen con transparencia y apego a las normas establecidas por el órgano al cual, le corresponde llevar a cabo todos estos procesos.”¹⁵

Por tanto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce la vía electoral como la única jurídicamente válida y legítima para integrar y renovar los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Federación, así como las entidades federativas.

14 SCHEPIS, G. citado por NOHLEN, D., *Sistemas electorales del mundo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981, p. 55.

15 VÉLEZ, Raúl, *Los procesos electorales latinoamericanos*, Fondo de Cultura económica, México, México, 2011, p 34.

De modo que, el sistema electoral tiene un papel primordial e importante, ya que debe responder a diversas controversias de manera legal, efectiva y clara, sin dejar de lado el principio de equidad y los derechos de cada ciudadano.

Así, como en todos los países democráticos, el sistema electoral mexicano se basa en la elección mediante el voto directo, libre y secreto; donde se destaca la correcta aplicación de las leyes, con el propósito de emitir resultados con certeza, legalidad, objetividad, imparcialidad y profesionalismo.

En cuanto a la representación parlamentaria, actualmente el sistema democrático se plantea cuál es el sistema de representación parlamentaria más eficiente para que los ciudadanos puedan gestionar el poder lo más eficaz posible. El sistema más utilizado y legalmente aplicado es la elección directa de un ciudadano que representa a un grupo. En diversas democracias se evidencia un elevado descontento de los ciudadanos o del pueblo por no estar conformes con las personas que eligen para ser representados en el ámbito político. Algunos autores, señalan que los tiempos modernos han transformado la democracia en partitocracia; es decir que los grandes partidos políticos controlan la política de un Estado y desplazan a las minorías.

“Sobre la crítica a la partitocracia se podría decir mucho, pero existen dos puntos que afectan a ciudadanos y partidos que conviene recalcar como esenciales para conjugar partidos y democracia. El primero de ellos es la necesidad de recordar a los ciudadanos que la democracia es un sistema que exige de cada persona la voluntad y el esfuerzo de participación; sólo en la medida de la realización de ese compromiso cada cual estaría legitimado para hacer una crítica constructiva y real al sistema. El segundo aspecto que afecta a los partidos políticos es la exigencia de que para que puedan realmente integrarse en el sistema precisan una estructura interna democrática y participativa. En la medida que se ajustan a este requisito serán útiles como cauce de construcción de un verdadero sistema democrático.”¹⁶

En este sentido, cuando la distancia personal entre representantes y representados es mayor, la mediación de partidos que trabajen, conjuntamente, las ideas e intereses sociales es más necesaria, teniendo en cuenta la naturaleza de la representación que es la defensa de la opinión de los ciudadanos que han depositado la confianza en un determinado partido político o un representante del mismo. Por tanto, el sistema debería reclamar la posibilidad de remover de su cargo a un representante que no cumpla con las expectativas del pueblo que lo eligió.

16 Botella, J. (2003) *Papeles para el Congreso*. [Transcripción en línea] Disponible en: <http://www.papelesprogreso.com>

3. Conclusión

El sistema político jurídico mexicano ha evolucionado de manera vertiginosa durante los últimos 18 años, sin embargo, la búsqueda de instituciones fuertes y democráticas aún continúa, de modo que, como en la democracia se supone que los electores pueden influir en las decisiones que consideren van en contra de sus necesidades o les afectan de alguna manera, por ello la representación exige hacer efectivo este principio, para que los representantes políticos actúen de manera eficaz y el pueblo pueda manifestar sus acuerdos o desacuerdos de la gestión realizada, y de esta manera, sea posible garantizar que las opiniones de cada persona, ciudadano o representado sean libres y tomadas en cuenta. En este sentido, aún nos falta un largo camino por recorrer.

Bibliografía

- AAVV, *Democracia Epiléptica en la Sociedad del Clic*, Editora Clave, Santo Domingo, 2006.
- ABELLÁN GRACIA, Víctor M., *El estatuto de los parlamentarios*, Centro de estudios Constitucionales, Madrid, 2012.
- BOBBIO, N. y MATTEUCCI, N., *Diccionario de Política*, Siglo XXI, México, 1981.
- BOTELLA, J., *Papeles para el Congreso*, [Transcripción en línea], Disponible en: <http://www.papelesprogreso.com>, consultada el 9 de abril de 2012.
- CARPIZO, J. y MADRAZO, J., *Derecho Constitucional*, UNAM, México, 1991.
- FERNÁNDEZ BAEZA, Mario, *Diccionario Electoral*, 2ª ed., IIDH, San José, 2000.
- FLORES, F., *El derecho electoral mexicano*, Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1993.
- LAMBERT, J., *América Latina. Estructuras Sociales e Instituciones Políticas*, Ariel, Barcelona, 1999.
- NOHLEN, D., *Sistemas electorales del mundo*, Centro de Estudios Constitucionales Madrid, 1981.
- NOHLEN, D., *Sistemas electorales y partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica México, 1996.
- NOHLEN, D. y SABSAY, D., *Derecho electoral*. 2ª ed., Fondo de Cultura Económica México, 2008.
- PIZZORUSSO, A. "Desarrollo de nuevas tendencias en el parlamentarismo. Algunos comentarios generales." En: *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, IIJ- UNAM, México, 2000.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1990.
- VÉLEZ, Raúl, *Los procesos electorales latinoamericanos*, Fondo de Cultura económica, México, 2011.

Seguridad y justicia: la reforma penal en México*

Rebeca Elizabeth Contreras López **

Miriam Elsa Contreras López ***

RESUMEN: En este trabajo se pretende presentar una delimitación conceptual entre seguridad y justicia de cara a la implementación, en México, de la reforma constitucional de seguridad y justicia de 2008, que introduce el sistema procesal acusatorio y oral. Asimismo se plantea la necesidad de acercar al estudiante a las implicaciones teóricas y prácticas de este sistema procesal a través de talleres de análisis de casos, impartidos por profesionistas competentes y con experiencia en el campo procesal del derecho.

Palabras clave: Seguridad pública, justicia penal, proceso penal acusatorio, juicio oral.

ABSTRACT: This paper aims to present a conceptual delimitation between security and justice in the face of implementation in Mexico of the constitutional reform of security and justice of 2008, which introduces the oral adversarial system. It also raises the need to bring the student to the theoretical and practical implications of this procedural system through case study workshops, taught by experienced and competent professionals in the field of procedural law.

Key words: public safety, criminal justice, adversarial criminal proceedings, oral trial.

SUMARIO: 1. ¿Seguridad pública o seguridad ciudadana? 2. La transformación del esquema procesal. 3. Un reto para el sistema educativo. 4. ¿Una justicia penal agotada? Conclusiones preliminares. Bibliografía.

1. ¿Seguridad pública o seguridad ciudadana?

La seguridad pública, en México, es una función a cargo de la federación, el distrito federal, los estados y los municipios, que comprende:

- La prevención de los delitos,

* Artículo recibido el 6 de agosto de 2012 y aceptado para su publicación el 18 de septiembre de 2012.

** Investigadora nacional, profesora de Derecho penal, política criminal y metodología de la investigación en la Universidad Veracruzana y en la Universidad de Xalapa. Investigadora de tiempo completo del Centro de Estudios sobre Derecho, Globalización y Seguridad de la Universidad Veracruzana.

*** Doctora en Derecho Público. Maestra en Ciencias Penales. Investigadora Nacional del SNI nivel I. Académica de tiempo completo de la Facultad de Derecho de la Universidad Veracruzana. Catedrática de posgrado en diversas instituciones.

- La investigación y persecución para hacerla efectiva,
- Así como la sanción de las infracciones administrativas.

Es decir, es obligación de los órganos de gobierno proporcionar la seguridad necesaria a los habitantes del territorio mexicano y aunque, efectivamente, estos órganos han sido dotados de los elementos necesarios, tanto materiales como humanos, para lograrlo, ello no exige que ésta sea también una función en la que los ciudadano deben participar; de ahí que sea más democrático hablar de seguridad ciudadana, que implica una corresponsabilidad entre autoridades y ciudadanos.

En México, la seguridad pública está regulada en el artículo 21 Constitucional, que a este respecto ha sufrido diversas modificaciones pero que, actualmente, establece:

Artículo 21. La seguridad pública es una función a cargo de la federación, el distrito federal, los estados y los municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos.

Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El ministerio público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformaran el sistema nacional de seguridad pública

De este fragmento del artículo citado podemos observar que el ámbito de la seguridad pública es muy amplio y va desde la prevención del delito, la investigación y persecución del mismo (función del Ministerio Público) hasta la reinserción del individuo a consecuencia de la pena impuesta, pasando además por las infracciones administrativas, como tránsito y vialidad, e incluso normas municipales y bandos de policía. Todo ello en las esferas federal, estatal y municipal. Lo anterior significa que, además de la complejidad que esta función encierra, encontramos una diversidad de visiones e instituciones encargadas de diferentes aspectos de lo que conforma esta seguridad.

La situación se vuelve aún más compleja cuando además, se instruye al ejército para que intervenga en actividades de seguridad pública (2006), que no son propias de su función, como así lo establece el citado artículo 21 constitucional; pese a lo cual ya lleva 5 años en dichas funciones que ahora se espera regular en la nueva ley de seguridad nacional.

Por tanto, los fines (no cumplidos) de la seguridad pública en México, son:

- Salvaguardar la integridad y derechos de las personas.
- Preservar las libertades, el orden y la paz públicos.

Aunque es importante señalar que en este caso, nos interesan fundamentalmente los temas de justicia, más que los de seguridad, aunque ambos están inextricablemente ligados y fueron materia de la reforma constitucional de 2008, así como de posteriores reformas.

Para entender las enormes implicaciones que conlleva transitar de la seguridad pública (centralizada, autoritaria, como función única del gobierno y las instituciones) es necesario considerar que la seguridad ciudadana implica, sobre todo, redimensionar los derechos e intereses de las personas y la necesidad de garantizar que los estados democráticos respetan sus derechos fundamentales y la posibilidad de mantener el orden y la paz en las relaciones sociales. Al respecto es interesante lo que señala el Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2009):

La construcción de una política sobre seguridad ciudadana debe incorporar los estándares de derechos humanos como guía y a la vez como límite infranqueable para las intervenciones del Estado. Estos se encuentran constituidos por el marco jurídico emanado de los instrumentos que conforman el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, así como por los pronunciamientos y la jurisprudencia de los organismos de contralor que integran los diferentes sistemas de protección. Los estándares establecen orientaciones generales, determinando mínimos de protección que deben ser necesariamente respetados por el Estado. La Comisión reitera que ha recordado a los Estados Miembros en varias oportunidades su obligación de garantizar la seguridad ciudadana y el Estado de Derecho dentro del pleno respeto de los derechos humanos.¹

Por tanto, la seguridad ciudadana debería incluir por lo menos los siguientes elementos:²

1. Atención a las víctimas de la violencia y el delito.
2. Privatización de la seguridad ciudadana, ya no como política central.
3. Gobernabilidad democrática.
4. Profesionalización y modernización de las fuerzas de policía y funcionarios de seguridad.
5. Garantía de acceso a la justicia y lucha contra la corrupción.

1 *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57, 31 diciembre 2009.

2 <http://cidh.org/countryrep/Seguridad/seguridadindice.sp.htm>

2. La transformación del esquema procesal

Voy a considerarla como función jurisdiccional, es decir, aquella que está dirigida por un juez que tiene la facultad de resolver el fondo del asunto. Es la parte judicial de los procedimientos penales, en ella sigue interviniendo el Ministerio Público (MP) aunque con un papel distinto al de la averiguación previa. Además en el nuevo esquema procesal acusatorio, esto cambiará sustancialmente.

Ferrajoli afirma que, a partir de:

...los dos aspectos señalados -el papel de garantía de los ciudadanos frente a las leyes inválidas y el papel de garantía de la legalidad y de la transparencia de los poderes públicos frente a los actos ilícitos de éstos- la jurisdicción viene a configurarse como un límite de la democracia política.³

Es importante precisar que para iniciar la etapa judicial del procesamiento penal se requiere elementos previos, tales como:

- Una etapa previa de investigación y persecución del delito (MP y policía).
- Ejercicio de la acción penal por el MP.

Así que, la actuación judicial está necesariamente supeditada a la actuación del Ministerio Público y la policía que lo auxilia, lo cual resulta un eslabón débil de la cadena del proceso, ya que en la reforma penal no se logró establecer la independencia de esta institución ministerial, que sigue subordinada al poder ejecutivo.⁴ Lo más grave es que en la práctica también los jueces están subordinados a órganos superiores del poder judicial, al propio ejecutivo e, incluso, a intereses económicos, políticos y de opinión pública.⁵

El texto actual del artículo 21 constitucional establece lo siguiente:

Artículo 21. La investigación de los delitos corresponde al ministerio público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquel en el ejercicio de esta función.

El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al ministerio público. La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial.

La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial.

El ministerio público podrá considerar criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal, en los supuestos y condiciones que fije la ley.

3 FERRAJOLI, Luigi, *Derecho y Razón, Teoría del Garantismo Penal*, 5ª ed., Trotta, España, 2001, pp. 3-4.

4 SILVA SILVA, Jorge Alberto, *Derecho procesal penal*, 2ª ed., Harla, México, 1995.

5 *La reforma penal en México. Análisis, críticas y perspectivas*, UBIJUS, México, 2007.

Existe, por tanto, una división de funciones y además, se abre la posibilidad de la acción privada, aunque no son demasiadas las expectativas a este respecto, ya que las reformas locales subsecuentes son tan timoratas que no resultan verdaderas manifestaciones de un sistema democrático y constitucional. Tal y como se ha hecho en el caso de los medios alternativos de solución de conflictos se utilizan sólo en casos de cuantía mínima o por querrela que, incluso, deberíamos discutir si de verdad son de naturaleza penal.

En la reforma constitucional mexicana de 2008 se introduce la figura del juez en todos los momentos del procedimiento penal: juez de control o de garantías, juez de juicio y juez de ejecución. Con lo que el esquema procesal ya no podrá ser explicado a partir de la intervención del juez. Este esquema ya funciona, en Veracruz, para la justicia juvenil pero falta introducirlo al proceso penal en general.

Nos queda claro (y creo que a todos los mexicanos) que la justicia penal en México sufre una severa crisis de legitimidad, teñida por la corrupción, los compadrazgos, la ineficiencia y la impunidad; sin duda, hay que cambiar el esquema. Pero hay que cambiar mucho más que eso y ya es hora de que trabajemos en ello para lograrlo.

Con la reforma de 2008 se introduce el sistema acusatorio y oral, que según el texto constitucional (artículo 20) responde a los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.⁶

La publicidad constituye una base sustantiva del cambio procesal propuesto, ya que se dejará el oscurantismo que propicia la corrupción y se tendrá obligación de dar a conocer el proceso y su resultado a toda la sociedad. En donde el papel de los medios de comunicación es sustancial. Ello permitirá también un control ciudadano sobre la justicia penal.

La contradicción se refiere a la posibilidad de enfrentamiento entre las partes, derechos procesales para oponerse a la contraparte y tener las mismas oportunidades de ofrecer pruebas y examinar las que ofrezca el contrario. Es importante recordar que este enfrentamiento se realiza cara a cara y de forma oral, lo que implica una formación profesional adecuada tanto para los abogados como para los peritos y autoridades que participen en él.

Otro principio básico es la concentración, que permitirá reducir los abusos y arbitrariedades prejudiciales, ya que todas las pruebas admisibles, son las que

6 BORJÓN NIETO, José J., *El nuevo procedimiento penal acusatorio*, Colegio de Veracruz, Xalapa, 2008.

se presenten en la audiencia del juicio, lo que le permitirá al juzgador tomar una decisión fundada y motivada en la audiencia oral.

Para que este sistema tenga éxito debe haber continuidad, es decir, que las decisiones judiciales se den inmediatamente para evitar desviaciones o vicios que puedan influir en las mismas. Evidentemente todos estos principios no tendrían sentido si no se diese la inmediación, que obliga al juez a dirigir personalmente las audiencias y el desahogo de pruebas, con lo que deberá tener un contacto directo con todas las partes involucradas.

Algunos de los aspectos con los que se advierte la transformación del sistema penal son:⁷

Inquisitorial	Acusatorio
<ul style="list-style-type: none">▪ Cerrado.▪ Secreto.▪ Monopolio del MP▪ Nula protección de la víctima o agraviado.▪ Burocrático.▪ Corrupto.	<ul style="list-style-type: none">▪ Público.▪ Oral.▪ Se controla la actuación del MP.▪ Mayor protección a la víctima.▪ Mayor agilidad (POR SALIDAS ALTERNAS)▪ ¿Menos corrupto?

3. Un reto para el sistema educativo

Indudablemente, la reforma constitucional en México implica diversos retos, no sólo para los legisladores u operadores del derecho, sino también para las universidades y específicamente las facultades de derecho en las cuales se forman los profesionistas que van a enfrentar, sin excusa ni prórroga, la aplicación de las nuevas disposiciones jurídicas en esta materia.

Probablemente la tarea sea menos complicada con los alumnos que ingresen a la carrera de derecho con la reforma en marcha; sin embargo, para quienes ya están cursando la licenciatura o algún posgrado, así como para quienes están en ejercicio de la profesión, la situación es mucho más compleja. Algunos de los conceptos “tradicionales”, por así llamarlos, sufren ciertas modificaciones, incluso se habla de nuevos paradigmas en el derecho constitucional; sin embargo, lo que sí es indudable es que se requiere formar juristas con una visión más amplia de las normas y de las instituciones jurídicas.

7 FERRAJOLI, Luigi *el juez en una sociedad democrática*, en <http://www.poder-judicial.go.cr/dialogos/documentos/LUIGI%20FERRAJOLI/LUIGI%20Ferrajoli.doc>

Una de las formas de acercarse de manera más firme hacia la comprensión de todos estos nuevos aspectos, es a través de la vinculación entre la teoría y la práctica, facilitando y promoviendo la reflexión sobre el alcance del nuevo marco jurídico constitucional y sus derivaciones, así como de los problemas que pueden surgir y la posibilidad para solucionarlos.

Si tomamos como ejemplo la reforma al artículo primero de la Constitución, advertimos que señala:

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.

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.

De esta parte inicial del artículo primero constitucional, se deriva la necesidad de que los profesionistas del derecho tengan conocimientos sobre los derechos humanos, su distinción con las garantías; los tratados internacionales y los derechos que cada uno consagra; entre otros aspectos que se ejemplifican con esta breve transcripción y con las demás legislaciones que fueron reformadas y las que han dado o darán seguimiento a la reforma constitucional y a las demás modificaciones que sufra el marco jurídico nacional e internacional.⁸

Pero también se advierte el requerimiento de que los juristas tengan las habilidades necesarias para interpretar de conformidad con la Constitución y los tratados internacionales, así como a favor de la más amplia protección a las personas. Es decir, no basta conocer el contenido de las reformas, por ejemplo, la efectuada a la Constitución Federal, sino poder aplicarla debidamente a los casos o problemas concretos que se presenten.

Los talleres de solución de casos son una posibilidad viable que como herramienta didáctica consiste en establecer talleres que pueden ser denominados de solución de casos, como los que recientemente se efectuaron en el marco del Seminario Internacional sobre la reforma penal, organizado por el Centro de Estu-

8 Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), <http://www.oas.org/Juridico/spanish/tratados/b-32.html>, y Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos A/RES/2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.

dios sobre Derecho, Globalización y Seguridad de la Universidad Veracruzana, en coordinación con otras instituciones⁹.

En uno de los talleres de discusión sobre casos prácticos¹⁰, se abordaron algunos aspectos que pueden igualmente adaptarse a otro contenido, por ejemplo las nuevas disposiciones en el marco de la reforma constitucional.

Se presentaron algunos aspectos conceptuales básicos relativos a la tipicidad y los elementos de la norma penal, pero con la finalidad de explicar y ejemplificar el desglose de supuestos de conducta a partir de diversos tipos penales, con la finalidad de verificar la coincidencia de la conducta con cada uno de los elementos del supuesto específico, simplificar el análisis y la tipicidad, así como advertir la amplitud de los preceptos. En este sentido, podríamos aplicarlo a los supuestos que están contenidos en algún tratado internacional, para analizar, en un caso concreto, si se está vulnerando alguno de los derechos humanos que en el mismo se consignan.

Asimismo, en el seminario que sirve como ejemplo, se abordó al hecho criminal como un fenómeno complejo, en el cual concurren aspectos jurídicos y lógicos que es importante analizar y que están presentes en las diversas fases procesales. Estos elementos, igualmente se pueden referir a cada uno de los derechos humanos que se decida analizar como parte de la preparación en el contexto de la reforma constitucional, ya que no sólo es necesario conocer su concepto, sino advertir la fuente de la cual emana, como podría ser un tratado que esté debidamente ratificado por México, así como el supuesto concreto en el cual se inserta la vulneración que sea objeto de estudio, la trascendencia social, económica, política, etcétera, que pudiera derivar de la vulneración o, en su caso, respeto al derecho humano de que se trate.

Por otra parte, en esos talleres de solución de casos que se proponen, resulta importante enfatizar la necesidad de adquirir y desarrollar habilidades para que los aspectos jurídicos que se vayan revisando durante la licenciatura, no queden sólo en la memorización de teorías o conceptos, sino en la posibilidad

9 *Seminario Internacional: Implicaciones transdisciplinarias de la reforma penal en México*, Centro de Estudios Sobre Derecho, Globalización y Seguridad, México, septiembre 2011.

10 CONTRERAS LÓPEZ, Miriam Elsa y LÓPEZ, Rebeca, "Taller: metodología de los casos penales", en *Seminario Internacional: Implicaciones transdisciplinarias de la reforma penal en México*, Centro de Estudios sobre Derecho, Globalización y Seguridad, México, 7 de septiembre 2011.

de aplicarlos e inclusive de diseñar estrategias o propuestas para solucionar los problemas que se presenten¹¹

En este sentido, igualmente se puede establecer como objetivo de los talleres, la formación de profesionistas capaces de interpretar las normas jurídicas con apego a las reglas formales para ello, pero además, con la habilidad para exponer dicha interpretación tanto en forma oral como escrita, con la claridad, corrección y pertinencia debidas. Y hacerlo eficientemente desde el lugar o papel que se requiera, sea un investigador, un académico, un litigante, un juez o magistrado, un notario público, o cualquier otro que en su momento el profesionista pueda asumir.

Otro objetivo de los talleres propuestos, puede ser comprender y analizar la importancia del contexto en que se ubica el objeto de estudio seleccionado; en el ámbito penal en el cual se insertó el seminario con el cual se ejemplifica, se hizo referencia a las causas y consecuencias del delito como son la parte económica, la educación, la familia, aspectos psicológicos, insatisfacción laboral, etc. y a otros elementos relacionados con la prevención, la readaptación, evitar la reincidencia, entre algunos más.

Si nos enfocamos a la reforma constitucional, igualmente poner énfasis en el contexto en que la misma se plantea y en que debe aplicarse, es relevante para comprender sus objetivos, aciertos y en su caso, deficiencias; para lo cual los talleres pueden ser un complemento adecuado para la preparación de los futuros profesionistas.

Asimismo, no sólo en la materia constitucional sino en cualquiera otra, es importante concienciar y preparar a los estudiantes para tengan la aptitud para realizar y utilizar un adecuado diseño metodológico que les permita identificar problemas e involucrarse en la investigación y solución de las problemáticas actuales.

Otro objetivo importante de los talleres que se proponen, podría ser preparar a los estudiantes para efectuar análisis sistemático de las normas, problemas o casos que se deriven de la reforma constitucional y la que se efectúe a la Ley de Amparo, así como a normas ordinarias, entre otras; ya que es común que se pretenda encontrar la solución en el mismo espacio en que se presenta el problema y en muchos de los casos, estar conscientes de la inclusión de dicha problemática en el sistema jurídico, permite atender a otras disposiciones jurídicas

11 *Técnicas del juicio oral en el sistema penal de Nuevo León*, Consejo de la Judicatura de Nuevo León, basado en los materiales desarrollados por el Proyecto de Fortalecimiento y Acceso a la Justicia de Colombia (USAID), Nuevo León, 2004.

o materias para interpretar, reflexionar o diseñar una solución. Lo cual igualmente se refirió en el seminario sobre reforma penal, donde se hizo énfasis en la importancia del análisis sistemático para la solución de casos, así como la relación que puede tener una materia en otras cuando se trata, por ejemplo, de interpretar los conceptos o alcance de los supuestos jurídicos.

Estos y otros aspectos pueden atenderse con los talleres que se proponen, los cuales son sólo un complemento didáctico viable que es posible aplicar a favor de los estudiantes que se encuentran cursando su carrera profesional, ya que lo ideal es incluir los objetivos que se han esbozado, en los planes y programas que deben adecuarse a las nuevas exigencias en diversos ámbitos, entre ellos, el constitucional.

4. ¿Una justicia penal agotada?

El Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal en México cuenta con una Secretaría Técnica¹² que da seguimiento a la forma en que cada entidad federativa va implicándose en la operación y puesta en marcha de la reforma. Los resultados no son los esperados pero hay estados, como en el caso de Veracruz, que presentan un atraso evidente en dicha implementación.

Más allá de las reformas legales es importante reiterar que la sola modificación de las normas no representa un cambio real y éste sólo se logrará apostando al futuro y trabajando sistemáticamente para lograr un cambio de mentalidad y una estructura institucional que garantice el acceso a la justicia sin distinción alguna.

En el reporte de *World Justice Project* se señala que:

El sistema de justicia penal de México es más que deficiente debido a las fallas en los sistemas de investigación criminal y proceso judicial; discriminación en contra de grupos vulnerables; corrupción en los cuerpos policiales, y violaciones al debido proceso, concluye el Índice de Estado de Derecho 2011 de *World Justice Project* (WJP)¹³

Es una realidad que ninguno de los mexicanos podemos negar.¹⁴ Pero es una realidad que puede ser modificada, desde la formación familiar, escolar y profesional y esa es la apuesta por la que estamos luchando. Sin duda, el sistema

12 <http://www.setec.gob.mx>

13 <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2011/06/14/mexico-apando-justicia-penal>.

14 ZEPEDA LECUONA, Guillermo, *Crimen sin castigo (Procuración de justicia penal y ministerio público en México)*, FCE, CIDAC, México, 2004.

actual está más que agotado y por ello el reto es seguir adelante en la transformación del sistema de justicia penal que deberá consolidarse como garantista, transparente y democrático. Ojalá lo veamos pronto.

Conclusiones preliminares

- El tránsito de la seguridad pública a la seguridad ciudadana implica reordenar las políticas públicas con y para los ciudadanos, no con una visión central y autoritaria, sino democrática.
- El modelo procesal penal acusatorio tiene elementos sustantivos que posibilitan la participación ciudadana y el uso de mecanismos alternativos de solución de controversias que podrían ser útiles para modificar los esquemas culturales represivos y vindicativos.
- La modificación procesal es una oportunidad para optimizar la formación de futuras generaciones de abogados que hagan de su profesión un ejercicio responsable e informado con apego a los derechos humanos y la ética profesional.
- En Veracruz, es necesario apresurar los trabajos relacionados con la implementación y operación eficiente del proceso penal acusatorio y oral.

Bibliografía

- BORJÓN NIETO, José J., *El nuevo procedimiento penal acusatorio*, Colegio de Veracruz, Xalapa, 2008.
- Código de Procedimientos Civiles del Estado de Veracruz.
- Código Penal del Estado de Veracruz.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- CONTRERAS LÓPEZ, Miriam Elsa y LÓPEZ, Rebeca, "Taller: metodología de los casos penales", en *Seminario Internacional: Implicaciones transdisciplinarias de la reforma penal en México*, Centro de Estudios Sobre Derecho, Globalización y Seguridad, México, 7 de septiembre 2011.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), <http://www.oas.org/Juridico/spanish/tratados/b-32.html>.
- FERRAJOLI, Luigi *el juez en una sociedad democrática*, en <http://www.poder-judicial.go.cr/dialogos/documentos/LUIGI%20FERRAJOLI/LUIGI%20Ferrajoli.doc>
- FERRAJOLI, Luigi, *Derecho y Razón, Teoría del Garantismo Penal*, 5ª ed., Trotta, España, 2001.
- <http://cidh.org/countryrep/Seguridad/seguridadindice.sp.htm>
- <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2011/06/14/mexico-apando-justicia-penal>
- [http://www.reformapenal.inacipe.gob.mx/pdf/Numero1\(4aepoca\)/02VizcainoSP.pdf](http://www.reformapenal.inacipe.gob.mx/pdf/Numero1(4aepoca)/02VizcainoSP.pdf).
- <http://www.setec.gob.mx>
- Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57, 31 diciembre 2009.
- La reforma penal en México. Análisis, críticas y perspectivas*, UBIJUS, México, 2007.
- Ley de Responsabilidad Juvenil de Veracruz.
- Ley de Seguridad Nacional.
- Ley de Seguridad Pública.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos A/RES/2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.
- Seminario Internacional: Implicaciones transdisciplinarias de la reforma penal en México*, Centro de Estudios sobre Derecho, Globalización y Seguridad, México, septiembre 2011.
- SILVA SILVA, Jorge Alberto, *Derecho procesal penal*, 2ª ed., Harla, México, 1995.

Técnicas del juicio oral en el sistema penal de Nuevo León, Consejo de la Judicatura de Nuevo León, basado en los materiales desarrollados por el Proyecto de Fortalecimiento y Acceso a la Justicia de Colombia (USAID), Nuevo León, 2004.

ZEPEDA LECUONA, Guillermo, *Crimen sin castigo (Procuración de justicia penal y ministerio público en México)*, FCE, CIDAC, México, 2004.

El debate sobre la supervivencia del Estado-Nación*

Teresa M. G. Da Cunha Lopes **

RESUMEN: En el último decenio del siglo XX y en la primera década del siglo XXI se ha originado un amplio debate acerca de la supervivencia del Estado. Este debate es urgente y actual cuando observamos que desde el 2009 veinte y dos países, con gobiernos legítimos y electos en las urnas han sido obligados a elecciones anticipadas (ej.: Portugal, España), a votos de confianza en sus parlamentos (ej.: Alemania, República Checa) y a renunciaciones espectaculares (ej.: Italia, Grecia) bajo la presión directa de los mercados financieros. Este debate es urgente cuando observamos que Estados, como México, están bajo el ataque directo de grupos de presión que recorren al enfrentamiento armado, como es el caso del contexto de la narcoguerra. Desde esta perspectiva, el Estado se erosiona en dos direcciones divergentes: hacia arriba por la cesión de soberanía a organizaciones supranacionales, hacia abajo por la descentralización de competencias hacia gobiernos regionales y locales.

Palabras clave: Estado, soberanía, territorio.

ABSTRACT: Main political events in the last decade of the XX century and the first decade of this century have led to a wide debate about the survival of the State. This debate is now urgent when we observe that since the 2009 twenty-two countries with legitimate governments elected in the polls have been forced to early elections (eg: Portugal, Spain), to votes of confidence in parliament (eg: Germany, Czech Republic) and spectacular resignations (eg: Italy, Greece) under direct pressure from the financial markets. This debate is urgent when we note that Nations, like Mexico, are under direct attack from pressure groups that engage in armed conflict, as in the context of the drug war. From this perspective, the state is eroded in two divergent directions: upward by the transfer of sovereignty to supranational organizations, downward by the decentralization of responsibilities to regional and local governments.

Key words: State, sovereignty, territory.

SUMARIO: Introducción. 1. Soberanía y territorio. 2. La relación entre soberanía y economía. 3. El mito de la obsolescencia del Estado. Conclusiones. Bibliografía.

* Artículo recibido el 1 de octubre de 2012 y aceptado para su publicación el 5 de noviembre de 2012.

** Doctora en Derecho. Profesora-investigadora en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo; Titular del Área de Ciencias Sociales en el Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales de la facultad antes referida, miembro del Sistema Nacional de Investigadores, con perfil PROMEP (tdacunhalopes@gmail.com).

Introducción

En el último decenio del siglo XX y en la primera década del siglo XXI se ha originado un amplio debate acerca de la supervivencia del Estado¹. Este debate es urgente y actual cuando observamos que desde el 2009 veintidós países, con gobiernos legítimos y electos en las urnas han sido obligados a elecciones anticipadas (Ej. Portugal, España), a votos de confianza en sus parlamentos (Ej. Alemania, República Checa) y a renunciias espectaculares (Ej. Italia, Grecia) bajo la presión directa de los mercados financieros.

El fenómeno de la mundialización, y en particular la mundialización económica, en concomitancia con otros factores como la sobrecarga del Estado², los conflictos derivados del pluralismo cultural y los procesos supranacionales (como la integración europea) han suscitado una intensa discusión respecto a sus repercusiones en las estructuras estatales.

Algunos autores como Beck³, critican la no adecuación del tamaño del Estado. Según este autor, se trata de una estructura demasiado pequeña para abordar los grandes problemas y demasiado grande para solucionar los pequeños.

Desde esta perspectiva, el Estado se erosiona en dos direcciones divergentes: hacia arriba por la cesión de soberanía a organizaciones supranacionales, hacia abajo por la descentralización de competencias hacia gobiernos regionales y locales.

En este último sentido, la pérdida de control estatal sobre las actividades que se desarrollan en los respectivos territorios se ha valorado como una limitación de poder y, en consecuencia, como una quiebra de la soberanía.

1 MANN, Michael: *The Sources of Social Power. The Rise of Classes and Nation-States, 1760-1914*, Cambridge University Press, Cambridge, 1993.

2 Según MAX WEBER, por Estado debe entenderse una organización institucional que posee el "monopolio de la coacción física legítima. Un buen punto de partida para el análisis de la obra de WEBER es la lectura de MANN que debe situarse en el renovado interés por la génesis del Estado-nación que se constituyó en las últimas dos décadas como una de las preocupaciones centrales de la política comparada y de la sociología histórica anglosajona. Desde diversas perspectivas y enfoques, MARX y WEBER fueron reinterpretados y sus tradiciones teórico-metodológicas cuestionadas con el objeto de repensar las relaciones entre Estado y sociedad civil, entre capitalismo y democracia, entre el poder y las clases sociales, o entre la autonomía estatal y la capacidad de dominación político-territorial. Así, en los años 80, autores como GIDDENS; EVANS/RÜESCHEMEYER/ SKOCPOL; el propio MANN; o MIGDAL, entre otros, ofrecieron espléndidos trabajos referidos a esas cuestiones en los cuales sugirieron numerosas claves teóricas y empíricas para discutir desde las tradiciones marxista y weberiana las transformaciones del Estado y de la sociedad en el capitalismo.

3 BECK, Ulrich; *The reinvention of politics: rethinking modernity in the global social order*; Suhrkamp Verlag, Cambridge, 1993, trad. Ingles Polity Press y Blacwell Publishers Ltd., 1997.

1. Soberanía y territorio

Estudios ya clásicos definen la soberanía como la autoridad legítima y suprema dentro de un territorio. El componente central de esta definición es la supremacía, término que distingue a la autoridad del Estado de otras autoridades, e implica que el soberano es la autoridad última de una comunidad, aquella instancia cuyas decisiones no pueden recurrirse ante otra.

La autoridad suprema se proyecta en dos direcciones, que remiten ambas a la idea de independencia:

1. La soberanía interna se manifiesta sobre todos los que viven en un territorio determinado.
2. La soberanía externa supone la inexistencia de una autoridad suprema más allá de las fronteras nacionales porque también significa independencia respecto a autoridades exteriores.

En resumen, la soberanía se define por la no sujeción a otra autoridad, tanto en el ámbito interno como externo. De acuerdo con este planteamiento, no se confunde con poder. Autoridad y poder son términos conexos pero no equivalentes. La legítima autoridad confiere poder pero no es sólo poder.

Krasner,⁴ a su vez, hace una clasificación de los significados de soberanía. Tipifica cuatro categorías:

1. La soberanía interna: se refiere a la organización formal de la autoridad política dentro del Estado y a la capacidad de las autoridades políticas para ejercer el control dentro de las fronteras del propio territorio.
2. La soberanía interdependiente: es la capacidad de las autoridades públicas para controlar los movimientos de información, ideas, mercancías, personas o capital a través de las fronteras del Estado.
3. La soberanía jurídica internacional: se refiere a las prácticas relacionadas con el mutuo reconocimiento.
4. La soberanía westfaliana: designa a las organizaciones políticas basadas en la exclusión de actores externos en las estructuras de autoridad de un territorio determinado.

Ahora bien, cuando observamos la hecatombe de los ejecutivos nacionales (en paralelo con la emergencia de primeros-ministros y de ministros de hacienda o secretarios de tesoro tecnócratas que comparten entre sí el hecho de haber sido funcionarios del “*The Goldman Sachs Group, Inc.*”) en este contexto de crisis financiera internacional tenemos que colocar una cuestión fundamental: ¿los

4 KRASNER, S., *Sovereignty. Organized Hypocrisy*, Princeton University Press, Princeton, 1999.

mercados globales erosionan la soberanía hasta el punto de que se plantee la necesidad de que el Estado sea superado?

2. La relación entre soberanía y economía

Esta y otras cuestiones inducen a analizar la relación entre soberanía y economía. Lo que me lleva a puntualizar algunos elementos base.

El concepto de soberanía se aplica, sobre todo, a la autoridad legítima de un territorio, no se trata de una cuestión económica. De acuerdo con la teoría clásica, el atributo característico de la soberanía es el de dar las leyes, atributo que no ostenta ninguna otra autoridad, sino que es monopolizado por el soberano.

No obstante, debe reconocerse que el concepto de soberanía ha tenido repercusiones para la creación de espacios económicos integrados. El Estado fue un instrumento útil para el desarrollo del mercado, no sólo por ser garante de la ley y el orden, sino debido a que ciertas políticas pudieron implantar barreras aduaneras internas, la creación de sistemas comunes de pesas y medidas, el establecimiento de una moneda común.

Desde estas perspectivas, puede admitirse con Cohen que “el mercado sería una institución procedente del poder soberano al mismo nivel que otras instituciones”. Por tanto, es evidente la interrelación entre poder político y poder económico. El capitalismo reforzó al Estado por su necesidad de regulación, tanto interna como externa. Por su parte, el Estado dependía financieramente de ese capitalismo, circunstancias que desembocaron en la creación de una organización centralizada territorialmente. De todas formas, históricamente, la economía no formó parte de las funciones nucleares del Estado sino que éstas constituyeron un límite a su poder. La soberanía nunca fue un poder omnímodo en la economía⁵, salvo excepciones como los Estados socialistas.

Sin duda, desde los años 80 ha adquirido un claro predominio la idea de que el equilibrio del libre mercado no necesita de la interferencia política sino que depende, únicamente, de la estabilidad monetaria y fiscal. Sin embargo, la posibilidad de que el mercado prescindiera de una autoridad colectiva ha sido rebatida desde diferentes frentes. Por ejemplo, Soros sostiene que atribuir una autoridad absoluta a las fuerzas del mercado puede desembocar “en el desmoronamiento del sistema capitalista global”. El capitalismo sin control puede terminar destruyéndose a sí mismo.

5 GIDDENS, Antony, *The Third Way: the renewal of social democracy*, Polity Press, Cambridge, 1998.

En un sentido similar, autores como *Strange o Gray*⁶ desmienten que los mercados puedan autorregularse e impedir por sí mismos los trastornos económicos. En consecuencia, según estas posturas, se defiende que la estabilidad de los mercados depende de la regulación, objetivo que ha de emanar del poder político.

En resumen, por un lado es discutible que los mercados globales puedan subsistir a través de sus propios mecanismos y sin el concurso del poder político, pero, por otro lado, no hay que subvalorar los efectos de los mercados financieros globales sobre las funciones económicas de los Estados.

La movilidad del capital obstaculiza la adopción de políticas de empleo o de políticas fiscales gravosas para el capital, porque éste siempre tendrá la posibilidad de instalarse allí donde las condiciones sean más ventajosas.

Sin embargo, reconocer que los mercados financieros globales han creado una nueva situación respecto a la iniciada en la segunda posguerra no implica que los Estados se hayan convertido en una organización carente de sentido.

Aunque el Estado haya perdido autonomía⁷ respecto a la economía, sigue siendo un actor útil. Es evidente la incidencia de las ayudas a la exportación en el desarrollo de los sectores industriales o cómo los servicios de educación e investigación favorecen el desarrollo económico.

3. El mito de la obsolescencia del Estado

La obsolescencia del Estado es un mito: un mito tras el que subyace un cambio de las funciones estatales. Sin embargo, en épocas de crisis económicas (no hay que olvidar el terrible precedente del crack financiero del 1929 y la consecuente llegada al poder de los totalitarismos) siempre surgen dos peligros para las democracias:

- a) Las rupturas del poder político;
- b) La creciente presencia de los grupos de presión (grupos de interés) que paulatinamente van alejando la representación popular de los centros de poder.

6 STRANGE, Susan, *States and Markets*, Second Ed, Continuum, NY, 1994.

7 Por autonomía del Estado, dice SKOCPOL, se entiende la capacidad de formular y perseguir objetivos que no sean simple reflejo de las demandas o de los intereses de los grupos sociales. Según esta autora, la autonomía del Estado no procede de las elites sino de las instituciones. Un buen punto de partida para el estudio de las posiciones de Skocpol y de Mann es el libro de HOBSON, J. M., *The Wealth of States: A Comparative Sociology of International Economic and Political Change*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997. Ver también: SKOCPOL, Theda, *Social Policy in the United States*, Princeton University Press, USA, 1995.

Analícemos, en primer lugar la cuestión de las rupturas del poder político:

Los cambios del orden político se pueden diferenciar entre:

- a) Procesos de reforma y
- b) Procesos de ruptura del orden político.

Los primeros se definirían por su carácter de continuidad, por ser pacíficos, limitados y, por lo general, por su ritmo lento. Los segundos serían discontinuos, violentos, profundos y acelerados. Los primeros son voluntarios y se hacen a través de un nuevo “contrato” constitucional, de la reforma de las instituciones y de la expresión de la voluntad ciudadana en las urnas; los segundos son imposiciones y se producen por la fuerza, por la manipulación política y al margen del encuadramiento constitucional.

Unos y otros han afectado por igual a los Estados. Al extenderse, al democratizarse, al incorporar progresivamente los derechos políticos, económicos y sociales⁸, todos los Estados tuvieron un momento en que fueron obligados a optar por una de las dos vías: o por un proceso de reforma o por un proceso de ruptura.

Entre las rupturas que pueden acabar con el orden político pacífico que caracteriza al Estado liberal-democrático destacan:

- a) Los golpes de Estado,
- b) Las revoluciones y
- c) El terrorismo (en todas sus formas: político, económico o narcoterrorismo).

Unos y otros tenían entidad por sí mismos antes de que el Estado liberal-democrático se consolidara. De hecho, en ocasiones han sido más frecuentes en sistemas poco coincidentes con los principios democráticos, como ha ocurrido en buena parte de las dictaduras del denominado tercer mundo.

En cualquier caso, una vez extendido el modelo de Estado liberal-democrático tras la desaparición del bloque del Este, en Europa, y el desaparecimiento de las dictaduras militares en América Latina, todo intento de ruptura violenta del mismo pasaría por la utilización de cualquiera de las tres formas: golpes de Estado, revoluciones o terrorismo. La última propicia las condiciones necesarias para el establecimiento de la primera.

En el caso que nos ocupa, observamos una clara intención de crear una situación de ruptura política, alterando la vida cotidiana de los ciudadanos, sus há-

8 MARSHALL, Thomas Humphrey, *Class, Citizenship, and Social Development*, University of Chicago Press, Chicago, 1964.

bitos, sus comportamientos políticos, coartando su libertad de expresión y que es llevada a cabo, por un lado, a través de estrategias coordinadas de sometimiento, por la fuerza y el terror, de la voluntad popular a grupos de interés y, por otro lado con acciones de hostigamiento y de ataque directo al ejercicio de la soberanía del Estado sobre el territorio.

No nos engañemos: el cobarde asesinato del alcalde de La Piedad durante un acto pacífico de proselitismo electoral fue, no sólo un acto vil y cobarde, pero también un acto terrorista totalmente encuadrado en la estrategia de ruptura del orden político de un Estado democrático, es un ejemplo de las decenas de ataques directos al Estado. Ataque directo de grupos narcoterroristas que se han volcado contra el eslabón más frágil de los tres niveles de la Federación: los municipios. Entre 2010 y 2011, 18 alcaldes han sido asesinados en México.

Es altura de preguntar, tal como lo hace la presidenta de la Federación Nacional de Municipios de México, en entrevista publicada por el periódico Reforma: "Si los representantes populares caen abatidos por el crimen organizado, ¿qué seguridad pueden tener las familias mexicanas?"

Pero, debemos ir más allá de esa pregunta y definir si queremos ser rehenes del terror y aceptar la ruptura violenta del orden político que nos quieren imponer, o, de una vez, sobre esta cuestión precisa, cerrar filas con el gobierno federal y defender las libertades alcanzadas.

No nos engañemos, las rupturas políticas introducidas de forma violenta por los actos de terrorismo (sean en la forma de terrorismo político, terrorismo económico o narcoterrorismo), tienen un objetivo preciso: la conquista del poder.

En el caso preciso del uso del narcoterrorismo como elemento central de ataque a las instituciones democráticas, el objetivo pasa por la destrucción de la capacidad de respuesta del Estado democrático, obligándolo:

- a) A retirarse, a replegarse y a abandonar a las poblaciones;
- b) A enfrentar el problema de seguridad nacional con acciones coordinadas de despliegue de los cuerpos de seguridad del Estado, con operativos de seguridad masivos y semi- permanentes acompañados de una reorganización del sistema judicial.

Aquí reside el grande dilema: cuando el Estado se retira, el ciudadano queda en estado de indefensión y el vacío de poder es ocupado por los grupos con intereses particulares o delictivos; cuando el Estado enfrenta directamente el problema, existe el riesgo real del derramamiento de sangre inocente y de restricciones al ejercicio pleno de los derechos en los Estados democráticos.

En los últimos años el Estado mexicano y sus instituciones han optado, correctamente, por la segunda vía, asumiendo los riesgos inherentes (en particular las muertes directas y las colaterales de la guerra contra el narcoterrorismo) pero, al mismo tiempo con una apuesta osada y prometedora: la de una revolución copernicana del sistema de Impartición de Justicia consecuencia de reformas constitucionales profundas y extensas en materia de protección de los Derechos Humanos, de Amparo, Juicios Orales y de control difuso de la constitucionalidad de las leyes.

Sin embargo, cuando los números de los muertos aumentan día con día; cuando la inseguridad es parte del cotidiano del periodista, del político, del ciudadano común; cuando no se pueden llevar a cabo elecciones en algunos municipios; cuando los procesos penales no son instruidos con el debido cuidado y como consecuencia los criminales quedan impunes; cuando esta situación además es acompañada de la quiebra financiera de algunas entidades federativas, entonces se instala entre la ciudadanía la “fatiga de guerra”, la franca revuelta de los “Indignados” (en el mejor de los casos) o, en el peor de los casos, la identificación de las víctimas (todos nosotros) con los criminales, en un ejercicio colectivo del síndrome de Estocolmo.

De cualquier forma, el Estado y sus Instituciones se debilitan. Es, aquí que reside el riesgo más serio: el del golpe de estado.

Un golpe de estado, en su forma ortodoxa (ver el manual de Curzio Malaparte; el análisis del 18 de Brumario de Karl Marx o “El Estado y la Revolución” de Lenin) consistía en la conquista del poder estatal por parte de las élites políticas o de determinados cuerpos de la Administración, generalmente las fuerzas armadas, recurriendo a la violencia o a la amenaza de su utilización.

Esta forma de conquista del poder, puede y debe ser descartada para el caso mexicano: sus Fuerzas Armadas han demostrado a lo largo del último siglo y en el presente su institucionalidad y respecto por la Constitución. O sea, son un garante de la transición democrática.

Pero, un golpe de estado puede ser (es) una técnica de acceso al poder, un mecanismo de permanencia en el mismo, una forma de dirimir rivalidades o de alejar y excluir a determinados grupos. Como tal, ha sido repensado y asumido nuevas formas llamadas, erróneamente, de “golpe constitucional” con Hitler (1933) y con Hugo Chávez (1999). Es este último “avatar” del golpe de estado que me preocupa y que puede tentar a algunos como una vía alternativa para el país.

No nos engañemos, en la realidad es una ruptura política del segundo tipo que conlleva en sí la destrucción del Estado de Derecho.

La lucha por el poder ha ocupado desde siempre un lugar principal en todo conflicto político. Hoy en día, los actores susceptibles de realizar un golpe de Estado pueden ser aquellos grupos gubernamentales con capacidad de movilizar determinados recursos de poder, capaces de desarrollar la técnica necesaria para asegurar su éxito y que controlan, a través de procesos aparentemente democráticos (fueron electos, por ejemplo) el ejecutivo y el legislativo, este último con mayoría absoluta. Tal es el caso de la “dictadura” constitucional de Hugo Chávez, impuesta a partir del referéndum del 1999, en formas no previstas en la Constitución, pero avaladas por dos sentencias de la Corte, y que le permitió organizar una “selección” de los representantes en el Constituyente.

En cuanto a las causas que dan lugar a los golpes, están en relación directa bien con la aspiración de estos grupos a conseguir el Gobierno, cambiar las políticas desarrolladas o transformar el régimen político, bien con la supuesta amenaza de su posición en determinada coyuntura histórica.

En cualquier caso, siempre hay una referencia justificadora por parte de los sectores que ejecutan el golpe, sea en su forma ortodoxa o en su forma chavista. El desarrollo se caracteriza por la utilización de la violencia o por la amenaza de la misma, por la sorpresa de la acción, por estar precedido de una fase conspirativa y por la ruptura manifiesta de la legalidad y de la legitimidad del régimen asaltado.

El resultado, en caso de éxito, supone la implantación de una nueva legalidad y la asunción de un nuevo principio legitimador, además de los cambios de personas y normativa legal en el Gobierno, instituciones y régimen general.

Su riesgo de implementación es enorme en determinados periodos cruciales, especialmente en procesos abiertos de cambio, ya que genera alteraciones de consideración en el ritmo. De esta forma, tendrá especial importancia en aquellos momentos de cambio político en los que las pretensiones de los actores son variadas y no está todavía definida la forma definitiva del régimen, como son los procesos de transición política.

Ahora bien, en nuestro contexto actual tenemos un proceso de transición política pacífica, con diversas etapas de reforma del Estado, pero que se enfrenta a una violencia extrema en determinadas regiones, lo cual produce una percepción (falsa) de ingobernabilidad y por ende propicia la tentación para el apareamiento de un “Chávez” a la mexicana.

No nos engañemos, el actual contexto de ataque a los municipios y los representantes electos municipales es calculado y deliberado para acentuar esa percepción de ingobernabilidad. Pero es altura de colocar un alto a las “victorias” psicológicas del terror y un alto a las tentaciones de soluciones populistas y represivas.

Ese momento histórico fue el día 13 de noviembre 2012: cuando todos los michoacanos y todas las michoacanas salieron a votar sin miedo y con la firme determinación de no ceder un sólo milímetro de territorio ni un sólo iota de nuestros derechos. A la barbarie de estos actos terroristas que matan a nuestros representantes electos hay que responder con entereza y con lecciones de ciudadanía. Ese momento histórico puede ser el 2 de Julio 2013.

No nos engañemos, una ciudadanía activa es el verdadero bastión de defensa de las libertades. Una ciudadanía activa no queda en casa cuando sus representantes electos son abatidos.

Sin embargo, este baluarte último de nuestras libertades, una ciudadanía activa está bajo ataque y en plena erosión por la creciente importancia en la vida política de los grupos de presión, también llamados grupos de interés.

Los grupos de presión son actores políticos con creciente importancia en las sociedades actuales. Se distinguen de los partidos en que carecen (en circunstancias normales) de voluntad de tomar directamente el poder; sólo pretenden influir, presionar sobre los detentores del poder político para que adopten decisiones que favorezcan los intereses que defienden. También son llamados grupos de interés.

La reciente historia político - electoral del Estado de Michoacán es un ejemplo de la eficiente organización de los grupos de interés, de su creciente importancia y peso y del sometimiento de los aparatos partidarios a los intereses particulares de los grupos de presión. La elección del 2012, no será en mi opinión un enfrentamiento entre partidos y personalidades de los candidatos, sí un resultado de la gestión de los grupos de presión y de las relaciones de poder entre éstos.

Entender su naturaleza, clasificación, objetivos y comportamiento es esencial para un análisis correcto del panorama electoral actual. Tarea urgente, cuando observamos la toma del ayuntamiento de Morelia por la acción coordinada de un grupo de interés que aprovechó estratégicamente el contexto de interinato producido por la sentencia de anulación de los resultados electorales del TEPJF.

Una definición comúnmente usada de “grupo de presión” es la de Schwartzberg: “Una organización constituida para la defensa de un interés, que ejerce una presión sobre los poderes públicos para obtener de ellos decisiones conforme a sus intereses”.

Esta definición contempla tres constitutivos de esos grupos (autores como Almond y Powell parten del nivel de organización y especialización para establecer cuatro tipos de grupos de interés):

1. Los anónimos, formaciones espontáneas y efímeras.
2. Los no asociativos, informales, intermitentes.
3. Los institucionales, que son organizaciones formales que a veces pueden convertirse en grupos de presión.
4. Los asociativos, organizaciones voluntarias y especializadas en la articulación de intereses que son los verdaderos grupos de presión eficaces (ejemplo, las logias masónicas).

Todos los grupos de presión son grupos de interés pero no a la inversa. Un grupo de interés deviene de presión cuando la ejerce sobre los poderes políticos. Todo grupo de interés puede potencialmente convertirse en grupo de presión.

Los grupos de presión surgen con el liberalismo, que al reconocer la libertad de expresión y el derecho de petición admite la posibilidad de influencia y presión sobre las estructuras de poder. Los afectados se agrupan para defenderse frente a otros grupos y al final buscan la ayuda de alguna instancia de poder sobre la que presionan. Algunos autores consideran a los grupos de presión como resultado del paso de la comunidad a la sociedad, tal como lo describe Tönnies.

En los sistemas políticos actuales, el creciente intervencionismo del Estado en la sociedad permite y potencia el florecimiento de grupos de presión. Hay muchas clasificaciones en base a distintos criterios. En la categoría “Grupo de presión, de interés o de promoción” entran todas las organizaciones profesionales; agrarias, empresariales, trabajadores, profesionales liberales.

A su vez, la definición de “Grupo de ideas o promotores o de vocación ideológica” abarca los grupos que no defienden intereses materiales o profesionales, sino que promueven la defensa de ciertas causas particulares. Entre ellas están: 1- Las organizaciones confesionales e ideológicas (las iglesias); 2- Las de objeto especializado, que defienden una causa concreta (por ejemplo: asociaciones contra la abolición de la pena de muerte, el antirracismo, grupos contra el aborto, etc); 3- Los grupos de condición, compuesto por personas que comparten una misma condición social. (Jóvenes, estudiantes, mujeres, tercera edad,

gays); 4-Las sociedades de pensamiento y los clubs políticos, que en ocasiones se acaban transformando en partidos.

Por su naturaleza, también se pueden establecer diferencias entre grupos privados y públicos. Normalmente los grupos que tratan de presionar sobre los poderes públicos son privados, pero también hay grupos que están dentro del ámbito del Estado, órganos estatales que presionan sobre otros "Grupos de presión públicos".

En este último caso tendremos que aplicar un otro esquema clasificatorio: 1.-"Grupos civiles" defienden intereses particulares frente al Estado, que defiende los intereses generales (Ayuntamientos para lograr subvenciones, Secretarías de Estado para ampliar el ámbito de sus competencias, etc); 2.-"Grupos militares" actúan con frecuencia obligando al Estado a adoptar medidas que les beneficien, e incluso intervienen directamente en la vida política (militarismo, golpismo).

Sin embargo, estas no son clasificaciones exhaustivas. Según el tipo de organización y de miembros encontraremos: "Grupo de cuadros" y "Grupo de masas".

Los "Grupo de cuadros" se identifican por un número reducido de miembros, para lograr eficacia, el objetivo perseguido afecta a un colectivo reducido. (Altos cuerpos de funcionarios, etc). Los "Grupos de masas", por el gran número de miembros o socios, como por ejemplo los sindicatos u organizaciones feministas

Por el lugar que ocupa la presión en las actividades de los grupos pueden ser Exclusivos o Parciales. Exclusivos cuando se dedican prioritariamente o exclusivamente a presionar el poder (ejemplo los "lobbies" y su acción sobre el voto de los legisladores en el Capitolio en Washington o en San Lázaro en México). "Parciales" cuando la presión solo es un aspecto de su vida como grupo, las iglesias los sindicatos. Finalmente, teniendo en cuenta los ámbitos donde actúan, grupos de presión pueden también ser identificados como nacionales o internacionales.

El tipo de actuación de los grupos de presión y su eficiencia dependen de diversos elementos de poder del (de los) grupo(s), en particular:

1. El número de sus miembros.
2. Sus recursos financieros o de cualquier otro tipo.
3. El Status Social de sus componentes
4. La capacidad colectiva o individual
5. Control sobre los medios de fuerza

6. Control de los medios de distribución y producción
7. Sus ideas y creencias.

La eficacia de la acción de los grupos de presión dependerá de la combinación de estos elementos en una organización dada. Los medios que utilizan los grupos para presionar sobre el poder se ubican en un “*continuum*” que se extiende desde el suministro de información hasta el uso de la violencia. Desde el punto de vista de la acción legal o de la ilegal. Meynaud, entre otros, distingue:

1. Los intentos de persuasión;
2. Las amenazas;
3. La utilización de recursos financieros;
4. El sabotaje a la acción del gobierno;
5. La acción directa, con medidas como manifestaciones.

A su vez, Duverger señala dos tipos de actuación de los grupos de presión: la acción directa sobre los organismos de poder pueden ser abiertas y confesada o oculta y discretas o la acción indirecta sobre el público, sobre la opinión pública, que a su vez influye sobre el poder.

En aras de esta eficacia se pueden producir situaciones de cooperación y alianza entre distintos grupos de presión que en principio parece que defienden intereses opuestos y en ocasiones factores externos llegan a fragmentar la defensa de un mismo interés en grupos distintos que reclutan a sus miembros en idéntico ámbito social.

Las instancias donde ejercen su presión dependen de la estructura del sistema político, en sistemas democráticos estas instancias suelen ser, las asambleas legislativas, el gobierno, la administración, la justicia, los partidos políticos, la opinión pública, las organizaciones internacionales.

Conclusiones

El grande problema para las democracias, perfectamente visible en nuestros contextos actuales es el de la institucionalización de los grupos de presión. Los grupos de presión, al incrementar su importancia en la vida política, han sido reconocidos por parte de los poderes públicos, que establecen ciertos controles sobre su acción, fundamentalmente con el objeto de evitar que se conviertan en elementos de lo que Finer denomina “el imperio anónimo” por los que se trata de dar publicidad a sus actuaciones, potenciar su funcionamiento interno democrático, fijar instancias permanentes de contacto con el poder, como el Con-

sejo Económico y Social en España o el Consejo Coordinador Empresarial en México.

Otro elemento importante de análisis es la debida identificación de las relaciones de los grupos de presión con los partidos políticos⁹. Algunos grupos de presión no tienen relación con los partidos, otros sólo ocasionalmente, sin embargo la mayor parte tienen lazos estructurales. Estos lazos pueden ser de varios tipos que van desde la:

1. Subordinación de los grupos de presión a los partidos, que a veces es reconocida y establecida en los estatutos y otras veces no, y en este caso el control de los partidos se lleva a cabo mediante personas interpuestas en los órganos de dirección del grupo;
2. A la subordinación del partido a los grupos de interés. En este último caso hablamos de la existencia de los "partidos indirectos" como el Labour inglés conectado al sindicalismo británico, o el PANAL en México.

Lo que debemos tener presente, además de la correcta identificación de las relaciones de los grupos de presión con el poder y con los partidos es distinguir sus tres funciones y cómo su cumplimiento los ubican en este panorama, tan complejo, de la configuración de la política mexicana.

Almond y Powell¹⁰ definen estos grupos de presión como elementos que presentan demandas sociales a los centros donde se toman las decisiones y que cumplen la función de "articulación de intereses". Otras funciones, tales como ser una de las instancias de socialización política, un cauce de comunicación política entre los grupos sociales y los gobernantes, una cantera de reclutamiento de elites políticas una fuente de potenciales electores, son inherentes a la naturaleza de los grupos de presión.

O sea los grupos de presión, son fuente de información para las instancias decisorias, favorecen el asentimiento-participación y canalizan las reivindicaciones, las racionalizan, las ordenan. Por ende, controlan perfectamente al ciudadano, lo hacen de forma a-nacional o supranacional y posibilitan la reproducción de los mismos actores en el poder. Lo que en definitiva es el mayor riesgo para la soberanía interna y al exterior de los estados en la globalización¹¹ y en períodos de crisis económica.

9 Ver para el caso de la democracia mexicana a SALAZAR, Luis y WOLDENBERG, José, *Principios y valores de la democracia*, Instituto Federal Electoral, México, 1993.

10 ALMOND, Gabriel Abraham y G. Bingham POWELL, *Comparative Politics: a developmental approach*. Ed. Little y Brown, Boston, 1966.

11 HELD, D., *La democracia y el orden global: del estado moderno al gobierno cosmopolita*, Paidós, Barcelona, 1997

Bibliografía

- ALMOND, Gabriel Abraham; POWELL, Bingham G., *Comparative Politics: a developmental approach*. Ed. Little y Brown, Boston, 1966
- BECK, Ulrich, *The reinvention of politics: rethinking modernity in the global social order*; Suhrkamp Verlag, Cambridge, 1993, trad. Inglés Polity Press y Blacwell Publishers Ltd., 1997
- BOBBIO, Norberto. *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1986.
- DA CUNHA LOPES, Teresa; DÍAZ PEDRAZA, NOÉ, “Estado y Soberanía: una perspectiva evolutiva” en DA CUNHA LOPES, T. *Et alii, Democracia y Políticas Públicas*, UMSNH, UV, URJC, ISEG, Morelia, 2008.
- DICCIONARIO de política y administración pública (s. f.), T. 2., Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 2005.
- DUVERGER, Maurice, *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*, Ariel, México, 1980.
- GIDDENS, Antony, *The Third Way: the renewal of social democracy*, Polity Press, Cambridge, 1998.
- GONZÁLEZ Schmal, Raúl, “Democracia semidirecta y democracia participativa”, en VALADÉS, Diego y GUTIÉRREZ Rivas, Rodrigo (Coordinadores), *Democracia y gobernabilidad*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2001.
- HELD, D., *La democracia y el orden global: del estado moderno al gobierno cosmopolita*, Paidós, Barcelona, 1997.
- HELD, David, *Modelos de democracia*, Alianza editorial, Madrid, 2001.
- HOBSON, J. M., *The Wealth of States: A Comparative Sociology of International Economic and Political Change*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997.
- HUNTINGTON, Samuel P., *La tercera ola: La democratización a finales del siglo XX*, Paidós, Barcelona, 1994.
- KRASNER, S., *Sovereignty. Organized Hypocrisy*. Princeton University Press, Princeton, 1999
- LIJPHART, Arend, *Modelos de democracia: Formas de gobierno y resultados de treinta y seis países*, Editorial Ariel, Barcelona, 2000.
- MANN, Michael: *The Sources of Social Power. The Rise of Classes and Nation-States, 1760-1914*, Cambridge University Press, Cambridge, 1993.
- MARSHALL, Thomas Humphrey: *Class, Citinzeship, and Social Development*, University of Chicago Press, Chicago, 1964.
- OLIVOS Campos, José René, *El Michoacán pendiente*, CIDEM, México, 2007.

- OLIVOS Campos, José René, *La gobernabilidad democrática municipal en México*, Porrúa, México, 2005.
- PRUD'HOMME, Jean-François, *Consulta popular y democracia directa*, Instituto Federal Electoral, México, 1997.
- ROUSSEAU, Jean Jacques, *El Contrato Social*, EDIMAT, Madrid, 2000.
- SALAZAR, Luis y WOLDENBERG, José, *Principios y valores de la democracia*, Instituto Federal Electoral, México, 1993.
- SARTORI, Giovanni, *Teoría de la democracia; 1. El debate contemporáneo*, Alianza Universidad, México, 1989.
- SCKOPOL, Theda, *Social Policy in the United States*, Princeton University Press, Princeton, 1995.
- STRANGE, Susan, *States and Markets*, Second ed., Continuum, NY, 1994.

La cadena perpetua. Una pena sin sentido. La prisión vitalicia en Veracruz *

María del Pilar Espinosa Torres **

RESUMEN: En este trabajo se describe el panorama legislativo de la prisión vitalicia en México y se cuestiona su legalidad y legitimidad en el contexto de la interdisciplinariedad, con breves referencias al ámbito internacional y especial atención a la legislación veracruzana.

Palabras clave: Prisión, Cadena Perpetua.

ABSTRACT: This paper describes the regulatory landscape of life in prison in Mexico and questioned its legality and legitimacy in the context of interdisciplinarity, with brief references to international and special attention to legislation Veracruz.

Key words: Imprisonment, Life Imprisonment.

SUMARIO: Introducción. 1. Definición de términos. 2. Historia. 3. La legislación mexicana vigente. 3.1. Constitución. 3.2. Los tratados internacionales. 3.3. Ley Federal para prevenir y sancionar los delitos en materia de secuestro. 3.4. Legislación secundaria penal mexicana. 3.5. Legislación penal estatal. Los códigos penales. 4. Criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la constitucionalidad de la pena de prisión mayor a 100 años. 5. Primeras sentencias condenatorias a prisión vitalicia en Chihuahua. 6. Consideraciones de política. 7. Derecho de ejecución de sanciones. 8. Estadísticas sobre internos en México. 9. Derecho comparado. Conclusiones y propuestas. Bibliografía.

Introducción

Considero que referirse a “implicaciones transdisciplinarias”¹ es aludir a la vinculación del derecho penal entendido como legislación (la reformas modifican la misma), con las diversas disciplinas que entran en juego para realizarlas.

* Artículo recibido el 16 de julio de 2012 y aceptado para su publicación el 3 de septiembre de 2012.

** Maestra jubilada de la Universidad Veracruzana.

1 No entraremos en la distinción entre multidisciplinariedad, interdisciplinariedad y transdisciplinariedad, prefiriendo aludir de manera más sencilla a interrelaciones del derecho penal con otras ramas del mismo derecho y otros saberes. Cfr. ESPINOSA TORRES, María del Pilar, “La interdisciplinariedad en la enseñanza del derecho y en el derecho penal.”, *Letras Jurídicas*, año 7, no. 13, enero-junio de 2006, pp. 165-185.

Para intentar explicar la legislación vigente, su relevancia y legitimación se recurre a la teoría penal (derecho penal entendido como ciencia) en interrelación con otras ramas del derecho, como el derecho constitucional, con el penitenciario o ejecutivo, con el derecho internacional, con el derecho comparado y con otras disciplinas o saberes, principalmente con la filosofía, la historia, la estadística, la sociología, la economía o la lógica (argumentación). ¡Ah! además con la política. El tema que seleccionamos, se presta de maravillas para resaltar algunas de estas implicaciones a las que haremos breves menciones.

La pena de cadena perpetua, eufemísticamente denominada “prisión vitalicia”, se introdujo expresamente en los códigos penales mexicanos en los primeros años de este siglo XXI. Sería mejor decir que se reimplantó después de casi 200 años, ya que aparecía en los primeros códigos del siglo XIX.² Se inician las reformas a las legislaciones penales estatales para introducir la prisión vitalicia a partir de 2008.

Ni la Constitución Mexicana, ni los tratados internacionales prohíben la prisión vitalicia de manera expresa, pero se debate que dicha pena y aun la prisión de más de 50 años sea violatoria de los derechos humanos por ser inhumana y de crueldad inusitada, contraria a la prohibición del artículo 22 constitucional y a la finalidad de la pena de prisión, ahora denominada “reinserción”.³ En sentido contrario, se argumenta que las penas de prisión “de hasta 70 años” y la prisión vitalicia son necesarias para dar seguridad y defender a la población. Hechos recientes como los acontecidos en Monterrey parecen inclinar la balanza hacia la segunda postura, sin embargo es necesario profundizar en el tema para poder decidir entre una justicia penal que no sea venganza sin sentido, que no aniquile la esperanza, que promueva la solidaridad, la tolerancia y la comprensión, en fin una legislación no contradictoria con los derechos humanos o un castigo y encierro que calme aparentemente nuestros temores.

1. Definición de términos

PRISIÓN VITALICIA. Aquella pena privativa de libertad de por vida del condenado. La mayor de 100 años es de ese tipo. Pero aún la de 40 o 50 años puede ser vitalicia. Son sinónimos: prisión perpetua, por tiempo indeterminado o indefinido, presidio perpetuo. Se impone por delitos graves y en sustitución en lugares en donde esta prohibida la pena de muerte.

2 PORTE PETIT, Celestino, (Coord.), *Leyes penales mexicanas*, 5 tomos, INACIPE, México, 1979.

3 Reforma Constitucional. D. O. 10 de junio de 2011, artículo 18.

CADENA PERPETUA. Término en desuso. Se le denominaba así porque se encadenaba al reo con grillete, se establecía en los primeros códigos de México del siglo XIX, Cuando se fraccionaba se expresaba en “años de cadena”. Nueva-mente utilizado en el Código Penal de Chihuahua.

2. Historia

El Código Penal de Veracruz del año de 1835, ratificado en 1849, incluía dentro de la enumeración de penas de su artículo 1º: “1. Muerte; 2. Trabajos forzados para siempre en presidio o fuera de él, 3. Trabajos forzados por tiempo determinado en presidio o fuera de él...7. Prisión; 8. Vergüenza pública...”⁴ La reglamentación de la pena de trabajos forzados para siempre especificaba la característica de ponerle grillos y cadena al reo. En el Código Penal de 1869 de Veracruz ya no se incluyen los trabajos forzados como pena indeterminada y la prisión era sólo “de hasta 10 años”. El término de duración de la prisión en el Código de Defensa Social de 1944 y en el de 1948 era de “hasta 30 años”.⁵El ordenamiento de 1980 establecía 40 años máximo de prisión.

El Código Penal para el Distrito y Territorios Federales de 1871, implantaba también en su artículo 92 la pena de muerte así como prisión ordinaria en penitenciaria y extraordinaria pero no de manera perpetua.⁶ Tampoco el Código Almaráz de 1929 consideraba la prisión vitalicia.

3. La legislación mexicana vigente

3.1 Constitución

Como ya mencionamos, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no prohíbe expresamente la pena de prisión vitalicia, pero un sector de la doctrina nacional e internacional argumenta⁷ que en su primer párrafo se encuentra una prohibición implícita: “Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado.” La discusión gira sobre el sentido y alcan-

4 *Leyes penales mexicanas*, tomo I, INACIPE, México, 1979.

5 *Leyes penales mexicanas*, tomo 2, INACIPE, México, 1979.

6 *Ibidem*, Tomo 2.

7 ZAFFARONI, Eugenio Raúl *Et. alii*, *Derecho penal Parte General*, Ediar, Buenos Aires, Argentina, 2005, pp. 112, 708,709. En interpretación al artículo constitucional similar al mexicano.

ce de los términos “inusitadas y trascendentales”. En sentido gramatical, inusitado es lo no usado y esa pena no había existido como tal en la legislación penal desde principios del siglo XIX. En otras constituciones y tratados aparecen los términos “cruels”

Como veremos posteriormente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha argumentado a favor y en contra de que dicha pena sea considerada inconstitucional.

Según reforma de 10 de junio de 2011, se reformó el artículo 18 constitucional sustituyéndose la palabra “readaptación” por “reinserción” como finalidad del sistema penitenciario. Hay una clara contradicción entre cualquier posible reinserción y la prisión a cadena perpetua lo cual viola el principio de racionalidad de las leyes⁸ Por otra parte en la nueva redacción del artículo 1º. Tercer párrafo se indica: “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 (el subrayado es mío). En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley”. El progreso en materia penal va de la venganza privada a la humanización de las penas. La pena de prisión vitalicia es un claro retroceso.

3.2 Los tratados internacionales

PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS. D. O. 20 de mayo de 1981.

“Artículo 7. Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes...”

“Artículo 10.3. El régimen penitenciario consistirá en un tratamiento cuya finalidad esencial será la reforma y la readaptación social de los penados...”

CONVENCIÓN AMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. D. O. 7 de mayo de 1981.

Artículo 5.2. “Nadie debe ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Toda persona privada de su libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano”.

... 5.6. Las penas privativas de la libertad tendrán como finalidad esencial la reforma y la readaptación social de los condenados.”⁹

8 El principio de racionalidad va dirigido preferentemente al legislador. Cfr. FERRAJOLI, Luigi, *Derecho y Razón. Teoría del garantismo penal*, Trota, Madrid, 2005.

9 La Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos se constituyen en este documento internacional.

Además de estos documentos internacionales, dentro del derecho internacional se encuentran los tratados bilaterales y multilaterales, siendo los de extradición relevantes para nuestro tema por especificar las condiciones en que se concede o no dicho procedimiento.

3.3 Ley Federal para prevenir y sancionar los delitos en materia de secuestro

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2010, reformada el 27 de febrero de 2011, en vigor 90 días después de la publicación, o sea el 30 de febrero de 2011 establece máximos de 40 años de pena de prisión en el caso del secuestro clásico, 50 si se trata de secuestro de menores, periodistas o funcionarios públicos y 70 si muere la víctima. Los secuestros perpetrados con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley Federal se sancionaran de acuerdo a las legislaciones locales.

3.4 Legislación secundaria penal mexicana

El Código Penal para el Distrito y Territorios Federales de 1931 establecía en su artículo 25 “de tres días a 40 años de prisión”, elevándose dicho término a 50 años por reforma de 1999.¹⁰ Al ser aplicadas en sentencias esas penas e impugnadas, habían sido interpretadas judicialmente como inconstitucionales, ya que en los hechos podrían convertirse en perpetuas o vitalicias, ratificándose ese criterio por la Suprema Corte de Justicia en 2001. Posteriormente, después de años de debate, se modificó ese criterio en 2005 y se ratificó en 2008, con dos votos en contra de los ministros J. Ramón Cossío y Juan Silva Meza, al sostener que dicha pena no era violatoria del artículo 22 de la Constitución General por no ser excesiva, inhumana, inusitada ni trascendental.¹¹ La discusión se agudizó con motivo de las solicitudes de extradición, sobre todo a Estados Unidos. Se inician después las reformas a las legislaciones penales estatales para introducir la prisión vitalicia. El Estado de Chihuahua, al aumentar la pena de prisión en “hasta 105 años” en el año de 2008, y aplicarla en 2010, dio lugar a un nuevo cuestionamiento sobre la constitucionalidad de la pena de prisión vitalicia.¹²

El Código Penal Federal vigente en su artículo 25, fija una pena de prisión de 3 días a 60 años. No se puede conceder libertad provisional al secuestrador. En

10 ESPINOSA TORRES, Ma. del Pilar, “Las reformas penales a nivel federal y estatal (1983-2000), *Una visión contemporánea del derecho Penal*, Secretaría de Seguridad Pública, Xalapa, Veracruz, México, 2004, p. 91.

11 Revista Jurídica Online, Facultad de Jurisprudencia, pp. 631-647, com/images/stories, Consulta 28 agosto 2011.

12 LABARDINI FLORES, Rodrigo, “La prisión vitalicia en México”. *Iuris tantum*, núm. 20, diciembre de 2009, estudios varios, p. 109-153. <http://doctrina.vlx.com.mx/vid/prision-vitalicia-mexico-78602298>, Consulta: 23 de agosto de 2011.

noviembre de 2010 se aumentó la prisión por secuestro a 70 años si muere la víctima.¹³ A pesar de múltiples propuestas y presiones estatales no se ha aprobado ninguna reforma para incluir la pena de prisión perpetua. En Comisiones los diputados federales avalaron reformas tanto a este ordenamiento como a la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los delitos en materia de secuestro, mismas que se discutirán en pleno en septiembre próximo.¹⁴

El Código Penal del Distrito Federal vigente, (durante mucho tiempo el mismo que el federal, razón por la cual lo anotamos en esta sección)¹⁵ establece en su artículo 33, una pena de prisión no menor de tres meses ni mayor de 70 años. En caso de secuestro la pena será entre 40 y 60 años, (término mayor que la prevista para el homicidio). Se puede incrementar una tercera parte si es agravada. Y de 50 a 70 si fallece la víctima (artículos. 33 y 164).¹⁶ Tampoco hay derecho a libertad preparatoria.

3.5 Legislación penal estatal. Los códigos penales

El artículo 27 del Código Penal de Chihuahua, según reforma aprobada el 21 de octubre de 2010, establece la posibilidad de acumulación de penas rebasando los 100 años, en los casos de secuestro, homicidio múltiple y extorsión y el artículo 32 reglamenta “**la cadena perpetua**”, así, con esa denominación, “o prisión vitalicia”.

La había implantado para el caso de homicidio de mujeres y menores en 2005.

Chihuahua es el primer Estado y creemos que el único, en donde se ha aplicado la cadena perpetua, (Hasta por 100 años o más), pero además de Veracruz, otros dos estados también la han incluido. Veamos:

Establecen la prisión vitalicia de manera expresa:

- Puebla, artículo 41, la pena de prisión es de 3 días a 70 años o “prisión vitalicia.” Y
- Quintana Roo. Artículo 22, pena de prisión de 6 meses a 50 años o “pena vitalicia.”
- Veracruz. Artículo 48, pena de prisión de hasta 70 años o “vitalicia”.

13 Internet. Instituto de Investigaciones Jurídicas, legislación federal, Código Penal Federal, Consulta 22 de agosto de 2011.

14 MARÍN, Nadia, “A cien años del primer secuestro, vamos rumbo a la cadena perpetua”, *Diario de Xalapa*, domingo 7 de agosto de 2011, sección internacional, pp. 1 y 4 B.

15 La separación se efectuó según reforma de D. O. 18 de mayo de 1999. ESPINOSA TORRES, Pilar, *Una visión contemporánea*, “Las reformas penales a nivel federal y estatal. 1983-2000”, p. 97.

16 En vigor desde el 13 de noviembre de 2002. *Cuadernos de derecho*, año 9, vol. 99, ABZ editores, México.

En otra clasificación enlistamos los códigos que tienen un límite máximo de 60 o más, considerando que el promedio de vida es de 75 años para los hombres, si una persona es sentenciado a 60 años cuando tiene 20, ya sería prisión vitalicia ya que en México al contrario de otros países como Estados Unidos inclusive, no se tienen beneficios de preliberación en esos casos.

- Coahuila, artículo 62, prisión de 3 días a 60 años, pudiendo exceder este término en caso de concurso de varios delitos.
- Chiapas, artículo 31, de tres días a 110 años.
- Distrito Federal, artículo 33, de tres días a 70 años.
- Durango, artículo 34, de tres meses a 70 años.
- Guerrero, artículo 25, de tres días a 75 años.
- México, artículo 23, de tres meses a 70 años.
- Morelos, artículo 29, de tres días a 80 años, pudiendo exceder este término en caso de comisión de un nuevo delito en reclusión.
- Nuevo León, art. 48, de tres días a 60 años, no puede exceder de ese término.
- Oaxaca, art. 18, de tres días a 105 años por un solo delito, en concurso real, artículos 68 y 69, sin que exceda el doble de los máximos de cada delito.
- San Luis Potosí, artículo 21, de un mes a 70 años.
- Tlaxcala, artículo 22, de tres días a 60 años.

Estados en los cuales se establecen 50 años o menos como pena máxima de prisión:

- Aguascalientes, Hasta 40 años, (se establece en cada tipo penal).
- Baja California, artículo 26, de tres días a 50 años.
- Baja California Sur. Artículo 42, de 3 días a 40 años.
- Campeche. 3 días a 40 años.
- Colima, artículo 39, de tres días a 50 años.
- Guanajuato, artículo 34, de tres meses a 40 años.
- Hidalgo, artículo 28, de tres meses a 40 años, pudiendo llegar a 50.
- Jalisco, artículo 20, de tres días a 50 años.
- Michoacán, artículo 24, de tres días a 40 años.
- Nayarit, artículo 28, de tres días a 50 años.
- Querétaro, artículo 30, de tres días a 50 años.
- Sinaloa, artículo 29, de tres meses a 50 años.

- Sonora, artículo 21, de tres a 50 años.
- Tabasco, artículo 18, de tres meses a 50 años.
- Tamaulipas, artículo 45, de tres días a 50 años.
- Yucatán, artículo 29, de tres días a 40 años.
- Zacatecas, artículo 21, de tres meses a ¡30 años!, el único con esa duración.¹⁷

Resumiendo: En México hay cuatro estados que han implementado la prisión vitalicia de manera expresa (Chihuahua, Puebla, Quintana Roo y Veracruz) y 11 que por la duración de la pena máxima mayor a 60 años de hecho la incluyen. El resto de los estados, establecen 50, 40, y uno sólo aún 30. Es muy probable que la tendencia reformadora a favor de la prisión vitalicia aumente. Esto es estadística, otra relación importante entre derecho y otra ciencia. La duración de la pena de prisión es muy elevada en la mayoría, por lo que de hecho en todos existe la pena vitalicia. Solo seis tienen un máximo de 40 años.

Por cuanto se refiere a Veracruz, el artículo 48 del Código Penal, al entrar en vigor en el año de 2004 establecía 50 años como límite máximo para la prisión, se aumentó a 70 años por reforma aparecida en G. O. de 24 de agosto de ese mismo año y se admite como alternativa la posibilidad de ser “vitalicia”... “Sólo en los casos en que la Ley expresamente lo autorice...”, según adición publicada en G. O. de 15 de agosto de 2008. Esos casos son para el delito de homicidio calificado y para el secuestro.¹⁸

El aumento en la duración de la pena de prisión en los códigos penales mexicanos ha sido acelerado en los últimos años, en 1940 un destacado penalista jalapeño expresaba respecto a la legislación de la época que el límite tan alto (30 años) era marcadamente infortunado, algo francamente monstruoso.¹⁹

4. Criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la constitucionalidad de la pena de prisión mayor a 100 años

Por ser importante ampliamos la información sobre los criterios de la Corte respecto a la pena de prisión.

17 Todos los códigos federales y estatales se consultaron en Internet. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Legislación, Consulta de 8-29 de agosto de 2011.

18 *Nuevos Códigos Penal y de Procedimientos Penales* de Veracruz con sus reformas, 12ª ed., Cajica, Puebla, México, 2010.

19 HERNÁNDEZ QUIROZ, Armando, *Idearios represivos*, Cuadernos de la Facultad de Derecho, Num. 5, Universidad Veracruzana, Xalapa, Ver., México, p. 49.

TESIS P/J.2/2006 “LA PRISIÓN VITALICIA NO CONSTITUYE UNA PENA INUSITADA DE LAS PROHIBIDAS DEL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, POR LO QUE CUANDO AQUELLA SE SOLICITA ES INNECESARIO QUE EL ESTADO REQUIRENTE SE COMPROMETA A NO APLICARLA O A IMPONER UNA MENOR QUE FIJE SU LEGISLACIÓN” NOVENA EPOCA, PLENO, SCJN, GACETA 23 FEBRERO DE 2006, PAG. 5.²⁰

TESIS 20/2008, “No constituye una sanción inusitada, inhumana y cruel”. O sea que considera que la prisión vitalicia es constitucional. Esta tesis y la de 2006 contradicen dos anteriores, las 126/2001 y 127/2001, en que se estableció que sí era inconstitucional. La Ministra Olga Sánchez Cordero, en 2001, dio voto en contra explicando que “inusitado” tiene tres connotaciones constitucionales diferentes de la gramatical “no usado”: 1. Por el tipo de pena, que cause dolor en el cuerpo o alteración física relacionada; 2. Desproporción en relación al delito cometido y 3. Que siendo utilizada en un lugar, no lo sea ya en los demás por ser rechazada en la generalidad de los sistemas punitivos. Argumentó también que la pena tiene una función social.²¹

La de 2008 fue por voto de 6 ministros, no hubo mayoría y no se pudo cambiar el sentido. Como ya mencionamos dos ministros, Juan Silva Meza y José Ramón Cossío apoyan la tesis de inconstitucionalidad y dan los siguientes argumentos: a) el citado precepto (de Chihuahua) es discriminatorio, desproporcionado y viola la garantía de libertad del artículo 1º. Constitucional; y b) Si bien es necesario poner freno al asesinato de mujeres...no hay ningún elemento que demuestre que el incremento de la sanción reduzca la criminalidad.²²

Ydalia Pérez Fernández Ceja, en un artículo presentado en una Universidad de España en la materia de argumentación, sostiene que carecen de solidez los vertidos a favor de la constitucionalidad de la pena de prisión vitalicia.²³ Las tesis citadas no han sido por unanimidad, lo que indica la controversia al respecto.

Al parecer, la mayoría de Ministros de la Suprema Corte consideran prioritario los reclamos de seguridad y castigo al igual que el Congreso, diputados y senadores de los estados quienes al promulgar los ordenamientos penales establecen la pena perpetua o bien un máximo de prisión muy elevado, mayor a los 50 años en promedio, duración aun muy elevada, que rebasa en mucho los 25 años, más allá de los cuales hay un deterioro irreversible provocado por el in-

20 <http://www.scjn.gob.mx/medios/pvb/Documents/Desa>, Consulta 30 de agosto de 2011.

21 SÁNCHEZ CORDERO, Olga, “Condena al ostracismo. Algunos aspectos sobre la función social de la pena y la prisión vitalicia o cadena perpetua en la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de México”, Conferencia, Chihuahua, 4 de abril de 2003. Internet, pena de prisión vitalicia. Consulta 24 de agosto de 2011.

22 Revista Jurídica Online citada.

23 PÉREZ FERNANDEZ CEJA, Ydalia, “El cambio de Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, *Revista Jurídica Online*, Fac. de Jurisprudencia, México, pp. 631- com/images/stories.

ternamiento, según lo consideran las recomendaciones de organismos internacionales de derechos humanos.

5. Primeras sentencias condenatorias a prisión vitalicia en Chihuahua

El 22 de diciembre de 2010 Alfredo Cruz Guzmán, de 18 años fue sentenciado en juicio oral a cadena perpetua por secuestro y robo de vehículos.²⁴

En febrero de 2011, una mujer, Erika Alonso, de 28 años, alias La muñeca fue sentenciada por secuestro y homicidio a más de 100 años, era miembro de la banda “mochadedos”, misma de Alfredo Cruz.²⁵

6. Consideraciones de política

La política es el ejercicio del poder para la solución de problemas. Una reforma supone un avance, la reforma penal llevada a efecto en los códigos penales mexicanos al implantar la pena de prisión vitalicia o agravar la duración, es una decisión política que establece programas de gobierno en momentos históricos con miras funcionales; calmar la opinión pública ante los hechos violentos en el país, pretendiendo con ello dar seguridad a la sociedad. De las reformas enviadas por el Ejecutivo al Congreso la mayoría son de tipo penal y es conveniente recordar que no todo se puede mejorar con aumentos en la cantidad y calidad de la prisión.²⁶

Otra consideración política es responder a las peticiones de extradición de delincuentes, sobre todo a Estados Unidos.

7. Derecho de ejecución de sanciones

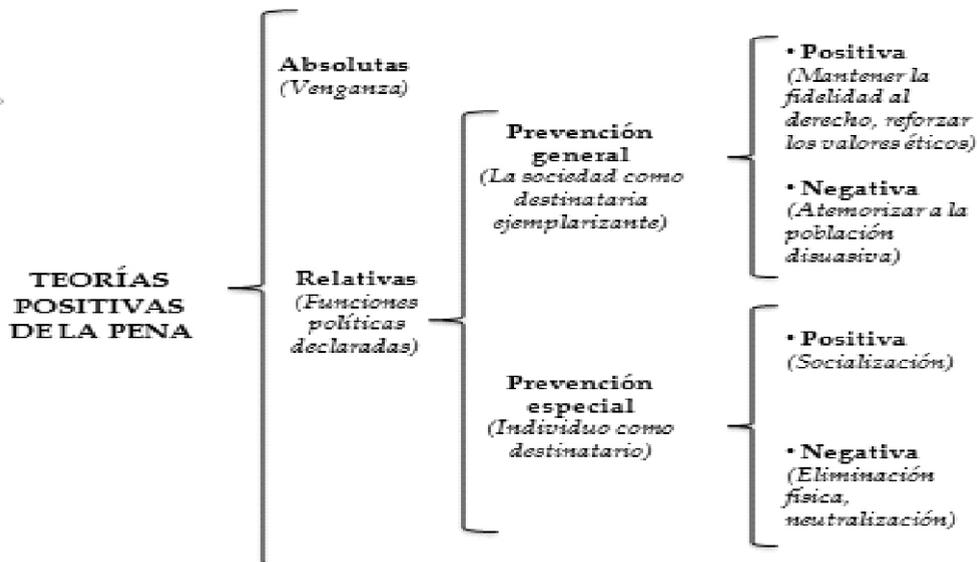
Esta rama del derecho, también llamado derecho penitenciario está en íntima relación con el derecho penal, la ejecución no puede desentenderse del objetivo de la pena. Si esta finalidad es la prevención especial (resocialización o reinserción) ambas deben tender a ello. Las ciencias sociales han demostrado que en la realidad no se puede lograr ninguno de esos fines, ya que no puede negarse el efecto deteriorador de la prisión. Por ello ésta se convierte en un depósito inhumano y la ejecución en una mera venganza.²⁷

24 www.Eluniversal.com.mx/notas/732139.html, Consulta 8 de agosto de 2011.

25 www.nnnnoticias.mx/primer-condena-perpetua-a, Consulta 8 de agosto de 2011.

26 Noticiero canal 2, lunes 29 de agosto de 2011.

27 ZAFFARONI *Et. alii*, *Op. Cit.*, p. 38.



8. Estadísticas sobre internos en México

Según datos del INEGI,²⁸ en 2009 había 37,417 procesados a nivel Federal, el 30.3% por actos ilícitos con armas, el 48.6% por narcóticos y el 1.3% por robo y 26,700 sentenciados: 35.4%, 46.7% y 1.6% respectivamente.

En Veracruz, de 1997 a 2008 se sentenciaron 11,704 delincuentes, entre 2003 y 2007 se produjo el mayor número de sentencias. Tan sólo en 2006 se dieron 1207.²⁹ Los municipios con mayor incidencia son Veracruz y Coatzacoalcos.

Según información proporcionada en la Comisión Estatal de Derechos Humanos, al 30 de agosto de 2011, había un total de 7,608 internos en los 17 CERESOS del Estado de Veracruz, reconociendo que hay sobrepoblación en la mayoría de ellos.³⁰

9. Derecho comparado

En un interesante estudio, Rodrigo Labardini Flores, expone que la pena de prisión perpetua o vitalicia a nivel de derecho comparado nos muestra que hay

28 INEGI, INTERNET, Fecha de consulta, 10 de agosto de 2011.

29 INEGI, SIMBAD, Karina de la Paz Reyes, Agencia Imagen del Golfo. Internet, fecha de consulta, 11 de agosto de 2011.

30 CEDH, Departamento de Asuntos Penitenciarios. Consulta de 31 de agosto de 2011. La población total de Veracruz es de 7 millones y fracción. INEGI, Internet,

una gran cantidad de países que la incluyen en su legislación: Venezuela, Singapur, Perú, Holanda, España, Colombia, Chile, Canadá, Estados Unidos, Argentina, Reino Unido, Alemania, Italia, Francia, Austria, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Suecia, Tailandia, Japón, Indonesia, Pakistán, Ruanda, China, Filipinas, Australia y Barein.³¹ Dicho autor hace hincapié en la relevancia que la prohibición o no de la prisión vitalicia puede tener para la concesión de la extradición por lo que es necesario consultar los Tratados Bilaterales o Multilaterales. Resalta también que países que admiten esa pena, como Sudáfrica, Alemania, Canadá, Inglaterra o Irlanda tienen legislaciones en las cuales los sentenciados pueden alcanzar su libertad después de 12 a 25 años, ya que se concede la revisión de la ejecución penal. Igual situación presenta Argentina. Cita como caso notable el de Nelson Mandela quien fue sentenciado a prisión vitalicia en 1964 y liberado el 18 de febrero de 1990. En Estados Unidos de Norteamérica también hay preliberación después de 26 años y según el estado obtienen su libertad en 7 o 10 años. Los jurados que resuelven la culpabilidad tienen esa idea de la cadena perpetua, que en realidad no es tal. Se transfiere la función y la decisión sobre la sentencia misma del poder judicial al ejecutivo.³²

En algunos países como Portugal y Noruega se ha logrado mantener un límite bajo de prisión, 25 o 30 años.

En México no hay derecho a preliberación ni revisión de la ejecución de la pena, por lo cual la prisión excesiva o vitalicia si se cumpliría en su totalidad.

Luis Martín Lingan Cabrera, describe la situación en Perú, en la cual se impugnó ante el Tribunal Constitucional dicha pena, resolviendo que se vulneraban los tratados internacionales, por ser una pena cruel, inhumana e indignante y contradecir los fines del régimen penitenciario, por lo cual se consideraba inconstitucional, pero no se abrogó de la legislación, sino que basándose en el Estatuto de la Corte Penal Internacional³³ y de diferentes legislaciones, resuelve lo siguiente: "...la sentencia no puede ser intemporal...que detrás de las exigencias de readaptación, reeducación, rehabilitación y reincorporación, como fines del régimen penitenciario se encuentra la concreción del principio de dignidad de la pena..." por lo anterior se emite la sentencia de mera incompatibilidad, que podría remediarse si el legislador introdujese una serie de medidas que

31 LABARDINI FLORES, Rodrigo. "Contexto internacional de la prisión vitalicia", Anuario Mexicano de Derecho Internacional, 2008, <http://www.bibliojuridica.org/estrev/derint/cont/8/art8/htm> Consulta de 17 de agosto de 2011.

32 *Ídem.*

33 La Corte Penal Internacional fue establecida por el Estatuto de Roma (en vigor a partir de 1º de julio de 2002). Ahí se establecen 30 años de pena máxima pero excepcionalmente admiten la prisión vitalicia.

permitan que la cadena perpetua deje de ser una pena sin plazo de culminación. Se deben prever mecanismos temporales de excarcelación, vía beneficios penitenciarios”.³⁴

Conclusiones y propuestas

La coherencia interna de un sistema penal (no contradictorio) es un requisito de racionalidad, pero además se deben respetar los principios limitadores de un estado de derecho. Esos principios establecidos por la Constitución y los Tratados Internacionales, según reforma de 10 de junio de 2011 reconocen tanto derechos humanos explícitos como implícitos. (Artículo 1º) El número de principios limitadores y su efectividad en la realidad social señala el nivel de progreso de un país o estado, existiendo siempre retrocesos.

El principio de humanidad impone la exclusión de toda crueldad inusitada en las penas y está consagrado en el artículo 22 de la Constitución Mexicana y en los tratados internacionales suscritos y en vigor en México. La pena de muerte, prohibida por la Constitución Mexicana en 2005, es la manifestación más clara de violación a este principio pero la prisión perpetua o vitalicia también lo es por implicar el deterioro irreversible de la persona por privación de libertad prolongada y ser imposible una reinserción como finalidad del régimen penitenciario.

Las consecuencias de crueldad se intensifican por las condiciones reales de ejecución de la pena en prisiones como las mexicanas en donde hay sobrepoblación, hacinamiento e inseguridad ante agresiones internas que llevan a la muerte.

Resumiendo, la prisión vitalicia o perpetua es una pena que no está expresamente prohibida en la Constitución, lo que ha permitido su inclusión vía aumento del término máximo de prisión en la parte general de los códigos penales o de manera expresa en unos pocos a partir del año 2008, sin embargo la discusión gira en torno a la interpretación del artículo 22 que prohíbe las penas inusitadas y trascendentales. Prohibición consignada también en los documentos internacionales como penas crueles o inhumanas. ¿Es la pena de prisión vitalicia de ese tipo?

Coincido con la minoría de Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en que sí es inconstitucional por ser una prohibición implícita, siendo además irracional e incongruente al establecerse en los códigos penales cuando

34 LINGAN CABRERA, Luis Martín, “La pena de cadena perpetua en la legislación y jurisprudencia”, Perú, Cajamarca, <http://luislingaderechoypolitica.blogspot.com/2010/04/la-pena-de-cadena-perpetua>. Consulta de 23 de agosto de 2011.

la Constitución señala como finalidad la reinserción y la progresividad en el reconocimiento y garantía de los derechos humanos. Mientras más larga sea la prisión más difícil será la reinserción. Admitir la pena de prisión vitalicia es aceptar el efecto irreversible de la reinserción.

A esto se añade que en México no hay posibilidad de obtener el beneficio de la libertad condicional o preparatoria como en otros países en los cuales hay una revisión de la ejecución penal después de un número determinado de años que van de los 15 a 25 (Argentina o Estados Unidos). Se tendría que considerar esta posibilidad.

La pena privativa de libertad perpetua lesiona la intangibilidad de la persona humana en razón de que genera graves trastornos de personalidad al igual que toda pena privativa de libertad de larga duración. Puede asimilarse al tormento psíquico (Artículo 1º de la Convención contra la Tortura y otros Tratos y Penas Crueles, Inhumanas y Degradantes y con el principio lógico de la ejecución de las penas.

Bibliografía

- CUADERNOS DE DERECHO, año 9, vol. 99, ABZ editores, México.
- ESPINOSA TORRES, Ma. del Pilar, "Las reformas penales a nivel federal y estatal (1983-2000), *Una visión contemporánea del derecho Penal*, Secretaría de Seguridad Pública, Xalapa, Veracruz, México, 2004.
- _____"La interdisciplinariedad en la enseñanza del derecho y en el derecho penal", *Letras Jurídicas*, año 7, no. 13, enero-junio, 2006.
- FERRAJOLI, Luigi, *Derecho y Razón. Teoría del garantismo penal*, Trota, Madrid, 2005.
- HERNANDEZ QUIROZ, Armando, *Idearios represivos*, Cuadernos de Derecho, núm. 5, Facultad de Derecho, Universidad Veracruzana, Xalapa, Ver., México.
- LABARDINI FLORES, Rodrigo. "La prisión vitalicia en México", *Iuris tantum*, núm. 20, diciembre de 2009, estudios varios, en <http://doctrina.vlx.com.mx/vid/prision-vitalicia-mexico-78602298>. Consulta 23 de agosto de 2011.
- _____"Contexto internacional de la prisión vitalicia", *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, 2008.
- LINGAN CABRERA, Luis Martín, "La pena de cadena perpetua en la legislación y jurisprudencia", Perú, Cajamarca, en <http://luislingaderechoypolitica.blogspot.com/2010/04/la-pena-de-cadena-perpetua>, Consulta de 23 de agosto de 2011.
- MARÍN, Nadia, "A cien años del primer secuestro, vamos rumbo a la cadena perpetua", *Diario de Xalapa*, domingo 7 de agosto de 2011, sección internacional, pp. 1 y 4 B.
- PEREZ FERNANDEZ CEJA, Ydalia, "El cambio de Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación", *Revista Jurídica Online*, Fac. de Jurisprudencia, México, pp. 631.
- PORTE PETIT, Celestino, (Coord.), *Leyes penales mexicanas*, 5 tomos, INACIPE, México, 1979.
- REVISTA JURÍDICA ONLINE, Facultad de Jurisprudencia, pp. 631-647, com/images/stories. Consulta 28 agosto 2011.
- ZAFFARONI, Eugenio Raúl *Et. al. Derecho penal Parte General*, Ediar, Buenos Aires, Argentina, 2005.

Legisgrafía

- Diario Oficial*, 10 de junio de 2011.
- Nuevos Códigos Penal y de Procedimientos Penales de Veracruz con sus reformas*, 12ª ed., Cajica, Puebla, México, 2010.

Código penal federal y código penal para el Distrito Federal y leyes conexas. 3ª ed., Delma, México, 2000.

Código Penal Federal, Internet, Consulta agosto 2011.

Código penal del Distrito Federal, Internet, Consulta, agosto 2011.

Códigos estatales, Internet, Consulta agosto 2011.

Páginas Web

<http://www.bibliojurídica.org/estrev/derint/cont/8/art8/htm>, Consulta de 17 de agosto de 2011.

<http://www.scjn.gob.mx/medios/pvb/Documents/Desa>, Consulta 30 de agosto de 2011.

www.nnnoticias.mx/primera-condena-perpetua-a. Consulta 8 de agosto de 2011.

www.Eluniversal.com.mx/notas/732139.html. Consulta 8 de agosto de 2011.

INEGI, INTERNET, Fecha de consulta, 10 de agosto de 2011.

INEGI, SIMBAD, Karina de la Paz Reyes, Agencia Imagen del Golfo. Internet, fecha de consulta, 11 de agosto de 2011.

Instituto de Investigaciones Jurídicas, legislación federal, Código Penal Federal. Consulta 22 de agosto de 2011.

Otras Fuentes

Noticiero canal 2, lunes 29 de agosto de 2011, 10.30 horas.

COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS. VERACRUZ, Departamento de Asuntos Penitenciarios. Consulta de 31 de agosto de 2011.

El bloque de constitucionalidad y el nuevo juicio de amparo *

Ma. del Rosario Huerta Lara **

RESUMEN: La reforma constitucional que se expone, representa un verdadero hito en la historia actual del constitucionalismo mexicano. Al ampliarse el catálogo de derechos fundamentales, reconocidos en la Constitución y los tratados internacionales de la materia, se ha constituido un verdadero bloque de constitucionalidad. A la vez, se desarrollan nuevas garantías jurisdiccionales, a través de una reforma integral al juicio de amparo, como instrumento de control constitucional más importante en el ordenamiento jurídico mexicano.

Palabras clave: Bloque de constitucionalidad. Juicio de amparo. Interés legítimo.

ABSTRACT: The constitutional reform set out, represents a milestone in the contemporary history of Mexican constitutionalism. By broadening the list of fundamental rights enshrined in the Constitution and international treaties of the matter, has become a real block of constitutionality. At the same time, develop new judicial guarantees, through a comprehensive reform of the amparo, as an instrument of constitutional control more important in the Mexican legal.

Key words: Block of constitutionality. Amparo. Legitimate interest.

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Derechos Fundamentales y el nuevo bloque de constitucionalidad. 3. Los Derechos Humanos en el nuevo juicio de amparo. 4. El interés legítimo, individual y colectivo en el nuevo juicio de garantías. 5. Conclusiones. Bibliografía.

1. Introducción

El derecho existe para realizarse. Parafraseando a Rudolf Von Ihering, a propósito de su *Teoría de la Técnica Jurídica*, nos dice: la realización es el elemento que otorga vida y verdad al derecho, es el derecho en sí mismo. El derecho que no se traduce en realidad, que únicamente se encuentra sobre el papel, en las leyes,

* Artículo recibido el 10 de septiembre de 2012 y aceptado para su publicación el 24 de octubre de 2012.

** Investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Veracruzana.

no es sino *pseudoderecho*, vana palabrería. Por el contrario, lo que se plasma en derecho es derecho, aunque no aparezca en ninguna ley y el pueblo y la comunidad científica aún no se hayan percatado de ello. No es, por tanto, el contenido abstracto de las leyes, ni la justicia y moralidad teóricas lo que determina el valor del derecho, sino su objetivación en la vida, la decisión con que realiza e impone todo aquello que considera y proclama necesario.¹

Tienen sentido estas palabras a propósito de dos decretos históricos que reforman la Constitución vigente,² publicados el pasado mes de junio del 2011 en el *Diario Oficial de la Federación*. Bajo esta reforma se amplía el catálogo de derechos fundamentales reconocidos en la Constitución. A la vez, se desarrollan nuevas garantías jurisdiccionales, se fortalece el juicio de garantías como instrumento fundamental del sistema mexicano de defensa de la Constitución y se enfatiza el alcance del juicio de amparo como instrumento de protección de los derechos humanos, garantizados en la ley fundamental como en tratados internacionales. Se introducen temas novedosos. Una reforma integral al juicio de amparo, como medio de control constitucional más importante en el ordenamiento jurídico mexicano, derechos humanos bajo una nueva concepción, el de las omisiones legislativas, los actos de particulares, el interés legítimo, el amparo adhesivo, el control de convencionalidad, nuevos plazos, la declaratoria general de inconstitucionalidad y los plenos de circuito; de la misma manera, se establecen procedimientos más eficaces para la ejecución de las sentencias de amparo, entre otros temas que harán más accesible la justicia para todos los gobernados. También, el pasado año, en materia de acceso a la justicia, se publicó un decreto por el que se regulan las *acciones colectivas*, agregando un párrafo tercero que recorre el orden de los párrafos subsecuentes del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Con ello se adicionan nuevos contenidos constitucionales sustanciales para la vigencia de los derechos humanos en el plano nacional y local, lo que representa una progresión, una actualización en la catalogación de los derechos humanos, acorde a las constituciones de hoy día.

Se trata de un verdadero hito en la historia jurídica nacional. Apenas ayer, y todavía, el derecho procesal en general y en particular, el constitucional, soslayaban la tutela de los llamados derechos colectivos. El dominio de una tradición de corte liberal decimonónica hacía insuperable la transición de un *paleo* Estado de derecho legislativo a la asunción de un Estado constitucional social

1 IHERING Rudolf, *Teoría de la Técnica Jurídica*, en <http://www.uv.es/mariaj/textos/ihering.pdf>

2 Diario Oficial de la Federación de fecha 6 y 10 de junio del 2011.

de derecho, capaz de amparar el problema de los actores colectivos, en los casos de derechos de claro contenido social. En estos momentos, el desarrollo de estos derechos, a la luz de la reforma del juicio de amparo mexicano de corte individual, se encuentra en tránsito de adoptar el amparo colectivo bajo el reconocimiento de una más o menos amplia legitimación, que hará posible el desarrollo de nuevos medios para la tutela de derechos fundamentales y una defensa eficaz de aquellas políticas públicas necesarias para enfrentar los perjuicios a la población en ocasión de violaciones masivas a los derechos humanos. Finalmente, tras largos e inopinados debates y silencios desde los años 70's en el foro mexicano, el Congreso mexicano ha desarrollado estas tres reformas constitucionales relevantes, en el contexto del progreso del derecho nacional. La primera, se refiere a la incorporación del derecho internacional en el enjuiciamiento nacional en materia de derechos humanos. La segunda está referida al reconocimiento de los juicios colectivos³ y la tercera, de mayor importancia, está referida a la reforma del juicio de amparo mexicano al reconocer el interés legítimo de intereses colectivos, dando con ello la posibilidad de defensa de intereses supraindividuales, colectivos y difusos que hasta ahora habían sido esquivados por el sistema legal nacional, lo cual indudablemente abre la puerta a la sociedad, a los justiciables, a reclamar una acción decidida del Estado mexicano para enfrentar los efectos adversos derivados a violaciones a derechos humanos de segunda y tercera generación.

2. Derechos Fundamentales y el nuevo bloque de constitucionalidad

Por esta reforma se modifican diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁴ se asigna una nueva denominación al Capítulo I del Título Primero, *De los Derechos Humanos y sus Garantías*. No obstante la

3 “El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos” Decreto por el que se adiciona un párrafo tercero y se recorre el orden de los párrafos subsecuentes del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación, 29 de julio de 2010.

4 Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo Primero del Título Primero; el primero y quinto párrafos del artículo 1o.; el segundo párrafo del artículo 3o.; el primer párrafo del artículo 11; el artículo 15; el segundo párrafo del artículo 18; el primer párrafo del artículo 29; el primer párrafo del artículo 33; la fracción décima del artículo 89; el segundo párrafo del artículo 97; el segundo y tercer párrafos del apartado B del artículo 102; y el inciso g) de la fracción segunda del artículo 105; la adición de dos nuevos párrafos, segundo y tercero, al artículo 1o. y recorriéndose los actuales en su orden; un nuevo párrafo segundo al artículo 11, los párrafos segundo, tercero, cuarto y quinto al artículo 29; un nuevo párrafo segundo al artículo 33, recorriéndose el actual en su orden y los nuevos párrafos quinto, octavo y décimo primero, recorriéndose los actuales en su orden, al artículo 102 del Apartado B; todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación, 10 de junio 2011.

gran trascendencia de la reforma, no podemos dejar de observar un equívoco en la denominación de los derechos fundamentales como derechos humanos y sus garantías que, como es de explorado derecho, una vez positivizados lo que eran derechos humanos adquieren el rango de derechos fundamentales, como enseña la doctrina jurídica contemporánea⁵. Asimismo, se reforman además los artículos 33, 89, 97, 102 Apartado B y 105, constitucionales. Como consecuencia, se amplía, de manera extensiva, el inventario de derechos fundamentales establecidos en la carta magna al incluir los reconocidos en los *tratados internacionales de derecho humanos* en los que el Estado mexicano es parte adherente. Conforme a la nueva redacción, la norma constitucional 1ª, textualmente cita en su primer párrafo:

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.

Por lo que a los derechos consignados en el capítulo primero de la Constitución se añaden aquellos que forman parte esencial de los diversos tratados formando un auténtico *bloque de constitucionalidad*, compuesto por aquellas normas y principios que, sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes, por cuanto han sido normativamente integrados a la Constitución, por diversas vías y por mandato de la propia Constitución.

La expresión *bloque de constitucionalidad*, puesta en circulación en Francia, a mediados de los setentas, por Louis Favoreu en un trabajo dedicado a explicar la Decisión D-44, de 16 de julio de 1971, emitida por el Consejo Constitucional francés, mediante la cual declaró la inconstitucionalidad de una ley que modificaba, a su vez, una disposición legislativa de 1901, que limitaba el régimen de las asociaciones. El Consejo Constitucional francés, para declarar su invalidez consideró que la ley cuestionada debía ser analizada no sólo a la luz de la Constitución francesa de 1958, sino también considerando la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789. El Consejo Constitucional sostuvo que si bien la Declaración de 1789 constituía un documento distinto a la Constitución de 1958, en el preámbulo de ésta se aludía a dicha Declaración

5 PECES-BARBA, Gregorio, Curso de derechos fundamentales, Teoría General, Universidad Carlos III, Madrid, 1999.

y por esta razón, a esa nueva estructura del parámetro del control constitucional se le denominó *bloque de constitucionalidad*.⁶

Como lo menciona Edgar Carpio Marcos⁷ citando el artículo del francés Louis Favoreu, el *bloc de constitutionnalité* es tributario de una idea análoga existente en el proceso contencioso-administrativo francés; es decir, se trata de la adaptación del concepto *bloque de legalidad* -acuñado por Maurice Hauriou a principios del siglo XX- con el cual el Consejo de Estado francés realiza el control de legalidad de los actos administrativos.

En España el Tribunal Constitucional español incorporó por primera vez esta categoría en el fallo STC 10/82, refiriéndose al bloque como “*a un conjunto de normas que ni están incluidas en la Constitución ni delimitan competencia, pero cuya infracción determina la inconstitucionalidad de la ley sometida a examen.*”⁸

En Austria la Constitución al integrar las normas de Derecho Internacional a su orden interno ha formado también su bloque de constitucionalidad, mientras que en Italia el ordenamiento jurídico comunitario europeo adquirió, por disposición de la misma constitución, prevalencia y aplicación preponderante frente al ordenamiento jurídico interno. El artículo 25 de la Constitución de Alemania Occidental establecía, por su parte, que “*las reglas generales de derecho internacional firman (sic) parte del derecho federal. Tendrán precedencia sobre las leyes y crearán derechos y deberes directamente para los habitantes del territorio federal.*”⁹

En América Latina, el concepto bloque de constitucionalidad se incorpora primero en Colombia, después en Panamá, Argentina y en las misma línea, aunque no se encuentre explícitamente nominado, lo encontramos en normas constitucionales de diversos países de la región, como es el caso reciente de México. Aunque si bien en un principio no fue muy aceptado, en la actualidad es aplicado por los jueces al emitir sus sentencias. En Colombia, país pionero, con la promulgación de la Constitución de 1991 inició una nueva etapa en la cual el

6 No obstante, últimamente se ha puesto en cuestión que la paternidad de la expresión se deba a Favoreau. Según Pablo Manili, esta frase ya había sido utilizada en 1970 por Claude Emeri, en un trabajo publicado en la *Revue de Droit Public*, en el que se comentaba una Decisión del Consejo Constitucional de 1959, mediante la cual se analizó la validez constitucional del Reglamento de la Asamblea Nacional, 11 tomando no sólo a la Constitución como norma paramétrica, sino también a la Ordenanza N°. 58-1100, del 17 de noviembre de 1958, expedida por el Poder Ejecutivo.

7 CARPIO Marcos, “Bloque de constitucionalidad y proceso de inconstitucionalidad de las leyes”, *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, vol. 4, julio-diciembre 2005, Ed. Porrúa, p. 81. En http://www.idpc.org/revistas/4/pdf/93_128.pdf

8 RUBIO LLORENTE, F., “Bloque de constitucionalidad”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 9, número 27, septiembre-diciembre 1989.

9 JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, E., “Introducción al problema de las relaciones entre el derecho internacional y el derecho interno”, separata de la *Revista Jurídica*, Buenos Aires, 1962, pp. 1-111.

concepto *bloque de constitucionalidad* fue utilizado por primera vez por la Corte Constitucional que entró en funcionamiento en febrero de 1992- en la sentencia C-225/95 a mediados de 1995. En dicha sentencia, luego de definir que conforme al artículo 93 de la Carta las normas humanitarias prevalecían en el orden interno, debido a que los derechos humanos no podían ser suspendidos en estados de excepción, procedieron a analizar cuál era el lugar jerárquico que ocupaban esas disposiciones llegando a la solución que en cuanto a la relación entre tratados de derechos humanos y la Constitución ambos están al mismo nivel conforme a la figura del bloque de constitucionalidad, como lo muestra la siguiente transcripción del párrafo de la sentencia C-225/95 referente al concepto en estudio:

“La Corte considera que la noción de ‘bloque de constitucionalidad’, proveniente del derecho francés, pero que ha hecho carrera en el derecho constitucional comparado, permite armonizar los principios y mandatos aparentemente en contradicción de los artículos 4° y 93° de nuestra Carta.

(...)

El bloque de constitucionalidad está compuesto por aquellas normas y principios que, sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes, por cuanto han sido normativamente integrados a la Constitución, por diversas vías y por mandato de la propia Constitución. Son pues verdaderos principios y reglas de valor constitucional, esto es, son normas situadas en el nivel constitucional, a pesar de que puedan a veces contener mecanismos de reformas diversas al de las normas del articulado constitucional *stricto sensu*.

El único sentido razonable que se puede conferir a la noción de prevalencia de los tratados de derechos humanos y de derecho internacional humanitario es que éstos forman con el resto del texto constitucional un ‘bloque de constitucionalidad’, cuyo respeto se impone a la ley. En efecto, de esa manera se armoniza plenamente el principio de supremacía de la Constitución, como norma de normas, con la prevalencia de los tratados ratificados por Colombia, que reconocen los derechos humanos y prohíben su limitación en los estados de excepción. Como es obvio, la imperatividad de las normas humanitarias y su integración en el bloque de constitucionalidad implica que el Estado colombiano debe adaptar las normas de inferior jerarquía del orden jurídico interno a los contenidos del derecho internacional humanitario, con el fin de potenciar la realización material de tales valores.”

A partir de dicha sentencia, la Corte de Colombia comienza a usar con mayor frecuencia la noción de bloque de constitucionalidad, avanzando hacia un sistema más garantista; tratando de racionalizar el uso de este concepto a fin de hacer más previsible su contenido.

En Argentina, la reforma constitucional de 1994 introdujo un cambio sustancial al sistema jerárquico normativo. Colagero Pizzolo lo describe gráficamente como el “achataamiento” del triángulo superior de la pirámide kelseniana, de modo que la figura resultante parece más un trapecio:

“En la cúspide de todo el ordenamiento, el reinado de la Constitución dejó de ser absoluto y exclusivo para constituirse en un gobierno mancomunado junto a tratados internacionales [de derechos humanos] que pasaban a tener su misma jerarquía, (...) lo anterior no significó de ningún modo sacrificar la noción de ‘supremacía constitucional’, pues, dichos tratados alcanzaron aquella jerarquía por una habilitación directa de la misma Constitución (...) La Constitución continúa siendo entonces la norma ‘fundante’ y ‘fundamental’ de todo el sistema, en esta particularidad radica hoy su carácter absoluto y exclusivo. Pero en cuanto al ‘parámetro’ que deben seguir las normas *infraconstitucionales* para ser admitidas como válidas jurídicamente dentro del sistema, la Constitución dejó de ser el único referente”¹⁰

De lo que se infiere que en caso de que una norma nacional contradiga un tratado internacional de derechos humanos, si tal norma es inconstitucional, carece de validez jurídica y por ello es inaplicable.

De manera que en México, siguiendo este desarrollo regional, los tratados internacionales de derechos humanos, de acuerdo al segundo párrafo de la norma constitucional *in comento*, han pasado a ser verdaderos principios y reglas de valor fundamental, esto es, normas situadas en el nivel constitucional, a pesar de que puedan a veces contener mecanismos de reformas diversas al de las normas del articulado constitucional *stricto sensu*:

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.

Bajo este concepto de *la protección más amplia*, se consolidan de manera activa en el derecho mexicano los clásicos derechos de primera generación, relativos a la persona, de carácter eminentemente individual, esto es, los derechos de libertad, civiles y políticos y, aunado novedosamente a ellos, los derechos sociales de segunda y tercera generación, derivados de los principios de igualdad jurídica y material reconocidos constitucionalmente, que a diferencia de los primeros, se trata fundamentalmente de obligaciones del Estado para con la sociedad, por ejemplo, el derecho a la salud, a la educación, a un ambiente sano, al desarrollo, etc., en los que se incluyen los derechos económicos, sociales y culturales

10 PIZZOLO, Calogero, “Los mecanismos de protección en el sistema interamericano de derechos humanos y el derecho interno de los países miembros. El caso argentino” en MÉNDEZ Silva (Coord.) *Derecho internacional de los derechos humanos*, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie Doctrina Jurídica, No. 98, México, 2002, p. 514.

de clara naturaleza colectiva. Vistas así las cosas, la reforma hace vigente, en la jurisdicción nacional y local, el derecho internacional público, otorgando una eficacia hasta ahora desconocida a la realización de los derechos humanos como se ha podido observar en las resoluciones más recientes del pleno de la Suprema Corte de Justicia respecto a las sentencias dictadas por la Corte Interamericana en materia de derechos humanos y el fuero militar. Por lo que en adelante, dicho derecho ya no sólo podrá ser invocado como argumento o fundamento en el conocimiento de sus diversas violaciones, sino como derecho positivo vigente, con todas las consecuencias jurídicas que implican cualquier tipo de vulneración activa u omisiva. De manera que el orden internacional se torna vigente, ley de la Nación, y por esa lógica, los tribunales podrán proteger el catálogo de los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales y los daños que produzca una violación de derechos humanos, deberán ser reparados por el Estado.

De acuerdo al principio de convencionalidad¹¹, las modificaciones a la Constitución que figuran en el decreto, tienen enormes implicaciones para las leyes y para las instituciones nacionales y locales. Como se menciona en el propio dictamen, la modificación al artículo primero constitucional es el núcleo duro de la reforma al establecer que: “las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos por esta constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado mexicano”.

En ese sentido, los tratados internacionales de derechos humanos adoptados por el Estado mexicano instituyen principios básicos. La reforma contempla dichas consideraciones al incorporar en el tercer párrafo del artículo en cita, los cuatro principios de derechos humanos: *universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad*. Se trata de cuatro criterios a seguir por parte de legisladores, autoridades judiciales y administrativas. Para ver la trascendencia de la reforma y el grado de incremento que experimenta el nuevo catálogo de derechos humanos que ampara la Constitución, debe examinarse el contenido de los aproximadamente ciento sesenta y siete tratados internacionales de Derechos Humanos¹², firmados y ratificados, en las últimas décadas, por el Estado mexicano en el sistema de Naciones Unidas (ONU) y en el Sistema Interamericano de la Organización de Estados Americanos (OEA), de los cuales, entre

11 El artículo 27 de la Convención de Viena impone a los órganos del Estado asignar primacía al tratado ante un eventual conflicto con cualquier norma interna contraria o con la omisión de dictar disposiciones que, en sus efectos, equivalgan al incumplimiento del tratado internacional en los términos citados del artículo 27.

12 Tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte en los que se reconocen derechos humanos S.C.J.N. <http://www2.scjn.gob.mx/red/constitucion/>

otros 10 son tratados de CARÁCTER GENERAL: 4 en materia de ASILO; 9 relativos a DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO; 2 en materia de DESAPARICIÓN FORZADA; 3 relativo a derechos de DISCAPACITADOS; 4 para prevenir y sancionar la DISCRIMINACIÓN RACIAL; 2 en EDUCACIÓN Y CULTURA; 3 relativos a la ESCLAVITUD; 1 para prevenir y sancionar el GENOCIDIO; 31 convenios, enmiendas y protocolos en materia de MEDIO AMBIENTE; 8 relativos al derecho de MENORES; 3 en materia de MIGRACIÓN Y NACIONALIDAD; 2 para MINORÍAS Y PUEBLOS INDÍGENAS; 13 convenciones, convenios y protocolos relativos a los derechos de las MUJERES; 5 en materia PENAL INTERNACIONAL; 26 relativos a la PROPIEDAD INTELECTUAL; 2 para tutelar derechos de REFUGIADOS; 2 en materia de SALUD; 5 contra la TORTURA y 31 en materia de TRABAJO.

Con todo ello no puede dejar de observarse el enorme techo constitucional que ahora despliega la Constitución para las diversas acciones de promoción, tutela y protección de los derechos humanos en el ámbito local y nacional, gubernamental y no gubernamental, jurisdiccional y no jurisdiccional. Una consecuencia más, que vale destacar, se refiere a los tribunales mexicanos, que no podrán soslayar los criterios emitidos por los órganos internacionales y regionales de derechos humanos, que podrán ser orientadores y obligatorios para el Estado mexicano con la salvedad de que ellos no contradigan las disposiciones de nuestra Carta Magna y si redunde en una ampliación de su ámbito protector, lo cual evidentemente enriquecerá el contenido, sentido y alcance de los derechos sociales en el ámbito nacional.

3. Los derechos humanos en el nuevo juicio de amparo

El seis de junio del 2011 el Diario Oficial de la Federación publicó un decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹³ De este conjunto de reformas debe destacarse las relativas a las normas del 103 y 107 constitucionales que dotan de nuevos contenidos al juicio de amparo en materia de protección de derechos humanos.

13 Se reforma el artículo 94, para modificar el párrafo ubicado actualmente en octavo lugar; se incorpora un nuevo párrafo para quedar en séptimo lugar y se incorpora otro nuevo párrafo para quedar en noveno lugar. Se reforma el artículo 103. Se reforma el artículo 104. Se reforma el artículo 107 de la siguiente manera: el párrafo inicial; las fracciones I y II; el inciso a) de la fracción III; las fracciones IV, V, VI y VII; el inciso a) de la fracción VIII; las fracciones IX, X, XI, XIII, XVI y XVII y se deroga la fracción XIV, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación 6 de junio de 2011.

Las reformas a los artículos 103 y 107 incluyen los siguientes temas: una reforma integral a la institución del amparo, incluyendo su aspecto orgánico; se fortalece el juicio de garantías, como instrumento fundamental del sistema mexicano de defensa de la Constitución. También se enfatiza el empleo de este medio de control constitucional, como instrumento de protección de los derechos humanos, garantizados tanto en la Constitución, como en tratados internacionales.

Se incluye expresamente en el artículo 103 la procedencia del amparo por violaciones a los derechos humanos reconocidos en tratados internacionales aprobados por el Senado y que se ajusten a la Constitución. Se establece, por técnica jurídica, la procedencia del amparo contra todo acto de autoridad, trasladándose las referencias a las fracciones I a III en el artículo 103 vigente, por considerarse incluidas en el concepto y ya existir un medio de defensa contra actos de invasión de esferas constitucionales entre autoridades. Se sustituye en el artículo 103 el término leyes por el de *normas generales* por ser más amplio y exacto. Se desarrolla un procedimiento pronto, expedito y menos formalista; se elimina la causal de improcedencia por inactividad procesal; también se reconocen y establecen nuevas condiciones bajo las cuales pueden operar las causas de improcedencia y sobreseimiento del amparo; se reconoce la figura del interés legítimo individual y colectivo para la procedencia del amparo. Asimismo, se amplía la base de promoventes del juicio de garantías mediante la adopción del interés legítimo, esto es, se reforma la fracción I, del artículo 107, incluyéndose expresamente la procedencia del amparo a petición de parte por quien tenga *interés legítimo individual o colectivo*; se estableció la declaración de inconstitucionalidad general por jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, reservándose a la ley reglamentaria los efectos en los casos de amparos por intereses colectivos. Se precisan los alcances y procedencia de la suspensión del juicio de garantías. Para evitar el mal uso de ese derecho, se incluyen figuras como el análisis pormenorizado de la apariencia del *buen derecho* y del *interés social*. A fin de asegurar el cumplimiento eficaz de las sentencias de amparo se incorporan verdaderas medidas de apremio que las mismas autoridades habrán de ejecutar.

Así también, se reformaron las fracciones XVI y XVII, del artículo 107, en materia de ejecución de la sentencia y la suspensión del acto reclamado, dotando a la Corte de potestad directa para ejecutar sus resoluciones. Si la autoridad incumple la sentencia que concedió el amparo, pero dicho incumplimiento es justificado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo con el

procedimiento previsto por la ley reglamentaria, otorgará un plazo razonable para que proceda a su cumplimiento, plazo que podrá ampliarse a solicitud de la autoridad. Cuando sea injustificado o hubiera transcurrido el plazo sin que se hubiese cumplido, procederá a separar de su cargo al titular de la autoridad responsable y a consignarlo ante el Juez de Distrito. Las mismas providencias se tomarán respecto del superior jerárquico de la autoridad responsable si hubiese incurrido en responsabilidad, así como de los titulares que, habiendo ocupado con anterioridad el cargo de la autoridad responsable, hubieran incumplido la ejecutoria. Si concedido el amparo, se repitiera el acto reclamado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo con el procedimiento establecido por la ley reglamentaria, procederá a separar de su cargo al titular de la autoridad responsable, y dará vista al Ministerio Público Federal, salvo que no hubiera actuado dolosamente y deje sin efectos el acto repetido antes de que sea emitida la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo podrá ser solicitado por el quejoso al órgano jurisdiccional, o decretado de oficio por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando la ejecución de la sentencia afecte a la sociedad en mayor proporción a los beneficios que pudiera obtener el quejoso, o cuando, por las circunstancias del caso, sea imposible o desproporcionadamente gravoso restituir la situación que imperaba antes de la violación. El incidente tendrá por efecto que la ejecutoria se dé por cumplida mediante el pago de daños y perjuicios al quejoso. Las partes en el juicio podrán acordar el cumplimiento sustituto mediante convenio sancionado ante el propio órgano jurisdiccional. Asimismo, no podrá archivarse juicio de amparo alguno, sin que se haya cumplido la sentencia que concedió la protección constitucional.

En el mismo tenor, la autoridad responsable que desobedezca un auto de suspensión o que, ante tal medida, admita por mala fe o negligencia fianza o contrafianza que resulte ilusoria o insuficiente, será sancionada penalmente.

Respecto a la fracción 1ª del artículo 103 que se refiere a la actuación de los tribunales de la federación, estos resolverán toda controversia que se suscite:

I. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

Debe anotarse la enorme trascendencia, la transformación genuina de la fracción primera de esta norma constitucional que antes limitaba a los tribunales de la federación sólo a resolver controversias suscitadas por leyes o actos de autoridad

violatorias de garantías individuales. Al otorgar categoría de violaciones a las *omisiones*, de la autoridad, que vulneren los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte, es decir, *al no hacer, al dejar pasar, al silencio de la autoridad, a la falta de acción de los deberes estatales* en estas materias, se ha dado un paso fundamental para la tutela y protección de derechos de contenido esencialmente social y económico que son fundamentalmente de naturaleza prestacional, en tanto obligaciones del Estado.

Así, por virtud de la reforma a la fracción primera del artículo 103 constitucional, ahora es posible acudir al juicio de amparo no sólo por normas generales o actos de autoridad, sino también por omisiones de éstas, que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas por la propia Constitución y por los Tratados Internacionales de los que México sea parte. De esta manera, se incorpora un nuevo concepto, el de derechos humanos reconocidos, ampliando la posibilidad de acudir al amparo, que antes se limitaba a violaciones de las garantías individuales consagradas en la Constitución. Al extender el control constitucional, por vía del juicio de garantías, las autoridades responsables de la política social estarán sujetas a este control, esto es, al control constitucional sobre la actividad del ejecutivo como del legislativo, en los tres niveles, federal, estatal y municipal. De manera que toda violación de derechos sociales, que sea consecuencia de la falta de acción y de aplicación de ciertas obligaciones del Estado, serán plenamente exigibles y reparables, por lo que dejan de ser meros derechos programáticos de carácter discrecional, para pasar a ser derechos plenos, realizables en el ámbito jurisdiccional del amparo mexicano. Se pretende en consecuencia, afines a la lógica internacional que ha extendido el espectro de protección en materia de derechos humanos y dada la necesidad de constituir al juicio de amparo en un medio más eficiente de control de las actuaciones de las autoridades públicas, ampliar el marco de protección de ese proceso, extendiendo la materia del control. De modo que el nuevo juicio de amparo tutelar de manera directa, además de las garantías que actualmente prevé la Constitución, los derechos contenidos en los instrumentos internacionales que en materia de derechos humanos ha ratificado el Estado mexicano.

En ese mismo sentido, y por lo que se refiere a los derechos económicos sociales y culturales reconocidos en la Constitución y en los mencionados instrumentos internacionales, debe precisarse que el reconocimiento y tutela que se haga de ellos, implica la necesidad de modificar nuestro entendimiento de tales derechos como normas programáticas, que en la práctica han sido vistas sim-

plemente como directrices abiertas para el Estado y no como derechos exigibles de manera individual o colectiva. Es a través de los derechos económicos, sociales y culturales, como el Estado de Derecho evoluciona hacia un Estado Social de Derecho, en el que los derechos, de segunda y tercera generación, son entendidos como normas con plena eficacia jurídica que deben contar con garantías adecuadas para su protección. Por lo que los tribunales deberán dar plena efectividad a tales derechos, en las dimensiones que sean directamente aplicables, y deberán fijar los efectos del amparo, de modo que permitan maximizar su efectividad jurídica respecto del quejoso, no obstante el margen de libertad regulatoria que el legislador retiene respecto de los mismos.

Lo anterior adquiere especial significación en lo que se refiere a la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales, y el papel que los juzgadores de amparo tendrán para maximizar su efectividad jurídica respecto de los gobernados. Estas bases constitucionales se deberán desarrollar en una nueva Ley de Amparo¹⁴ en cuyo texto habrá de enfatizarse que a través del juicio de garantías se protege a las personas, frente a normas generales, actos u omisiones, por parte de los poderes públicos o de particulares, ya sea que se promueva de forma individual o conjuntamente por dos o más personas, reconociendo así la figura procesal de legitimación, por afectación común, lo que resulta básico para la operatividad de la protección a los derechos sociales. Asimismo, este nuevo marco jurídico que permite la judicialización de los derechos sociales, reconoce su progresividad y la importante labor de la Suprema Corte de Justicia, en la dinámica de la interpretación y otorgamiento de contenidos a los mismos, así como la posibilidad de que en la práctica judicial se produzcan interpretaciones novedosas, al dotar a estos derechos de plena efectividad jurídica. Para cerrar el sistema de protección de los derechos sociales, atendiendo a su naturaleza, resultará necesario imponer a los tribunales la obligación de señalar en las sentencias de garantías los efectos o medidas materiales que deberán adoptarse para asegurar el restablecimiento del pleno goce del derecho violado. Todo lo anterior configura un sistema completo y dinámico, abierto a criterios internacionales, orientado a la materialidad de la justicia social, ajena a formalismos, accesible a los grupos vulnerables. Con ello se garantiza la actualización de las intenciones del Constituyente originario, que de manera visionaria previó estos

14 Debe apuntarse que el plazo para el desarrollo legislativo de este precepto constitucional en la correspondiente Ley de Amparo, tiene como mandato el artículo transitorio segundo, que a la letra dice: *Segundo. El Congreso de la Unión expedirá las reformas legales correspondientes dentro de los 120 días posteriores a la publicación del presente Decreto.* Diario Oficial de la Federación, 6 de junio 2011.

contenidos esenciales, que ahora conforman los pilares fundamentales del Estado mexicano contemporáneo.

4. El interés legítimo, individual y colectivo en el nuevo juicio de garantías

En el mismo orden e importancia, una evolución cualitativa de los cánones del juicio de amparo lo representa la reforma a la fracción Primera del artículo 107 constitucional, respecto a derechos reconocidos en la Constitución, para quedar como sigue:

Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

Tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa.

En la norma derogada, para promover un juicio de amparo, anteriormente era indispensable acreditar un interés jurídico, para lo cual se tenía que acreditar el ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa por el acto reclamado. La reforma al artículo 107 constitucional flexibiliza este requisito de parte agraviada, para establecer que tiene tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que se alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por la Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico. Lo anterior tiene por efecto ampliar el acceso a la justicia del universo de sujetos que pueden acudir al juicio de amparo a proteger sus derechos. Sin embargo, el requisito de acreditar un interés jurídico subsiste tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo.

Al adicionar el interés legítimo, significa que no se requiere tener una titularidad, con ello se amplía el acceso del ciudadano. A partir de ahora el ciudadano puede promover y defender, por ejemplo, el derecho ambiental, así como el conjunto de derechos reconocidos en la Constitución y los tratados en materia

de derechos humanos. La posibilidad de acudir a los recursos judiciales mediante el interés legítimo abre grandes oportunidades de control de actos de la administración pública que, hasta ahora, sólo en algunos casos es factible proteger. El interés legítimo no requiere, como ya se dijo, de la afectación a un derecho subjetivo, aunque sí a la esfera jurídica entendida en sentido amplio. Esta ofensa a los derechos de los gobernados puede ser directa o puede comprender el agravio derivado de una situación particular que tenga el quejoso en el orden jurídico.

Por virtud del interés legítimo, se abre la puerta para la defensa de afectaciones a la esfera jurídica de los gobernados que no necesariamente son violentados en sus derechos subjetivos, lo cual constituye una ventaja frente a la previsión exclusiva de procedencia en contra de la afectación de intereses difusos. En este sentido, la legitimación, a través del interés legítimo, es más amplia que la que se lograría con la sola defensa de los intereses difusos y colectivos.

Por otra parte, debe reconocerse que la problemática de la protección de los intereses difusos o colectivos no siempre implica un problema de constitucionalidad. Por eso, en ocasiones, esta protección se daría en primer nivel en sede administrativa y no en sede jurisdiccional. Por ello, el interés legítimo incorporado en el proyecto es un concepto abierto, para que los jueces decidan en cada caso concreto si se está o no en presencia de un acto de autoridad que implique una violación constitucional o a los derechos humanos y en consecuencia, acreditar o no la legitimación en juicio. Esto no se puede definir *a priori* en la ley, tiene que ser una creación jurisdiccional.

5. Conclusiones

Es de destacar como esta reforma constitucional inyecta un nuevo aire a los diversos mecanismos de acceso a la justicia de naturaleza colectiva, por ejemplo, permitirá en adelante la fiscalización de las políticas públicas por diversos actores sociales, en especial grupos o comunidades afectadas por situaciones estructurales que vulneran sus derechos. Así, el derecho internacional nos muestra, por ejemplo, como *las acciones de amparo colectivo, las acciones de tutela, mandatos de seguridad y de injuncao brasileños, acciones de clase, acciones declarativas de certeza, acciones de inconstitucionalidad, acción civil pública*, entre muchos otros medios procesales, actúan como vías para el control social de las políticas, y al mismo tiempo, sirven para activar procesos de rendición de cuentas y sistemas de freno y contrapeso entre los mismos órganos del Estado. En estas acciones, organizaciones ambientales, de usuarios, pueblos indígenas, organizaciones de

mujeres y de derechos humanos, o en ocasiones funcionarios públicos legitimados para representar actores colectivos -como el Ministerio Público o el ombudsman- han logrado incidir a través de la actuación de instancias judiciales, de maneras muy diversas, en la orientación de políticas sociales. Este tipo de acciones ha impulsado procesos de discusión de diversas políticas públicas con relación a los lineamientos de reformas de la seguridad social; de políticas masivas de reducción de pensiones y salarios; de políticas de provisión de medicamentos frente al VIH/SIDA; de sistemas de cupos para la población indígena o afro descendiente en el ámbito de la educación; de la distribución de partidas presupuestarias para la educación pública; de la exclusión de sectores sociales del alcance de planes asistenciales alimentarios; de prácticas de discriminación de inmigrantes en el acceso a servicios sociales y planes de vivienda; y del incumplimiento de las políticas sociales para la población desplazada en un conflicto armado. Estas acciones, además, han contribuido a fiscalizar empresas que prestan servicios públicos a fin de tutelar los derechos de los usuarios, o empresas y grupos privados que realizan explotaciones económicas con efectos ambientales. También han servido para reclamar información y demandar mecanismos de participación en los procesos previos a la formulación de políticas, o al otorgamiento de concesiones de actividades económicas potencialmente nocivas.

En este sentido, la vigencia de mecanismos adecuados de reclamo de derechos sociales, resulta un tema central a considerar en estas reformas constitucionales, así como de posteriores reformas judiciales que invariablemente deberá de suscitarse en la Ley de Amparo, reglamentaria de las anteriores normas constitucionales (103 y 107) a fin de fortalecer el acceso a la jurisdicción y la participación colectiva en el ámbito de la justicia, así como para la fiscalización de las políticas estatales y de la actuación de actores privados, que impactan con sus acciones en el ejercicio de aquellos derechos básicos.

Una observación final a este proceso de reforma constitucional nos refiere que no es suficiente el reconocimiento de los derechos fundamentales enumerados en el texto de las leyes, sin considerar que el sistema judicial debe admitir una amplia legitimación procesal a los fines de procurar una tutela eficiente sobre el conjunto de la población afectada en alguno de sus derechos. Vistas así las cosas, se requiere de una reglamentación del proceso jurisdiccional colectivo que garantice la realización de los derechos. El cual debiera contemplar distintas vías, según fueren las circunstancias de los casos que se relacionan con cada uno de los derechos a la salud, la educación, el medio ambiente, la vivienda, etc.

De allí que, en el marco de los deberes de las autoridades del Estado, frente a fenómenos como los derechos de carácter eminentemente social, se inscribe la tarea de proveer de un proceso jurisdiccional colectivo, susceptible de reflejar las particularidades de estos derechos y sus factores en la dinámica social, económica y cultural en tanto bienes jurídicos de la población, fundamentales para la vida de la población de la presente generación y de las próximas. Por ello, la tarea del legislador, primero, y el juez es más que ardua, pues debe acudir a una estructura jurídica que *prima facie* se antepone a los sistemas tradicionales del derecho. Para la efectiva vigencia de estos derechos, se debe ejercitar dinámicamente todos los resortes que las leyes confieren, dejando de lado concepciones obsoletas, buscando expandir el acceso a la justicia y a los efectos de sus decisiones.

Bibliografía

- ALMAGRO NOSETE, J., *Constitución y Proceso*, Bosch, Barcelona, 1984.
- ARAGÓN, M., *Constitución y control del poder*, Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1995.
- CABRERA ACEVEDO, L., *El amparo colectivo protector del derecho al ambiente y de otros derechos humanos*, Porrúa, México, 2000.
- CARPIO, Marcos, "Bloque de constitucionalidad y proceso de inconstitucionalidad de las leyes", *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, vol. 4, julio-diciembre 2005, Ed. Porrúa.. En http://www.iidpc.org/revistas/4/pdf/93_128.pdf
- FERRAJOLI, L., *Derechos y garantías*, La ley del más débil, Trotta, Madrid, 1999.
- FERRER MAC-GREGOR, E., (Coord.), *El acceso a la justicia de los intereses de grupo*, en *Derecho procesal constitucional*, Porrúa, México, 2001.
- FIZ-ZAMUDIO, H., *Ensayo sobre el derecho de Amparo*, 2a. ed., Porrúa-UNAM, México, 1999.
- GUTIÉRREZ DE CABIEDES, P., *La tutela jurisdiccional de los intereses supraindividuales: colectivos y difusos*, Arazandi, Navarra, España, 1999.
- HUERTA LARA, Ma. del Rosario, "Las garantías procesales de los intereses sociales, colectivos y difusos", *Revista Letras Jurídicas*, No. 9, enero-junio 2004, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Veracruzana.
- JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, E., "Introducción al problema de las relaciones entre el derecho internacional y el derecho interno", *separata de la Revista Jurídica*, Buenos Aires, 1962.
- LIRA GONZALEZ. A., *El amparo colonial y el juicio de amparo mexicano. Antecedentes novohispanos del juicio de amparo*, FCE, México, 1972.
- PECES-BARBA, Gregorio, *Curso de derechos fundamentales, Teoría General*, Universidad Carlos III, Madrid 1999,
- PIZZOLO, Calogero, "Los mecanismos de protección en el sistema interamericano de derechos humanos y el derecho interno de los países miembros. El caso argentino" en MÉNDEZ SILVA, Ricardo, (Coord.), *Derecho internacional de los derechos humanos*. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie Doctrina Jurídica, No. 98. México, 2002.
- RUBIO LLORENTE, F., "Bloque de constitucionalidad", *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 9, número 27, septiembre-diciembre, España, 1989.
- SÁNCHEZ MORON, M., *La participación del ciudadano en la administración pública*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, *El proyecto de ley de amparo reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos*, SCJN, México, 2000.

Páginas electrónicas

CARBONELL, Miguel, *Luigi Ferrajoli en México*, El Universal, 2 de noviembre 2007, en <http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/38923.html>

CNDH, *Compilación de Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos Firmados y Ratificados por México 1921-2003*, http://www.gob.mx/wb/egobierno/egob_tratados_internacionales_en_materia_de_derech

GARCÍA ENTERRÍA, Eduardo, citado por FIX-ZAMUDIO, Héctor en *La Declaración General de Inconstitucionalidad en Latinoamérica y el Juicio de Amparo en México*. https://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:9M64zYEm3DgJ:www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/8/AIB_006_087.pdf+declaratoria+general+de+inconstitucionalidad&hl=es&gl=mx&pid=bl&srcid=ADGEESiONArRlkTEphbSN4FEz10hY287L-1dRWjNsGLorQdzGu7FIEWYrduMQ2TWcG_sAT69nGkfguyplqpRoExnN8eXQeayThl7pDj77ECZRewG8MdI7pNjr2IgOF6qq_t0wQRpfHZV&sig=AHIEtbTRfU7KuGONf-wGNmWjiej0SJ-jJw

MEJÍA, Raúl M., *El nuevo juicio de Amparo*, Nexos en Línea, junio 8 del 2011, <http://eljudelacorte.nexos.com.mx/?p=1252>

Legisgrafía

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Convención de Viena.

Diario Oficial de la Federación, 10 de junio 2011.

Diario Oficial de la Federación, 29 de julio 2010.

Diario Oficial de la Federación, 6 de junio 2011.

Ley de Amparo.

Innovación en la Educación Superior. ¿Anticipándonos al futuro? *

Josefa Montalvo Romero **

RESUMEN: *La innovación en la educación superior surge de un proceso dinámico y transformador, impacta en el ideario institucional, en su quehacer científico, tecnológico y humanista, y fundamentalmente pretende la construcción de escenarios alternativos que favorezcan nuevas articulaciones entre el ser el saber y el hacer.*

Emana de modificaciones parciales y orienta a combinaciones distintas, permanentes y continuas, de los elementos que la conforman para anticiparse al futuro con proyectos y miradas de largo alcance.

La innovación implica la transformación reflexionada, planeada y dirigida de los contenidos, métodos, prácticas y medios de socialización del saber y del abordaje de las diferentes disciplinas, modificando a un mismo tiempo las formas de gestión y organización institucional, la actividad docente, el rol de los estudiantes y las técnicas de evaluación; en suma involucra la redefinición de la cultura institucional.

Palabras clave: *Innovación, Redes y Flexibilidad.*

ABSTRACT: *Innovation in higher education arises from a dynamic and transformative process, impacts on the institutional ideology, in his work scientific, technological and humanistic, and primarily aims to the construction of alternative scenarios that favor new articulations between being knowing and doing. It emanates from partial modifications and geared to permanent, continuous, and various combinations of the elements that conform to anticipate the future with projects and long-range outlooks. Innovation involves the transformation carefully, planned and directed the contents, methods, practices and means of socialization of knowledge and the different disciplines approach, changing at the same time the forms of management and institutional organization, teaching, the role of students and short, it involves the redefinition of the institutional culture.*

Key words: *Innovation, networks and flexibility.*

* Artículo recibido el 27 de septiembre de 2012 y aceptado para su publicación el 5 de noviembre de 2012.

** Doctora en Derecho, Investigadora del Centro de Estudios sobre Derecho, Globalización y Seguridad de la Universidad Veracruzana, Investigadora Nacional Nivel 1 (SNI), Profesora con perfil PROMEP.

SUMARIO: Introducción. 1. Observatorio Mexicano de Innovación en Educación Superior (OMIES). 2. Factores estructurales de las definiciones. 3. Redes de conocimiento. 4. Flexibilidad en la educación superior. Reflexión final.

Introducción

Una institución innovadora aspira a la mejora progresiva de la enseñanza y, para ello, asume la responsabilidad de detectar, estudiar y afrontar con fundamento los problemas pedagógicos que se puedan manifestar en su contexto. Igualmente, reacciona ante la inercia conservadora del dejar las cosas como están y desviar sistemáticamente las responsabilidades hacia agentes exteriores aceptando el protagonismo que le corresponde en el avance hacia mayores niveles de calidad en la enseñanza¹.

Sin embargo, no se puede ignorar la influencia de factores como la globalización que requiere una educación que forme en aquellos aspectos que las corporaciones multinacionales necesitan, y que al tiempo convierta el sistema educativo en parte del mundo de los negocios del que es posible obtener beneficios económicos².

1. Observatorio Mexicano de Innovación en Educación Superior (OMIES)

En nuestro país se han creado diversos mecanismos para la promoción de la innovación educativa uno de ellos es el Observatorio Mexicano de Innovación en Educación Superior (OMIES). Éste tiene como propósito conocer, promover, difundir e intercambiar información sobre propuestas de innovación en los ámbitos académico, administrativo y tecnológico. Es un medio de socialización de experiencias y conocimiento, que contribuye a crear condiciones para la calidad, pertinencia y equidad de la educación superior mexicana.

Espacio que favorece la conformación de redes de colaboración en los planos regional, nacional e internacional; una red que genera información de calidad, y proporciona elementos para el análisis, la reflexión y la toma de decisiones con relación a la innovación educativa.

A través de él se pretende:

1 CAÑAL DE LEÓN, Pedro (Coord.) y otros, *La innovación educativa*, Akal, Madrid, 2002, p. 65.

2 AROSTEGUI, José Luis y MARTÍNEZ RODRÍGUEZ, Juan Bautista, *Globalización, posmodernidad y educación, La calidad como coartada neoliberal*, Akal, Madrid, 2008, p. 167.

- Identificar innovaciones respecto a modelos curriculares, procesos educativos, modalidades alternativas, materiales educativos y uso de las TIC y procesos de gestión educativa en las IES mexicanas y extranjeras.
- Sistematizar, conformar y divulgar información relativa a las innovaciones a través de un banco de datos sobre las experiencias y resultados. Así como de especialistas cuyos trabajos e investigaciones se relacionen con esta temática.
- Organizar y realizar espacios de encuentro sobre innovación educativa, en los cuales concurren especialistas mexicanos y extranjeros cuya línea de trabajo sea la innovación en el ámbito de la educación superior.
- Promover el intercambio de información, investigaciones, estudios, prácticas y experiencias innovadoras entre organismos nacionales e internacionales, públicos y privados.³

2. Factores estructurales de las definiciones

Normalmente las definiciones están conformadas de tres elementos: la clase o universo, el objeto y las circunstancias. El primer factor responde a la pregunta ¿Qué es la innovación educativa?, el segundo responde a la pregunta ¿Cuál es el objeto a innovar?, y el tercer componente responde a la pregunta ¿bajo qué circunstancias debe darse la innovación?

Para responder qué entendemos por *innovación educativa* tendríamos que establecer que no todo cambio significa innovación, si bien toda innovación lleva asociado un cambio.

Por ejemplo, introducir una tecnología y mantener la misma forma de evaluar, de formar y de participar, no sería una innovación educativa (ya que no afecta al proceso global de formación); en ese caso sería una innovación que serviría para mejorar una determinada actividad (por ejemplo dar una clase teórica).

Sin embargo la innovación es progresiva no drástica; esto significa que introducir una TIC sería un primer paso, pero se tendría que continuar cambiando.

A propósito de las nuevas tecnologías, cabe mencionar que su incorporación al ámbito educativo promueve la creación de nuevos perfiles para los actores del proceso de enseñanza-aprendizaje; el alumno debe preocuparse más por el

3 www.anuies.mx/, consultado el 22 de septiembre de 2010.

proceso que por el producto, debe estar preparado para la toma de decisiones y debe ser capaz de elegir su ruta de aprendizaje.

En definitiva, preparado para el autoaprendizaje lo cual abre un desafío a nuestro sistema educativo, preocupado durante mucho tiempo por la adquisición y memorización de información.

Por su parte el profesor debe ser el elemento mediador, generador y organizador de las situaciones de aprendizaje.

La *innovación* supone una transformación, un cambio cualitativo significativo respecto a la situación inicial en los componentes o estructuras esenciales del sistema o proceso educativo. La innovación supone, también, partir de lo vigente para transformarlo. Por lo tanto, parte de un cambio en las estructuras y concepciones existentes.⁴

Cuando nos preguntamos sobre el *objeto* a innovar, las respuestas pueden ser muchas y tan generales o específicas como queramos, y pueden ir desde prácticas educativas vigentes, procesos formativos, recursos humanos y materiales hasta la gestión institucional, el currículum y la enseñanza que incluya actitudes.

Las *circunstancias* para que se dé la innovación educativa pueden ser de muy variada índole. Hay mayores requerimientos externos junto a más dificultades internas que reclaman como respuesta, cambios, modificaciones e innovaciones.⁵

La innovación suele responder a una necesidad o problema que regularmente requiere una respuesta integral; puede seguir un modelo centrado en la resolución de problemas y debe de ser impulsada por una gestión democrática.⁶ Y no debemos olvidar que el criterio básico de una experiencia innovadora es la participación crítica de los que la van a llevar a cabo.

3. Redes de conocimiento

Una de las estrategias fundamentales para contribuir a la apertura del sistema de educación superior y fortalecer la cooperación entre las instituciones y gru-

4 RIMARI ARIAS, Wilfredo, *La innovación Educativa, instrumento de desarrollo*, <http://www.fun-dep.gob.pe/boletin/Innovación.pdf>, Consultado el 20 de septiembre de 2010.

5 RIVAS NAVARRO, Manuel, *Innovación educativa. Teoría, procesos y estrategias*, Plaza y Valdés, México, 2000.

6 BARRAZA MACÍAS, Arturo, *Análisis conceptual del término innovación educativa*, Universidad Pedagógica de Durango, México, 2007, p. 45.

pos, es la colaboración a través de redes, cuyos trabajos conduzcan a la generación, gestión y socialización de conocimientos.

En las redes el conocimiento se valida desde un punto de vista social, mejorando la calidad del trabajo académico y científico; asimismo, éstas permiten el intercambio de experiencias, el desarrollo de proyectos conjuntos, la convergencia de esfuerzos, la comunicación y la interacción multidireccional, y el aprovechamiento de los recursos de sus participantes.

Buscar acciones para crearlas y operarlas, constituye una prioridad que favorece el establecimiento y fortalecimiento de comunidades de aprendizaje. En este contexto, la Dirección de Innovación Educativa, promueve la conformación de redes, tanto interinstitucionales, regionales, nacionales e internacionales, que operan a partir de las siguientes premisas:

- Las instituciones o grupos participantes comparten un interés común, lleven a cabo acciones planificadas y construyen propuestas.
- Sus integrantes, además de la colaboración y el intercambio de información, producen nuevos conocimientos que ponen a disposición de la sociedad.
- El trabajo incide en la transformación de la educación superior, al desarrollar propuestas de innovación educativa en diferentes líneas temáticas.
- Cuentan con un espacio virtual en donde se registra, almacena, organiza y difunde la información, además de sus actividades y propuestas.
- Las redes son abiertas, es decir, la información es de los usuarios y su acceso es universal e independiente del tiempo y del espacio.
- Dan origen a espacios de conocimiento a nivel regional y nacional.
- Se establecen relaciones y flujo de información horizontales.
- En la medida que se consolidan, las redes se integran a otras de diversa índole que complementan sus acciones.

Aquí es importante el modelo de la triple hélice, donde se vinculan tres actores: gobierno, universidad y empresa para conformar redes para capitalizar el conocimiento. Lo que salta a la vista es que el análisis profundo de las capacidades de conocimiento y de las redes emergentes en distintas regiones es necesario para sustentar cualquier ejercicio de política social apoyada en el conocimiento⁷.

7 CASAS, Rosalba (Coord), *La formación de redes de conocimiento. Una perspectiva regional desde México*, Ed. España/México, Anthropos- IISUNAM, México, 2001, p. 243.

4. Flexibilidad en la enseñanza superior

A) Flexibilidad Académica

La enseñanza superior en todo el mundo está pasando por una etapa difícil y México no es la excepción. Hoy día se cuestiona lo público o lo privado de la educación y el debate sobre la función social de la Universidad y sus aspectos políticos y filosóficos son interminables.

La ciencia como tal no es solamente una actitud o una posición frente a la realidad, es también una actividad cognoscitiva, es un hacer para conocer, es decir, es una práctica del conocimiento y como tal produce los conceptos, las categorías y las teorías que tratan de explicar la realidad.

Hoy día la Universidad necesita revisar su modelo de organización para responder a la dinámica del conocimiento y del cambio contextual orientándose al fomento de la intelectualización de la problemática humanística, social, política, cultural y económica.

En este contexto podemos hablar de la flexibilidad académica, entendida como el proceso de intercomunicación disciplinaria orientado a facilitar la movilidad de los actores académicos, acelerar los flujos de comunicación, conectar el conocimiento con la acción y democratizar la regulación del trabajo académico. Este proceso tiene que acompañarse de la creación de redes de conocimiento, entendidas como el agrupamiento de las interacciones internas y externas de los actores universitarios de las distintas áreas del saber⁸.

La flexibilidad académica tiene los siguientes elementos:

1. Movilidad de los actores académicos. Tránsito tanto horizontal como vertical en los procesos de información, enseñanza e investigación al interior de cada universidad.
2. Acelerar los flujos de comunicación. Incorporación en tiempo real de los adelantos científicos, tecnológicos y humanísticos a los procesos de enseñanza y aprendizaje.
3. Conectar el conocimiento con la acción. Interaccionar a las distintas actividades entre sí: enseñanza, aprendizaje, innovación, desarrollo y experiencia.
4. Democratizar la regulación del trabajo académico. Conferir mayor poder en la toma de decisión a la academia.

8 PEDROZA FLORES, René, "La flexibilidad académica en la universidad pública", en GARCÍA, Bernardino y PEDROZA René (Compiladores), *Flexibilidad académica y curricular en las instituciones de educación superior*, Porrúa, México, 2005, p. 34.

B) Flexibilidad Curricular

Como parte de esta corriente flexibilizadora de la universidad, desde hace varios años la flexibilidad curricular se ha convertido en una herramienta metodológica para otorgar un nuevo sentido a los diferentes aspectos que plantean las reformas académicas en la educación superior. De manera general la flexibilidad curricular se asocia a aspectos tales como la reorganización académica, el rediseño de programas académicos y de sus planes de estudio, la transformación de los modelos de formación tradicional, la redefinición del tiempo de formación, una mayor asociación de la formación a las demandas del entorno laboral, etcétera.⁹

Su objetivo es articular el desarrollo del conocimiento con la acción, como forma de consolidar en el curso de la formación una mayor interdependencia entre el saber y el saber-hacer.

Esto implica la adecuación permanente de los nuevos conocimientos a los procesos de formación, al fomentar la capacidad de decisión del estudiante sobre la selección y combinación de contenidos y planes de trabajo, así como sobre las secuencias o rutas y ritmos de su formación.

Formas de Flexibilidad Curricular.

1. Apertura de los límites y, por consiguiente, de las relaciones entre los diferentes campos, o unidades de conocimiento o contenidos que configuran el currículum.

La organización del contenido curricular se hace con el aporte de productos multidisciplinares, interdisciplinares y transdisciplinares que se apoyan en enfoques centrados en el análisis de problemas y su solución.

2. Grado de apertura de la oferta de cursos y actividades académicas y de la diversificación de áreas de conocimiento y práctica.

Es una oferta regulada de cursos compuestos y organizados por el sistema de créditos, de tronco común y la posibilidad que tiene el estudiante de organizar su propio programa de estudios.

Vista así, la flexibilidad curricular implicaría:

- El análisis del currículo, es decir, de los conocimientos, experiencias y prácticas institucionalmente seleccionados, organizados y distribuidos en el tiempo para efectos de la formación.

9 OROZCO FUENTES, Bertha, "Currículo flexible: rasgos conceptuales desde una perspectiva antiesencialista" en <http://Server.gob.mx/articulos/bertha.html>.

- Sus relaciones con todos los actores (académicos y administrativos) y otros componentes institucionales que directa o indirectamente están implicados en las prácticas de formación.

Esta flexibilidad puede entenderse como un proceso de apertura y redimensionamiento de la interacción entre las diversas formas de conocimiento –u objeto de aprendizaje– que constituyen el currículum.¹⁰

C) Flexibilidad Docente

Otro elemento indispensable para el éxito de la flexibilidad -tanto académica como curricular- en la educación superior lo constituye sin duda el cambio docente.

La cultura docente no cambia con sólo incluir formalmente una definición o una modificación estructural de los planes de estudio o de la duración de las licenciaturas. La cultura docente cambia y es susceptible de orientarse hacia la calidad cuando pasan a formar parte del comportamiento habitual del docente y de la institución acciones como las siguientes:

1. Generar condiciones que propicien un ambiente o clima que favorezca la mejora de la práctica docente de una forma natural.
2. Crear y revisar las condiciones de aprendizaje que conviertan la universidad en un espacio de aprendizaje y de formación de los estudiantes como profesionales y también como ciudadanos.
3. Establecer directrices para orientar una docencia de calidad de acuerdo con las tendencias, las corrientes y los resultados que han alcanzado una mayor excelencia en la investigación de cada ámbito.
4. La flexibilidad docente es un concepto grupal, determinado por los intereses colectivos y por consiguiente, institucional y orientado a la consecución de un bien común¹¹.

Reflexión final

La renovación de la universidad es indispensable y urgente. La flexibilización al hacer énfasis en un entendimiento no sólo económico sino ante todo social y humanístico de la herramienta básica de su quehacer como lo es el conocimien-

10 DÍAZ VILLA, Mario, “Flexibilidad y organización de la educación superior”, en PEDROZA, René y GARCÍA, Bernardino (Compiladores), *Flexibilidad académica y curricular en las instituciones de educación superior*, Porrúa, México, 2005, p. 68.

11 MARTÍNEZ MARTÍN, Miquel, “Reflexiones sobre la conveniencia de un cambio de cultura docente en la universidad” en MARTÍNEZ, Miquel y CARRASCO, Salvador (Coordinadores) *Propuestas para el cambio docente en la universidad*, Octaedro/ICE-UB, Barcelona, 2006, p. 26.

to, nos conduce hacia la noción de universidad integral como el espacio de formación que requiere la sociedad para determinar los medios de orientación social.

Es necesario apoyar decididamente las estructuras que contribuyen a movilizar la enseñanza, el aprendizaje y la investigación, si realmente se quiere fomentar la generación de conocimiento que incida en el desarrollo del país.

Fuentes de consulta

- AROSTEGUI, José Luis y MARTÍNEZ RODRÍGUEZ, Juan Bautista, *Globalización, posmodernidad y educación. La calidad como coartada neoliberal*, Akal, Madrid, 2008.
- BARRAZA MACÍAS, Arturo, *Análisis conceptual del término innovación educativa*, Universidad pedagógica de Durango, México, 2007.
- CAÑAL DE LEÓN, Pedro (Coord.) y otros, *La innovación educativa*, Akal, Madrid, 2002.
- CASAS, Rosalba (Coord), *La formación de redes de conocimiento. Una perspectiva regional desde México*, Ed. España/México, Anthropos- IISUNAM, México, 2001.
- DÍAZ VILLA, Mario, "Flexibilidad y organización de la educación superior", en PEDROZA, René y GARCÍA, Bernardino (Compiladores), *Flexibilidad académica y curricular en las instituciones de educación superior*, Porrúa, México, 2005.
- MARTÍNEZ MARTÍN, Miguel, "Reflexiones sobre la conveniencia de un cambio de cultura docente en la universidad" en MARTÍNEZ, Miquel y CARRASCO, Salvador (Coordinadores), *Propuestas para el cambio docente en la universidad*, /ICE-UB, Barcelona, 2006.
- OROZCO FUENTES, Bertha, "Currículo flexible: rasgos conceptuales desde una perspectiva antiesencialista" en <http://Server.gob.mx/articulos/bertha.html>.
- PEDROZA FLORES, René, "La flexibilidad académica en la universidad pública", en PEDROZA, René y GARCÍA, Bernardino (Compiladores), *Flexibilidad académica y curricular en las instituciones de educación superior*, Porrúa, México, 2005.
- RIVAS NAVARRO, Manuel, *Innovación educativa. Teoría, procesos y estrategias*, Plaza y Valdés, México, 2000.
- RIMARI ARIAS, Wilfredo, *La innovación Educativa, instrumento de desarrollo*, <http://www.fundep.gob.pe/boletin/Innovación.pdf>, Consultado el 20 de septiembre de 2010.
- www.anuies.mx/, consultado el 22 de junio de 2012.

La tópica aristotélica en las teorías de argumentación jurídica moderna *

José Joaquín Piña Mondragón **

RESUMEN: El resurgimiento de la Tópica Aristotélica en el campo del derecho tiene lugar en el década de los cincuentas del siglo pasado, con exponentes como Theodor Viehweg en Alemania y Chaim Perelman en Bélgica, quienes reivindican el interés que para la teoría y la práctica jurídica tiene el pensamiento tópico y retórico, en contraposición al predominio de la lógica formal y el pensamiento meramente deductivo. Lo anterior no quiere decir en forma alguna que exista contraposición entre el pensamiento lógico y el dialéctico o retórico, pues como se desprende del análisis de las teorías de estos exponentes, los medios de persuasión dirigidos a obtener la adhesión del auditorio a la tesis propuesta, sabe manejarlos el que puede razonar lógicamente. La labor práctica de la tópica y la retórica en la argumentación jurídica está presente en diversos ámbitos, como en la producción, interpretación y aplicación del derecho. Concretamente, en la labor del abogado, al momento de organizar y presentar los hechos, va en el sentido de persuadir y en si convencer a la autoridad de que estos ocurrieron de la forma en que se los presenta (teoría del caso)

ABSTRACT: The resurgence of Aristotle's Topics in the field of law takes place in the decade of the fifties of the last century, with exponents such as Theodor Viehweg in Germany and Chaim Perelman in Belgium, who claimed the interest for theory and legal practice that has the topics and rhetorical thinking, as opposed to the dominance of formal logic and deductive thinking. This does not mean in any way that there is opposition between logical thinking and dialectical or rhetorical, because as is clear from the analysis of the theories of these exponents, means of persuasion aimed at obtaining the adhesion of the auditorium to the thesis proposal, knows manage who can reason logically.

The practical work of topics and rhetoric in legal argumentation is present in various areas such as production, interpretation and application of law. Specifically, in the lawyer's work, the time to organize and present the facts, goes in the direction to persuade and convince the authorities that these occurred in the way they are presented (theory of the case). In turn, the authority through their judgment, on the one hand try to convince the

* Artículo recibido el 13 de agosto de 2012 y aceptado para su publicación el 27 de septiembre de 2012.

** Maestro en Derecho por la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM, con Mención Honorífica. Actual Doctorando en la UNAM con la investigación "Aspectos del Derecho Económico en China y México. Un Estudio de Derecho Comparado". Coautor del libro "Régimen Jurídico de Comercio Exterior", editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

A su vez, la autoridad a través de su fallo, pretende convencer, por un lado, a quienes fueron partes en el proceso; por otro, al Tribunal Superior con el objeto de que confirme la sentencia y no la revoque, y en última instancia, a cualquier otro ciudadano, puesto que se trata de una labor de interés público; en este sentido, dicha situación dependerá de la adecuada motivación y argumentación que lleven a cabo.

Palabras clave: tópica, retórica, dialéctica y argumentación.

parties in the process and on the other hand, the High Court in order to confirm the sentence and not repeal it, and ultimately to any other citizen, since it is a work of public interest, in this sense, this situation will depend on the proper motivation and argumentation carried out.

Key words: topics, rhetoric, dialectic and argumentation.

SUMARIO: 1. Introducción. 2. La Tópica Aristotélica. 3. La Tópica y Jurisprudencia de Viehweg. 4. La Nueva Retórica de Perelman. 5. Conclusiones. 6. Bibliografía.

1. Introducción

El predominio que la lógica formal tuvo durante varios siglos en diversas disciplinas, y en particular, en el campo del derecho, hizo olvidar a los juristas por algún tiempo, que en su labor hacen uso no sólo de argumentos lógico formales, sino también de razonamientos que obedecen a otra estructura, como la que brinda la tópica y la retórica, que ya en la antigüedad clásica, con representantes como Aristóteles o Cicerón, era recurrida como guía para cierto tipo de controversias.

El resurgimiento de la tópica en la época moderna tiene lugar en la década de los cincuentas del siglo pasado, en el contexto de una heterogeneidad de materias. En el campo del derecho, en la teoría jurídica se producen intentos similares en distintos países, de responder a la problemática metodológica mediante el recurso casi contemporáneo a la retórica, la tópica o la dialéctica. Autores como Theodor Viehweg en Alemania y Chaim Perelman en Bélgica, sientan las bases para la recuperación del pensamiento tópico y retórico en el campo del derecho, en contraposición al predominio de la lógica formal y el pensamiento meramente deductivo a que dio lugar el empirismo inglés, el racionalismo cartesiano y el enciclopedismo.

El retorno de la tópica constituye un buen ejemplo de una práctica argumentativa a la que no pueden renunciar disciplinas como la jurisprudencia, que evite caer en los excesos de una visión meramente formalista de la racionalidad,

que considere que por no estar determinada enteramente por la lógica formal, la decisión jurídica deba ser irracional.

En este contexto, el problema se plantea en el sentido de determinar cuál es el hilo conductor que ha seguido la Tópica Aristotélica, pasando por los romanos, hecha a un lado por el racionalismo cartesiano, llegando incluso a los excesos de la escuela de la exégesis, hasta llegar a las Teorías de la Argumentación Jurídica Modernas con Theodor Viehweg y Chaim Perelman; y en particular, cuáles son los puntos donde convergen la tópica aristotélica, con la tópica y jurisprudencia de Viehweg y la nueva retórica de Perelman.

2. La Tópica Aristotélica

En la obra de Aristóteles, el concepto de tópica no puede desvincularse del de dialéctica y retórica; por lo que conviene, en primer lugar, establecer algunos de sus puntos básicos que nos permitan a su vez determinar su relación con la tópica.

La idea de tópica aristotélica, parte de la distinción entre razonamiento demostrativo, dialéctico y erístico. Hay demostración cuando el razonamiento parte de cosas verdaderas y primordiales, o de cosas cuyo conocimiento se origina a través de cosas primordiales y verdaderas; por su parte, el dialéctico es construido a partir de cosas plausibles, opinables; en tanto que erístico sería el razonamiento que descansa en premisas cuya plausibilidad solamente sea aparente, o que no se estructura como un auténtico razonamiento correcto.¹

Cuando Aristóteles hace referencia al tipo de razonamiento dialéctico, no hace en el sentido del proceso intelectual o lógico de razonar individual, sino de un proceder intersubjetivo de intercambio de argumentos, puesto que al momento de presentar los diversos tópicos o lugares que han de regir el razonamiento dialéctico, siempre representa el esquema de una discusión; distinguiendo por ejemplo entre el que establece una tesis y el que la refuta.

De esta forma, Aristóteles lleva a cabo una distinción entre dos tipos de cuestiones; por una parte, aquellas en las que es posible para el sujeto partir de verdades o principios ciertos e indubitados (aunque bien podrían ser discutibles), y por otra, aquellas en las que, por no darse la posibilidad antes señalada, se deba partir solamente de cosas plausibles, verosímiles, probables; no de verdades o certezas absolutas, sino de opiniones más o menos respaldadas. En este

¹ ARISTÓTELES, *Tratados de Lógica (Organon)*, Tópicos I, 10ª Ed., Porrúa, México, 2001, pp. 307-308.

contexto, la nota característica en la dialéctica está en la naturaleza de sus premisas, que sólo son verosímiles.

La falta de un criterio apriorístico de verdad, trae como consecuencia que en ciertas cuestiones, el único camino para la solución de los problemas sea la dialéctica, es decir, el intercambio dialógico de argumentos u opiniones, considerados generalmente como admisibles, en tanto que se encuentran respaldados por alguna forma de consenso o por el sentido común.

Por lo tanto, la nota que diferencia el razonamiento dialéctico, no es algún tipo especial de lógica, distinta de la que establece las leyes formales de cualquier otro razonamiento, sino “la condición epistemológica de las premisas de que parte.”²

En consecuencia, no existe una contraposición entre lógica y dialéctica, puesto que el silogismo, que constituye el núcleo de la lógica aristotélica, se da también con todos sus atributos formales en el razonamiento dialéctico; sino que la diferencia se encuentra desde el punto de vista material, por la calidad de las premisas a que recurren.

Para Aristóteles, en consecuencia, en las cuestiones que no admiten prueba científica o que no parten de primeras verdades filosóficas constituidas, la respuesta ha de derivar de los diversos enunciados que gocen en la comunidad de alguna forma de reconocimiento, enfrentándolos entre sí por medio del razonamiento que de cada uno se siga, con el propósito de obtener la victoria en el juego dialéctico.

De ahí que la denominada *endoxa* ocupe un lugar primordial en la dialéctica, entendida como las cosas que parecen bien “ya para todos los hombres, ya para la mayor parte, ya para los sabios; y entre estos últimos, ya para todos, ya para los más de ellos, ya para los más ilustrados; interrogación que por otra parte no es paradójica; porque puede admitirse lo que parece verdadero a los sabios, con tal que no sea contrario a las opiniones generalmente recibidas.”³

Por otro lado, no debemos olvidar el estrecho vínculo entre la dialéctica de Aristóteles y su doctrina de la retórica, que comparten un mismo punto de partida por las materias en que pueden tener su campo de acción, por el tipo de premisas en que se apoyan y por las leyes lógicas, silogísticas, que representan el primer principio determinante, aunque no único, de la corrección de sus razonamientos.

2 GARCÍA AMADO, Juan Antonio, *Teorías de la Tópica Jurídica*, Civitas/Universidad de Oviedo, Madrid, 1988, p. 48.

3 ARISTÓTELES, *Op. Cit.*, p. 316.

Las diferencias se encuentran en cuanto a su fin práctico, puesto que la retórica es algo más que razonamiento dialéctico dirigido a sentar frente a un contrincante la corrección o incorrección de una tesis derivada de premisas solamente plausibles; sino que su propósito es llevar a un auditorio al convencimiento o la persuasión de que la tesis defendida es correcta, o la más correcta. En este sentido, no son suficientes las leyes de la lógica, que puedan mostrar, como en el juego dialéctico, que el defensor de una tesis cae en contradicción con sus premisas, y con ello decaen sus razones, sino que habrán de activar en el auditorio los resortes necesarios, racionales o emocionales, para lograr la adhesión efectiva a la tesis, no la mera aceptación de su corrección formal.

En este orden de ideas, y al igual que no existe contraposición entre lógica y dialéctica, tampoco la hay con la retórica; y al decir de Aristóteles, los medios de persuasión sabe manejarlos el que puede razonar lógicamente.

Tanto es así que Aristóteles no hace a un lado la dimensión lógica de la argumentación retórica, lo cual se aprecia claramente en relación con el *entimema* o silogismo retórico, y que tiene como nota característica el poseer como premisas proposiciones plausibles o probables, no verdades apodícticas.⁴

En efecto, “la retórica parte para sus silogismos, no de principios evidentes, sino de aquello respecto de lo que existe alguna otra forma de convencimiento, de *endoxa*, y mediante la argumentación se hace ver al auditorio que aquello de lo que se le quiere convencer se sigue de aquello sobre lo que ya está convencido.”⁵

Ahora bien, el punto de enlace con todo lo dicho anteriormente, se encuentra en la afirmación de Aristóteles de que los *topoi* o lugares son aquellos de donde hay que sacar los *entimemas*.

Recordemos que en Aristóteles, la tópica no constituye una disciplina desvinculada de la dialéctica y la retórica; puesto que el dialéctico o el retórico, movidos por los fines que cada uno persigue (la victoria sobre el interlocutor en el enfrentamiento discursivo, o bien, la adhesión del auditorio a la tesis propuesta, respectivamente), hallarán en los tópicos argumentos con los cuales poder sentar o rebatir sus tesis, o persuadir al auditorio; y como lo mencionamos líneas arriba, el principal elemento unificador entre la dialéctica y la retórica, radica en la índole de sus premisas, en su calidad de *endoxa*, y como el silogismo

4 CORREAS, Oscar, *Metodología Jurídica II, Los saberes y las prácticas de los abogados*, Fontamara, México, 2006, p. 253.

5 GARCÍA AMADO, Juan Antonio, *Op. Cit.*, p. 59.

retórico o entimema se caracteriza por partir de dichas premisas meramente plausibles o probables.

El estudio de los lugares comunes queda centrado en los libros II a VII de la obra *Tópica* en torno de los llamados cuatro predicables: lugares del accidente, del género (y especie), de lo propio, y de la definición.

No obstante, una de las críticas recurrentes a la *tópica* Aristotélica radica en que no hace referencia a la manera en cómo se seleccionan para cada problema los tópicos preferibles de entre los aplicables, y cómo para cada caso se jerarquizan esos tópicos admisibles, de modo que del superior o los inferiores se siga la solución para el problema planteado.

De esta forma, y ya sentados los puntos básicos de la *Tópica* Aristotélica y su método de argumentación retórica, continuaremos analizando el hilo conductor que siguió la *tópica*, hasta ser retomada por nuevos exponentes en la época moderna.

Posteriormente, y con una diferencia importante respecto de la forma en que con Aristóteles se concebía a la *tópica*, la dialéctica y la retórica, como un entramado inescindible. Para los romanos la retórica se desgaja de la dialéctica, y sus implicaciones filosóficas y la *tópica*, interesará sólo en relación con la retórica, con el arte de la elocuencia.

Será en el siglo XVIII cuando el auge del racionalismo y del espíritu científico, hace que entre en crisis el papel de la retórica, como una disciplina asociada con ideales filosóficos y estéticos alejados de los nuevos derroteros.

En este contexto, se puede comprender la polémica antiretórica llevada a cabo por el empirismo inglés, el racionalismo cartesiano y el enciclopedismo, con autores como René Descartes o Renan, que terminan por hacer a un lado a la retórica de la problemática filosófica y por comprometerla también en el plano pedagógico, llegando incluso con la escuela de la exégesis, a constreñir la labor del juez para resolver, casi exclusivamente con base en el texto de la ley, haciendo a un lado el carácter razonable de la decisión, y limitando con ello la posibilidad para interpretar y aún argumentar. El juez es el portavoz de la ley, en palabras de Montesquieu: "la boca que dice las palabras de la ley".

En la primera parte del siglo XX continuará y alcanzará sus mayores logros el positivismo lógico y la filosofía empirista; pero al mismo tiempo, "la lógica formal dejará de ser absolutizada como modelo único de racionalidad, a partir de la conciencia, por una parte, de los límites internos del formalismo, y, por otra, de la imposibilidad de proporcionar un fundamento absoluto a la verdad

matemática y de extender a los ámbitos de la verdad ordinaria el peso de la demostración lógica.”⁶

Así, tras el terrible impacto que provocó en distintos ámbitos el nazismo y la Segunda Guerra Mundial, a comienzos de la década de los cincuenta del siglo pasado, vuelve a cobrar fuerza la retórica en el contexto de una heterogeneidad de materias, no sólo en la filosofía o ética, sino también en la literatura, la lingüística, la estética, la filosofía del derecho, y por supuesto, en disciplinas íntimamente ligadas con ella, como en la tópica.

En el ámbito del derecho, como dato importante, en la teoría jurídica se producen intentos similares en distintos países, de responder a la problemática metodológica mediante el recurso casi contemporáneo a la retórica, la tópica o la dialéctica. Autores como Theodor Viehweg en Alemania y Chaim Perelman en Bélgica, recuperan la tópica y la retórica para el derecho, respectivamente, como contraposición al pensamiento meramente deductivo.

Las diferencias con el modelo aristotélico son inevitables, pero su mayor o menor adecuación al mismo no les resta en absoluto su valor intrínseco como respuesta a la problemática interna de las materias que se trate, puesto que “la claridad y la coherencia con que la teoría se configure en su contexto histórico y científico se ha de poder valorar como dato autónomo e independiente de la fidelidad a las fuentes que invoca.”⁷

3. La Tópica y Jurisprudencia de Viehweg

“En 1953 se publicó la primera edición de la obra de Theodor Viehweg, “Tópica y Jurisprudencia”, cuya idea fundamental consistía en reivindicar el interés que para la teoría y la práctica jurídica tenía la resurrección del modo de pensar tópico o retórico.”⁸

En la obra de Viehweg, la contraposición entre lógica y tópica es una de las ideas centrales, al igual que uno de los puntos más debatidos en relación con la tópica jurídica.

Viehweg caracteriza a la tópica por medio de tres elementos que aparecen estrechamente ligados entre sí. Por una parte, la tópica desde el punto de vista de su objeto, es una técnica del pensamiento problemático; por otra, desde la perspectiva del instrumento con que opera, es que surge la noción de topos o lu-

6 GARCÍA AMADO, Juan Antonio, *Op. Cit.*, p. 21.

7 *Idem*, p. 24.

8 ATIENZA, Manuel, *Las razones del derecho. Teorías de la argumentación jurídica*, IJ/UNAM, México, 2003, p. 29.

gar común; y por último, por el tipo de actividad, es una búsqueda y examen de premisas. En este sentido, la nota característica radica en que es un modo de pensamiento en que el acento recae sobre las premisas, más bien que sobre las conclusiones.

De esta forma, la tónica se caracteriza por ser un procedimiento de búsqueda de premisas (de tópicos) que nunca termina⁹, el repertorio de tópicos siempre es provisional, elástico; y para Viehweg deben entenderse de una manera funcional, como posibilidades de orientación e hilos conductores del pensamiento que sólo permiten alcanzar conclusiones cortas. En contraposición, está la lógica demostrativa, que recibe las premisas y trabaja con ellas, lo que permite la elaboración de largas cadenas deductivas.¹⁰

Por otra parte, los tópicos han de considerarse como premisas compartidas que gozan de una presunción de plausibilidad, o por lo menos, que imponen a quien los cuestiona la carga de argumentación. Sin embargo, el problema en cuanto a su uso estriba en que los tópicos no se encuentran jerarquizados entre sí, de tal forma que para la resolución de una misma cuestión, cabría la posibilidad de utilizar tópicos distintos, llevando con ello a resultados diferentes.

La tónica para Viehweg es una técnica de pensamiento caracterizada por orientarse a la resolución del problema; esto es, el punto de arranque es un problema concreto, una situación de la vida real, un estado de cosas que da lugar a lo que Viehweg se refiere como aporía, término que ha suscitado diversas críticas.

Una aporía significa para Viehweg una cuestión acuciante e ineludible, respecto de la cual no está señalado un camino de salida, pero que no se puede soslayar. Y en ese concreto problema el que desencadena un juego o intercambio de consideraciones que constituyen lo que propiamente se denomina tónica o arte de la invención.¹¹

En Viehweg la noción de problema se encuentra en contraposición a la de sistema, lo que le lleva a distinguir entre modo de pensar sistemático y modo de pensar aporético. La distinción parece encontrarse en que todo pensamiento o disciplina surge a partir de problemas y da lugar a algún tipo de sistema, pero el acento puede recaer en uno u otro elemento.

Si el acento se pone en el sistema, entonces opera una selección de los problemas, de manera que los que no caen bajo el sistema, se dejan aparte y quedan

9 Retomando la distinción efectuada por Cicerón corresponde al *ars inveniendi*.

10 *Ars iudicandi*.

11 GARCÍA AMADO, Juan Antonio, *Op. Cit.*, p. 75.

sencillamente sin resolver. Por el contrario, si el acento se pone en el problema, se ha de buscar un sistema que ayude a encontrar una solución; el problema lleva así a una selección de entre una pluralidad de sistemas; se trataría por tanto de una especie de sistema abierto en el que el punto de vista no está adoptado de antemano.¹²

Partiendo de esta determinación de la tónica, Viehweg señala que en la Roma antigua y durante la Edad Media, la jurisprudencia fue esencialmente tónica, puesto que el estilo del jurista romano se basaba en el planteamiento de un problema para el que se trataba de encontrar argumentos, y no en la elaboración de un sistema conceptual.

El propósito principal del *ius civile* eran colecciones de reglas, de tónicos que se legitimaban en cuanto eran aceptados por hombres notables (en este punto destaca la alusión a autoridad que se mantiene constante desde Aristóteles y la *endoxa*); y la misma situación cabría señalar de la jurisprudencia medieval, tanto por los preglosadores como por los glosadores, y particularmente, respecto del estilo de enseñanza de los comentaristas del *mos italicus*, basado en la discusión de problemas, aduciendo argumentos a favor y en contra de las posibles soluciones a los mismos, y no tanto en la configuración de un sistema.

Siguiendo esta línea, Viehweg señala que en la época moderna, la cultura occidental optó por abandonar la tónica y sustituirla por el método axiomático deductivo, que para él resulta inviable en el campo de la jurisprudencia.

En este sentido, es que el modelo tónico de jurisprudencia que él propone estaría basado en tres presupuestos: "1) La estructura total de la jurisprudencia solamente se puede determinar desde el problema; la aporía fundamental es el problema de determinar qué es lo justo aquí y ahora; 2) Las partes integrantes de la jurisprudencia, sus conceptos y sus proposiciones, tienen que quedar ligadas de un modo específico con el problema y sólo pueden ser comprendidas desde él; 3) Los conceptos y las proposiciones de la jurisprudencia sólo pueden ser utilizados en una implicación que conserve su vinculación con el problema. Es preciso evitar cualquier otra."¹³

Por último, hemos de mencionar que si bien es cierto que la caracterización de la tónica que ofrece Viehweg en su obra, adolece de nociones imprecisas, y en ciertos aspectos también equívocas, que por sí sola carece de una base sólida para la construcción de una teoría de la argumentación jurídica, también lo es que constituye un referente muy importante y un punto de partida para el desa-

12 ATIENZA, Manuel, *Op. Cit.*, pp. 35-36.

13 ATIENZA, Manuel, *Op. Cit.*, p. 37.

rollo de un campo de investigación en el que no basta efectuar un análisis desde una perspectiva exclusivamente axiomática-deductiva.

4. La Nueva Retórica de Perelman

La obra de Perelman, escrita en colaboración con Olbrecht-Tyteca, lleva por título "Tratado de la Argumentación", y como subtítulo "La nueva retórica", por cuanto considera haber encontrado en la retórica aristotélica el esquema básico que, adecuadamente actualizado y completado, puede servir para mostrar su pretendida lógica de los juicios de valor.

Perelman parte de la idea de que todo razonamiento, incluido el de los juristas, consiste en argumentación y demostración; y en el quehacer del jurista la argumentación sobresale siempre, de ahí que deba ser explicada racionalmente.

A este respecto, agrega que la lógica formal se mueve en el terreno de la necesidad; esto es, un razonamiento lógico-deductivo, o demostrativo, implica que el paso de las premisas a la conclusión es necesario. Por el contrario, la argumentación en estricto sentido se desenvuelve en el ámbito de lo plausible.

En este orden de ideas, Perelman señala que la argumentación jurídica, se ha servido durante mucho tiempo de la dialéctica clásica, en tanto que la demostración jurídica se ha servido de la deducción; y mientras esta demostración es impersonal y podría incluso ser controlada mecánicamente, toda argumentación va dirigida siempre a convencer a un auditorio.¹⁴

Asimismo, considera que en la argumentación jurídica es complicado lograr un acuerdo entre las partes, por lo que ésta tiene el carácter de una controversia; no obstante, dicha dificultad logra superarse a través de la imposición de una decisión por la vía de la autoridad; de ahí que en el procedimiento judicial es donde el razonamiento jurídico se manifiesta por antonomasia. Sin embargo, advierte Perelman, que el fallo judicial no es nunca la conclusión necesaria de un silogismo, sino siempre una decisión que, como tal, supone siempre la posibilidad de decidir de otra manera.

En este contexto, Perelman pretende llevar a cabo una lógica de los juicios de valor, no a partir de principios de la lógica formal, sino de un examen detallado de la manera como los hombres razonan efectivamente sobre los valores. "Se desarrolla, en palabras de Perelman, una teoría de la argumentación, comple-

14 RODRÍGUEZ MOURULLO, Gonzalo, *Aplicación judicial del Derecho y lógica de la argumentación jurídica*, Civitas, Madrid, 1998, p. 34.

mentaria de la teoría de la demostración, objeto esta última de la lógica formal.”¹⁵

En este terreno donde no existen pruebas concluyentes de lo verdadero y lo falso, las decisiones se siguen de un proceso argumentativo; esto es, lo que terminantemente no se impone por la experiencia o la demostración lógica, se ha de justificar. Y señala Perelman, que justificar una proposición o una regla es justificar el hecho de adherirse a ella o de enunciarla en un momento dado, es pues, justificar un comportamiento. Así, en su teoría, tres presupuestos desempeñan un papel central: el de auditorio, y el par persuadir y convencer.

Si se argumenta en cada cuestión práctica en aras de motivar una acción o de obtener el asentamiento para una actuación determinada, el orador dispondrá su discurso en función del respectivo auditorio cuya adhesión se busca, pues el conocimiento de aquellos a los que se pretende ganar, es una condición previa de toda argumentación eficaz. A estos destinatarios del discurso justificativo, a quienes Perelman se refiere como auditorio, aspecto que juega un papel preponderante en su teoría, los define como: “el conjunto de aquellos sobre los cuales el orador quiere influir mediante su argumentación.” Hay pues una permanente interacción entre orador y auditorio.

Perelman lleva a cabo la distinción entre tres géneros oratorios en relación con el discurso: el deliberativo, dirigido a la asamblea; el judicial ante los jueces; y el epidíctico, en el que se parte de la aceptación previa de auditorio, pues el fin de la argumentación, además de conseguir la adhesión del auditorio, puede ser la de acrecentarla.

De esta forma, Perelman realiza la distinción entre persuadir y convencer; puesto que la primera (persuasiva), es la argumentación que sólo pretende valer frente a un auditorio particular; en tanto que la segunda (convinciente), es aquella que se pretende apta para obtener la adhesión de todo ser de razón, es decir, del auditorio universal, mediante el lenguaje, prescindiendo del uso de la violencia física o psicológica. Por otra parte, su cercanía con la práctica hace que en la argumentación no quepa hablar propiamente de objetividad, sino tan sólo de imparcialidad: “ser imparcial no es ser objetivo, es formar parte del mismo grupo que aquellos a los que se juzga, sin haber tomado partido de antemano por ninguno de ellos.”¹⁶

Solamente, la argumentación dirigida a conseguir la convicción del auditorio universal, puede tenerse por racional, mientras que la orientada a persuadir

15 GARCÍA AMADO, Juan Antonio, *Op. Cit.*, p. 317.

16 ATIENZA, Manuel, *Op. Cit.*, p. 50.

en un determinado sentido a un auditorio particular, tendrá un valor meramente instrumental, ligado a la defensa de intereses particulares o de grupo, ideologías, etc., pero nunca podrá pretender tenerse frente a todos como la que mejor se respalda con una razón objetiva. Y señala que un discurso convincente es aquel en el que las premisas y los argumentos son universalizables, es decir, aceptables, en principio, para todos los miembros del auditorio universal.

En este sentido, podríamos decir que Perelman, de manera similar a Aristóteles, en el caso de la *endoxa*, hace referencia a premisas o argumentos aceptables, en principio, para todos, en este caso, todos los miembros del auditorio universal.

Al referirse al acuerdo de auditorio universal, señala Perelman que se trata evidentemente, en este caso, no de un hecho experimentalmente probado, sino de una universalidad y de una unanimidad que se representa el orador, del acuerdo de un auditorio que debería ser universal. Y agrega que el acuerdo de un auditorio universal no es una cuestión de hecho, sino de derecho.¹⁷

En síntesis, la propuesta de Perelman, a pesar de la falta de claridad y confusión que producen algunas de sus nociones, se caracteriza por la amplitud con que concibe la argumentación y por anticipar elementos esenciales de otras teorías de la argumentación, que hoy centran el debate relativo a la razón práctica.

5. Conclusiones

La nota característica que se mantiene como constante desde Aristóteles hasta la tópica de Viehweg y la nueva retórica de Perelman, es la importancia a la referencia a la autoridad. Con Aristóteles en relación con la *endoxa*, como las cosas que parecen bien “ya para todos los hombres, ya para la mayor parte, ya para los sabios; y entre estos últimos, ya para todos, ya para los más de ellos.” Y que es retomada por Viehweg al momento de hacer referencia al *ius civile*, como colecciones de reglas, de tópicos que se legitimaban en cuanto que eran aceptados por hombres notables, dotados de prestigio; y con Perelman, en relación a las premisas o argumentos aceptables, en principio, para todos los miembros del auditorio universal.

Por otra parte, la noción de topos parece tener una gran heterogeneidad de descripciones y ejemplificaciones; sin embargo, el punto de encuentro parece hallarse en su funcionalidad para la argumentación jurídica, como aquellos argumentos que en un contexto histórico, social y jurídico determinado, cuentan

17 GARCÍA AMADO, Juan Antonio, *Op. Cit.*, p. 320.

con una presunción de plausibilidad, y en caso de ser discutidos, imponen la carga de argumentación a quien lo hace.

La labor práctica de la tónica y la retórica en la argumentación jurídica puede verse en diversos ámbitos, como en la producción, interpretación y aplicación del derecho. Valga mencionar, a manera de ejemplo concreto, que la labor del abogado, al momento de organizar y presentar los hechos, va en el sentido de persuadir y convencer a la autoridad de que estos ocurrieron de la forma en que se los presenta (teoría del caso). A su vez, la autoridad a través de su fallo, pretende convencer, por un lado, a quienes fueron partes en el proceso; por otro, al Tribunal Superior con el objeto de que confirme la sentencia y no la revoque, y en última instancia, a cualquier otro ciudadano, puesto que se trata de una labor de interés público; en este sentido, dicha situación dependerá de la adecuada motivación y argumentación que lleven a cabo.

En síntesis, obras como la de Viehweg y Perelman, tienen el indiscutible valor, no sólo de haber rescatado el modo de pensar tónico-retórico para la argumentación, sino también dejar en claro que la jurisprudencia, es fundamentalmente, una jurisprudencia de problemas, y que el pensamiento jurídico es problemático antes que analítico.

Bibliografía

- ARISTÓTELES, *Tratados de Lógica (Organon)*, 10ªed., Porrúa, México, 2001.
- ATIENZA, Manuel, *Las razones del derecho. Teorías de la argumentación jurídica*, IJ/UNAM, México, 2003.
- CORREAS, Oscar, *Metodología Jurídica II. Los saberes y las prácticas de los abogados*, Fontamara, México, 2006.
- GARCÍA AMADO, Juan Antonio, *Teorías de la Tópica Jurídica*, Civitas/Universidad de Oviedo, Madrid, 1988.
- PUY, Francisco, *Tópica Jurídica. Tópica de Expresiones*, Porrúa, México, 2006.
- RODRÍGUEZ MOURULLO, Gonzalo, *Aplicación judicial del Derecho y lógica de la argumentación jurídica*, Civitas, Madrid, 1998.

El Ciclo Básico de Inteligencia en la Investigación Policial*

Esperanza Sandoval Pérez **

RESUMEN: El objetivo de este trabajo se centra en explicar la modificación del artículo 21, párrafo primero de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos que sustenta la facultad de la policía en la indagatoria y en la investigación científica del delito y la operatividad de esta disposición basada en la inteligencia. Se destaca la coordinación del MP con la Policía, indispensable para la investigación del delito y para la búsqueda del indiciado, se hace especial referencia a la policía científica, al ciclo básico de inteligencia que dirige la investigación de manera precisa y científica y a la Base de Datos del Gobierno Federal sobre la actividad delictiva en el País (Plataforma México) y se destaca la carrera policial.

Palabras clave: Ciclo básico de inteligencia, función policial, investigación policial, policía federal, policía científica, policía técnica, Plataforma México, seguridad pública.

ABSTRACT: The objective of this work focuses on explaining the amendment to article 21, first paragraph of the Constitution of the United Mexican States that supports the power of the police in the inquiry and scientific research of the crime and operability of this provision based in intelligence. It highlights the coordination of Public Ministry (MP) with Police, necessary for the investigation of crime and the search for the suspect, with particular reference to the scientific police, the basic cycle of intelligence that conducts accurately scientific research and database of federal government on criminal activity in the country (Mexican Platform); and emphasizes the police career service.

Key words: Basic cycle of intelligence, police, police investigation, federal police, scientific police, technical police, platform Mexico, public safety.

SUMARIO: Introducción. 1. La policía como institución jurídica. 1.1. Disposiciones jurídicas. 1.2. Transformación estructural. 1.3. Investigación para la prevención de los delitos. 1.4. Investigación de hechos delictuosos. 2. Coordinación del Ministerio Público y la Policía. 2.1. Policía científica. 2.2. Ciclo básico de inte-

* Artículo recibido el 11 de septiembre de 2012 y aceptado para su publicación el 31 de octubre de 2012.

** Licenciada en Derecho, con especialidad en Derecho Penal por el Instituto de Iberoamérica y Portugal de la Universidad de Salamanca, España. Maestra en Ciencias Penales y Doctora en Derecho Público por el Instituto de Investigaciones Jurídicas. Profesora de la Facultad de Derecho de la UV e investigadora del Consejo Veracruzano de Ciencia y Tecnología de Veracruz (COVECYT, 2009) y (CONACYT, 2011).

ligencia. 2.3. Plataforma México. 2.4. La carrera policial. Posición personal. Fuentes de información.

Introducción

La reforma Constitucional Federal en materia de seguridad pública y justicia penal de junio de 2008 dispone, en el primer párrafo del artículo 21, que la investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público (MP) y a las policías quienes actuarán bajo la conducción y mando de aquél. Con lo anterior el MP podrá encomendar a la policía todas las diligencias de indagación que consideren conducentes al esclarecimiento de hechos delictuosos.

Para la efectividad de la anterior disposición, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos expidió la Ley de la Policía Federal (Junio, 2009) que tiene entre otros objetivos: prevenir la comisión del delito e investigar los hechos delictuosos bajo la conducción y mando del Ministerio Público de la Federación (MPF) en términos de las disposiciones aplicables (Art. 2, III y IV).

La dirección de investigación podrá ser asignada administrativamente por el MP a la policía según corresponda —de la Procuraduría Federal, (PGR), Estatal (PGJ) o del Distrito Federal (PGDF)— y deja al legislador común la facultad de expedir las bases mínimas de coordinación para lograr el éxito de la indagatoria.

La existencia de más de 1600 cuerpos policiales en México despierta el interés de conocer cuál de estas corporaciones está facultada para investigar los factores que inciden en la conducta criminal con el fin de prevenir el delito; y si cada elemento está técnicamente capacitado y posee habilidades suficientes para desplegar la función investigadora de un delito con respeto irrestricto a la ley y a los derechos humanos. También se considera pertinente explorar el camino de la indagatoria policial y el perfil que se requiere para formar parte de la policía científica.

Por lo anterior el objetivo de este trabajo se centra en explicar las implicaciones de la modificación del artículo 21, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) que sustenta la facultad de la policía en la indagatoria y en la investigación científica del delito y la operatividad de esta disposición.

Para aproximarse al objetivo propuesto, primero se hace referencia a la policía como institución jurídica y se exponen: a) los motivos que impulsaron a la modificación del artículo 21 constitucional para otorgar a la policía la potestad de investigar hechos delictuosos bajo la conducción y mando del MP que histó-

ricamente había sido el único constitucionalmente facultado para llevar a cabo la investigación ministerial; b) el marco normativo que sustenta la función policial; c) la estructura y funcionamiento de la policía, en la perspectiva del Derecho Administrativo; y d) la distinción entre investigación preventiva e investigación científica del delito basada en la inteligencia policial.

Después, bajo la óptica del Derecho procesal penal, se destaca la coordinación del MP con la Policía acción indispensable para la investigación del delito y para la búsqueda del indiciado; se hace especial referencia a la policía científica, al ciclo básico de inteligencia que dirige la investigación de manera precisa y científica y a la Base de Datos del Gobierno Federal sobre la actividad delictiva en el país (Plataforma México). También se subraya la carrera policial para formar profesionales de la seguridad pública, con estudios en educación superior y en constante capacitación, que pongan todos sus conocimientos al servicio de la investigación. Se concluye con la posición personal y se citan las fuentes de información.

1. La policía como institución jurídica

La seguridad pública es una función del estado que realiza a través de la policía, con la finalidad de salvaguardar la integridad y los derechos de las personas, preservar las libertades, el orden y la paz pública (Artículo 21, CPEUM), para prevenir los delitos y, de manera concreta, indagar los hechos delictuosos para que no queden impunes. Está a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias; presupone el respeto al orden jurídico preestablecido y al goce y disfrute de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución Federal; y se encuentra regulada por la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP).

La seguridad pública se opera a través de los cuerpos de policía, de vigilancia o custodia de establecimientos penitenciarios — de detención preventiva o de centros de arraigos —, y en general de todas las dependencias encargadas de la seguridad pública a nivel federal, local y municipal que realicen funciones similares (Art. 5, X) quienes quedan obligadas a cumplir con los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos (Artículo 21, CPEUM).

De lo anterior se desprende que el Estado mexicano, en los tres niveles de gobierno, y todas las autoridades con atribuciones relacionadas, directa o indirectamente con la seguridad pública, deben coadyuvar a lograr sus objetivos ya que la libertad, el orden y la paz pública son condiciones imprescindibles para gozar de los derechos fundamentales que la Constitución reconoce a los gobernados.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación sostiene que el Constituyente Originario y el Poder Reformador de la Constitución establecen las bases para el equilibrio de funciones, siempre en el estricto marco del derecho, lo que permite prevenir, remediar, eliminar y disminuir situaciones de violencia que como hechos notorios se ejercen en contra de las personas en su vida, libertad, posesiones, propiedades y derechos (Acción de inconstitucionalidad 1/96. Leonel Godoy Rangel y otros. Tesis aislada. No. XXVI/96).

Los cuerpos policíacos sustentan su actividad en las disposiciones del artículo 21 de la CPEUM y la realizan a través de sus elementos, conocidos comúnmente como “policías”. La función policial, entonces, se define como la intervención administrativa de la autoridad pública en actividades del ser humano, susceptibles de hacer peligrar intereses generales, con el objetivo de evitar que se produzcan, amplíen o generalicen en el ámbito social.

Se considera pertinente destacar que entre los antecedentes de la policía se encuentra el Bando de Policía (1825), el Cuerpo de Celadores Públicos (1826), el Cuerpo de Policía Municipal de Vigilantes Nocturnos (1838), el Bando de Policía Preventiva y Seguridad del Distrito Federal (1847), la Guardia de Policía (1848), la Policía rural mexicana con jurisdicción en diferentes estados del país y en un sector de la ciudad de México (1857). El mismo autor expone que el Presidente Benito Juárez expide el Reglamento de la Policía de la ciudad de México (1872) congruente con las disposiciones del primer Código Penal Federal de 1871, otorgando a la policía facultades para: a) prevenir los delitos, b) descubrir los que se hubieran cometido, c) aprehender a los criminales, d) cuidar el aseo e higiene pública, y e) proteger a las personas y las propiedades¹.

El Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal y Territorio de Baja California de 1880, inspirado en la legislación francesa, introdujo en México la figura del Ministerio Público (sustituyendo a los antiguos promotores fiscales) y de la policía judicial para investigar los delitos bajo la jerarquía del juez de instrucción². Se considera a la policía judicial como un conjunto de atribuciones investigadoras que se ejercerían por distintas autoridades y no como un órgano o institución independiente del MP.

1 ORTIZ ORTIZ, Serafn. *Función Policial y Seguridad Pública*. McGraw-Hill. Serie Jurídica, México, 1998, pp. 45-47.

2 VILLAREAL PALOS, Arturo, “Ministerio Público y Policía de Investigación en México: una reforma incompleta” [en línea], México, *Letras Jurídicas, Revista Electrónica de Derecho*, Centro Universitario de la Ciéne-ga, Universidad de Guadalajara, Número 5, otoño de 2007, p. 4. Disponible en: <http://letrasjuridicas.cuci.udg.mx/>

En 1912 se integra el Batallón de Seguridad, años más tarde el poder político de Victoriano Huerta afectó al Sistema de Policía al incorporar algunos cuerpos de seguridad a la Secretaría de Guerra. En 1917 se crea la Policía Judicial como cuerpo unificado subordinado al Ministerio Público quitando a los jueces de instrucción la facultad de averiguar los delitos y buscar las pruebas y además para prohibir a los presidentes municipales y a la policía común la posibilidad de realizar aprehensiones.

Con la reforma de 1996 el artículo 21 de la CPEUM confirma que corresponde a la autoridad judicial la imposición de las penas; a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos administrativos; y al Ministerio Público la persecución de los delitos y su investigación. Especifica que el MP se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato. Se omite de esta manera la referencia a la policía judicial³.

En 2007 el titular del Poder Ejecutivo presentó iniciativa de reforma constitucional en materia de Seguridad Pública y Justicia Penal con un fuerte componente en materia de cuerpos policiales con la finalidad, entre otras, de facultar a la policía para que bajo la conducción y mando del MP realice tareas de investigación para esclarecer hechos delictuosos. Reforma que se orienta a:

1. Redefinir a la policía como órgano corresponsable de la investigación penal y devolverle las facultades que con el tiempo ha perdido en la práctica y en las legislaciones secundarias.
2. Fortalecer la profesionalización policial para poder recibir denuncias, recabar evidencias físicas y datos relacionados con los hechos probablemente delictuosos, contando solo con la conducción jurídica del MP para acreditar los elementos probatorios que permitan determinar el ejercicio de la acción penal.
3. Redistribuir las facultades de investigación entre los órganos responsables (Policías y MP), con lo cual se realizará una investigación más científica, objetiva y profesional, con la consecuente solidez en el ejercicio de la acción penal.

1.1. Disposiciones jurídicas

Al aprobarse la iniciativa presidencial se modificó el artículo 21 de la Constitución Federal para establecer que la investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, quienes actuarán bajo la conducción y man-

³ Decreto que reforma los artículos 16, 20 fracción I y penúltimo párrafo, 21, 22 y 73 fracción XXI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación del 3 de julio de 1996.

do de aquél (2008)⁴. La Federación o los Estados decidirán en la legislación correspondiente la ubicación que consideren óptima para esta policía (investigadora); ya sea dentro de la propia institución investigadora (PG) o en otra dependencia de la administración pública como sucede en la mayoría de los países.

La dirección funcional de las labores de investigación es independiente de la jerarquía de la policía⁵ y no queda duda de la subordinación al MP en el ámbito de la investigación. Una vez que la disposición constitucional se refleje en las leyes secundarias se espera el incremento considerable de la capacidad y calidad de la investigación en la procuración de justicia.

Entre las disposiciones jurídicas más importantes que sustentan la función policial para prevenir e investigar los delitos se encuentran las siguientes:

1. El artículo 21 de la Constitución Federal es el principal fundamento de la función investigadora que corresponde al MP y a las policías quienes actuarán bajo la conducción y mando de aquél, para lo cual se requiere la coordinación de ambas instituciones en torno a la indagación de los delitos.
2. La Ley de la Policía Federal reglamentaria del artículo 21 Constitucional en materia federal en lo relativo a la organización y funcionamiento de la Policía Federal⁶, señala como objetivos:
 - Salvarguardar la vida, la integridad, la seguridad y los derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos;
 - Aplicar y operar la política de seguridad pública en materia de prevención y combate de delitos;
 - Prevenir la comisión de los delitos, y
 - Investigar la comisión de delitos bajo la conducción y mando del Ministerio Público de la Federación, en términos de las disposiciones aplicables (Art.2)

Las últimas fracciones de manera específica hacen referencia a la función de la policía para:

- a) Prevenir la comisión del delito; y,
- b) Investigar los hechos delictuosos bajo la conducción y mando del Ministerio Público de la Federación (MPF).

4 Diario Oficial de la Federación del 18 de junio de 2008.

5 GARCÍA RAMÍREZ, Sergio "La Reforma Penal Constitucional de 2007", en BORJON NIETO, José de Jesús (Coordinador), *La Reforma Penal Constitucional 2007-2008*, Proagraf, México, 2009.

6 Decreto del 30 de abril de 2009 publicado en el Diario Oficial de la Federación del 1º de junio de 2009.

3. El Código Federal de Procedimientos Penales⁷ en el artículo 3º establece las facultades de la policía en la investigación de los delitos bajo la conducción y el mando del Ministerio Público, como se explica más adelante, al hacer referencia a la coordinación entre ambas instituciones.

1.2. Transformación estructural

La discrecionalidad de la autonomía y la corrupción imperante en la policía favoreció el narcotráfico (década de los años 80), la consolidación de cárteles en México (década de los años 90), el enlace de policías con delincuentes, la delincuencia organizada, etcétera, son factores de la criminalidad que apuntalan el Plan de Desarrollo Nacional (2006-2012) en el cual se concreta como objetivo la creación de un cuerpo policial único a nivel federal, que se conduzca éticamente, que esté capacitado, que rinda cuentas y que garantice los derechos humanos; se fijan como estrategias:

1. Establecer un mando único policial que abra y mantenga un canal de información eficiente, y que facilite la coordinación y colaboración entre todas las corporaciones de policía del país.
2. Modernizar y homologar los sistemas de administración y supervisión del personal de los cuerpos policiacos.
3. Desarrollar sistemas efectivos de formación y entrenamiento del personal de la policía.
4. Promover la revalorización social del trabajo de los cuerpos de seguridad pública.
5. Dotar a los cuerpos policiacos con una plataforma tecnológica actualizada.

La Policía Federal es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Seguridad Pública que implica siempre una distribución de facultades entre los órganos superiores y los órganos inferiores. Aún cuando tiene autonomía técnica y cierta autonomía financiera, sus decisiones son limitadas ya que depende de un órgano central que es el Titular del Poder Ejecutivo⁸.

Con relación a la estructura la policía federal, tiene las siguientes divisiones: Inteligencia, Investigación, Seguridad Regional, Científica, Antidrogas y de fuerzas federales, mismas que tienen como meta principal servir de apoyo para la investigación en el combate a la delincuencia organizada dentro del país.

7 Diario Oficial de la Federación del 24 de octubre de 2011.

8 ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 2004, p. 469.

Por lo que corresponde a las funciones, el artículo 15 del Reglamento de la Policía Federal dispone que le corresponde:

- I. Utilizar los conocimientos y herramientas científicas y técnicas en la investigación para la prevención de los delitos.
- II. Coordinar, supervisar y operar el funcionamiento de los servicios científicos y técnicos de la Institución.
- III. Auxiliar a las unidades de la Institución y a las autoridades competentes que lo soliciten, en la búsqueda, preservación y obtención de indicios y medios de pruebas necesarios en la investigación de delitos
- IV. Identificar y preservar, en el ámbito de su competencia y conforme a las disposiciones aplicables, la integridad de los indicios, huellas o vestigios del hecho delictuoso, así como los instrumentos, objetos o productos del delito;
- V. Preservar el lugar del hecho delictuoso, fijar, señalar, levantar, embalar y entregar la evidencia física a las autoridades competentes, conforme al procedimiento previamente establecido por éstas y en términos de las disposiciones aplicables.

1.3. Investigación para la prevención de los delitos

En términos de los artículos 16 y 21 de la CPEUM la investigación para la prevención de los delitos que se conceptualiza como el conjunto sistematizado de acciones y procedimientos encaminados a la planeación, obtención, procesamiento y aprovechamiento de la información con el propósito exclusivo de evitar su comisión; con base en los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución (LPF, Art.5).

Como actividad policial la prevención consiste en una serie de actividades situacionales que reflejan el lugar y forma de vida del sujeto que se enlazan con actividades sociales que sustentan las medidas prácticas para respetar y hacer respetar las normas para vivir en sociedad⁹. Entre ellas se encuentran acciones de inspección, vigilancia y vialidad que lleva a cabo el policía municipal quien debe estar alerta para prestar el auxilio a quienes se encuentren amenazados por algún peligro o sean víctima de algún delito; su actuación debe ser congruente oportuna y proporcional al hecho.

El resultado de la actividad preventiva es un indicativo útil para diseñar programas de prevención del delito que incluyan: a) estrategias para abatir la inci-

⁹ ALMADA GALLARDO, Ramón David, *H. Policía Siglo XXI, La Táctica y el Futuro Policial*, FUNDA, México, 2002, p. 41.

dencia de criminalidad y restablecimiento de la confianza y credibilidad sociales; b) líneas de acción para fortalecer la presencia policial, vigilancia adicional en colonias de alto nivel delictivo, o en centros de reunión como son las plazas públicas, parques, jardines, centros comerciales, etcétera; y c) planes específicos de vigilancia y de inteligencia policial. Se pretende también que la sola presencia de la policía inspire el respeto a la ley y sirva como un medio de disuasión del delito. Investigar para prevenir es obtener acopio de información del comportamiento estadístico criminal y ubicación de las manchas delictivas.

La estrategia de prevención del delito y el combate a la estructura criminal se basa en la inteligencia policial y en el Ciclo Básico de Inteligencia que conforman una plataforma tecnológica actualizada con el fin de que la unificación coordinada de las policías sea más eficaz, en la medida en que se establezcan bases de datos compartidos por los municipios, los estados y la federación, sobre crímenes, criminales y personal de las instituciones. Compartir información será la base más sólida del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

La Plataforma México como parte esencial de la estrategia de prevención del delito y combate a la delincuencia organizada, es un proyecto informático que opera a nivel nacional a través de la interconexión de redes entre instituciones vinculadas directamente al ámbito de la SP, propicia y facilita el intercambio de información.

Hasta el momento 32 entidades federativas están conectadas, 65 Nodos de Interconexión de Telecomunicaciones se encuentran operando, 26 Municipios están enlazados, 5 Procuradurías estatales utilizan el Sistema Único de Información Criminal (SUIC). Además se cuenta con el intercambio de datos vía el SUIC con el Instituto Nacional de Migración, así como con la incorporación de las bases de datos del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de la Policía Federal Preventiva y de la Agencia Federal de Investigación.

1.4. Investigación de hechos delictuosos

De acuerdo con las reformas que se comentan, ahora la policía está facultada para investigar hechos delictivos, y colabora con el MP a través de la preservación del lugar de los hechos, recabando evidencia forense, y en la búsqueda del autor del mismo, actuaciones autónomas que le permiten desarrollar su actividad con mayor responsabilidad¹⁰.

Con la implementación del nuevo proceso penal acusatorio en México, el MP debe coordinar el trabajo de la policía, dirigir su actuación en la investiga-

10 MALDONADO SÁNCHEZ, Isabel, *La policía en el Sistema Penal Acusatorio*, Ubijus, México, 2011, p. 2.

ción, apreciar y discernir la confiabilidad de la información dirigida a la acusación, a fin de llegar hasta la audiencia pública del juicio oral con el material probatorio y de evidencia física para enfrentar la procedibilidad de la causa.

La Ley de la Policía Federal y el Reglamento respectivo disponen con claridad que la policía al participar las labores de investigación ministerial debe proceder a identificar y preservar, en el ámbito de su competencia y de las disposiciones aplicables, la integridad de los indicios, huellas o vestigios del hecho delictuoso, así como los instrumentos, objetos o productos del delito (Art.15, III).

Las unidades de la policía que están facultadas para las tareas de preservar el lugar deberán informar al MP de inmediato por cualquier medio eficaz y sin demora que se han iniciado diligencias correspondientes para el esclarecimiento de los hechos – una de las principales funciones de la dirección en la investigación –; deberán levantar, embalar y entregar la evidencia física a las autoridades competentes, conforme al procedimiento previamente establecido por éstas y en términos de las disposiciones aplicables (Art. 15, IV); al cerciorarse de que se han seguido los procedimientos adecuados ordenarán la práctica de las pruebas periciales que resulten procedentes así como el aseguramiento previo a los dictámenes a que haya lugar.

2. Coordinación del Ministerio Público y la Policía

Bajo la óptica del Derecho Procesal Penal la estrecha relación del MP con la Policía, requiere de la coordinación de actividades para que cada uno en el ámbito de su competencia ejerza sus atribuciones y se logre el objetivo de la investigación. La reciente reforma al Código Federal de Procedimientos Penales dispone las siguientes bases coordinación:

Artículo 3o.- Las Policías actuarán bajo la conducción y el mando del Ministerio Público en la investigación de los delitos, en términos de lo dispuesto por el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y quedarán obligadas a:

I. Recibir las denuncias sobre hechos que puedan ser constitutivos de delito, sólo cuando debido a las circunstancias del caso aquéllas no puedan ser formuladas directamente ante el Ministerio Público, al que las Policías deberán informar de inmediato, así como de las diligencias practicadas y dejarán de actuar cuando él lo determine;

II. Practicar las diligencias necesarias que permitan el esclarecimiento de los delitos y la identidad de los probables responsables, en cumplimiento de los mandatos del Ministerio Público;

III...

IV. Participar, en auxilio del Ministerio Público, en la investigación y persecución de los delitos, en la detención de personas o en el aseguramiento de bienes relacionados con la investigación de los delitos, cumpliendo sin excepción los requisitos previstos en los ordenamientos constitucionales y legales aplicables;

V...

VI. Preservar el lugar de los hechos y la integridad de los indicios, huellas o vestigios del hecho delictuoso, así como los instrumentos, objetos o productos del delito. Las unidades de la Policía facultadas para el procesamiento del lugar de los hechos deberán fijar, señalar, levantar, embalar y entregar la evidencia física al Ministerio Público, conforme a las instrucciones de éste y en términos de las disposiciones aplicables;

VII. Solicitar al Ministerio Público, que requiera a las autoridades competentes, informes y documentos para fines de la investigación;

VIII...

IX...

X...

XI...

XII...

XIII. Hacer constar el estado de las personas, cosas y lugares, mediante inspecciones, planos, fotografías, video filmaciones, y demás operaciones que requiera la investigación, sin perjuicio de la intervención que corresponda a los servicios periciales. Las constancias, junto con las fotografías, video filmaciones y demás elementos que las soporten deberán remitirse al Ministerio Público para agregarse a la averiguación previa, y

XIV. Las demás que le confieran este Código y demás disposiciones aplicables.

En el ejercicio de la función investigadora a que se refiere este artículo, queda estrictamente prohibido a la Policía recibir declaraciones del indiciado o detener a alguna persona, fuera de los casos de flagrancia, sin que medien instrucciones escritas del Ministerio Público, del juez o del tribunal.

Se hace especial referencia a la iniciativa del Código Modelo del Proceso Penal Acusatorio para los Estados de la Federación¹¹ ya que precisa en qué casos la policía podrá intervenir en la investigación de hechos delictuosos la dirección,

11 Iniciativa presentada por la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de los Estados Unidos Mexicanos.

la dirección funcional para su actuación y las limitaciones que tiene; que se explican en los siguientes términos:

Intervención. La policía podrá intervenir en la investigación de hechos delictuosos que puedan constituir algún delito que se persiga de oficio, por denuncia o por orden de autoridad, para impedir que los hechos se lleven a consecuencias ulteriores, identificar y aprehender a los probables responsables y reunir los datos y medios de prueba necesarios para que el ministerio Público pueda fundar la acusación, el no ejercicio de la acción penal o el sobreseimiento (Art. 136).

Dirección funcional. El Ministerio Público dirigirá la policía y los cuerpos de seguridad pública cuando estos deban prestar auxilio en las labores de investigación; los servidores públicos y los agentes de los cuerpos de seguridad pública deberán cumplir siempre las órdenes del ministerio público y las que dirijan los jueces; la autoridad administrativa no podrá revocar, alterar o retardar una orden emitida por los fiscales del ministerio público o los jueces (Art. 138).

Actuación de los cuerpos de seguridad pública. Los servidores públicos de los cuerpos de seguridad pública serán considerados oficiales, o agentes de la policía de investigaciones, cuando cumplan las funciones que la ley y este código imponen. En estos casos, en cuanto cumplan actos de investigación, estarán bajo la autoridad de los jueces y fiscales, sin perjuicio de la autoridad general administrativa a que está sometida (Art. 139).

Restricciones policiales. La policía no podrá recibir declaración al imputado, en caso de que manifieste su deseo de declarar, deberá comunicar ese hecho al Ministerio Público para que se inicien los trámites de audiencia de vinculación y se reciban sus manifestaciones con las formalidades previstas en este código. La policía podrá entrevistar al imputado, únicamente, para constatar su identidad, cuando no esté suficientemente individualizado, previa advertencia de los derechos que lo amparan.

2.1. Policía científica

El nacimiento, evolución, adaptación y progreso de la investigación de la policía se basa en la necesidad de contar con medios de prueba más convincentes, provenientes de una tecnificación y especialización en la investigación policial. Objetivos que sólo se pueden lograr a través de los conocimientos científicos necesarios y la totalidad de los adelantos técnicos que contribuyan a ello.

La policía científica juega un papel de importancia dentro de la ciencia criminalística, que le suministra los conocimientos y medios científicos para actuar

en la investigación, pues no todos sus miembros son científicos y de que una porción de ellos trabaja en laboratorios sin desempeñar una función policial. La denominación “policía científica” solo trata de indicar que es distinta a la “policía técnica” que responde a una etapa superada. No alude precisamente al órgano sino a una serie de conocimientos de índole científico que es preciso tener en cuenta en la labor de investigación.

El policía técnico participa en la actividades como la observación, preservación, fijación y aseguramiento de objetos en la escena del hecho, y/o hallazgo, que no requieran técnica especializada y hasta donde su perfil se lo permite. Mientras que el policía científico posee una pluralidad de conocimientos para llevar a cabo científicamente la investigación que se le encomiende. Si la investigación policial es correctamente científica debe orientarse a demostrar la motivación del delito realizando las diligencias tendientes a determinar la responsabilidad de sus autores.

2.2. Ciclo básico de inteligencia

Para la búsqueda y localización del autor y/o partícipe del delito la policía se apoyará en: a) el ciclo básico de inteligencia que dirige la investigación de manera precisa y científica, y b) la Base de Datos del Gobierno Federal sobre la actividad delictiva en el País, que se conoce como Plataforma México.

El ciclo básico de inteligencia que dirige la investigación de manera precisa y científica es dinámico, en la medida en que cada etapa progresa de manera efectiva, transforma el ciclo en una espiral que requiere mayor conocimiento, mayor nivel de inteligencia y, en consecuencia, mejores capacidades operativas en la prevención y combate al delito. Cada giro permite ascender en el conocimiento de los objetivos específicos, distinguiendo sus enlaces, bienes, mecánica operativa, zonas de actuación, comunicación, financiamiento y, en general, su logística criminal.

El éxito de la estrategia contra la delincuencia y del nuevo modelo de la Policía radica, en la capacidad para detonar el espiral de inteligencia a partir del proceso de cada una de las etapas del Ciclo Básico. Esto permite conocer todos los aspectos relacionados con un objetivo central; la información que se genera representa nuevos giros en el espiral de inteligencia incrementando las capacidades operativas en el combate al delito.

El ciclo básico de inteligencia cuenta con tramos de control, líneas de responsabilidad y coordinación que se delimitaron especificando áreas cuya operación segmenta la información sustantiva para limitar la fuga de información y

la posibilidad de corrupción en la investigación y operación. El ciclo pasa por las siguientes etapas:

- I. Planeación. Consiste en el diseño de las estrategias policiales para prevenir y combatir el delito, considera el despliegue policial, la atención temática, la definición de blancos, la jerarquización de objetivos y las capacidades técnicas de análisis y operación.
- II. Captación. El insumo primario para la generación de inteligencia es la captación de información. Para ello se contempla diversos mecanismos, desde un parte policial, fuentes abiertas y denuncias ciudadanas hasta la información sustantiva generada por áreas especializadas de investigación policial.
- III. Análisis. En esta etapa se procesa toda la información primaria, se distinguen los datos sustantivos para generar valor agregado a través de redes técnicas, redes vínculos, cronogramas, fichas criminales de personas y organizaciones. Así se genera inteligencia de gabinete para las tareas de investigación de campo.
En esta etapa se desarrolla un proceso cíclico (invariable) que evoluciona en una espiral en la que el conocimiento se va incrementando en la medida en que se procesa, analiza, investiga y se recaba información en torno a los blancos específicos.
- IV. Exploración. Para esta fase se requieren unidades especializadas con capacidad de uso de fuerza para operaciones de aseguramiento, detención, incurso y manejo de equipos especiales.

2.3. Plataforma México

La policía federal para realizar las funciones de investigación cuenta con infraestructura tecnológica que genera información de inteligencia operativa diseñada para tener un Sistema Único de Información Criminal en el país, permitiendo la transmisión de voz, datos y videos en tiempo real. La Plataforma México es un sistema tecnológico, avanzado de telecomunicaciones y de información, que integra todas las bases de datos relativas a la seguridad pública, con la finalidad de contar con todos los elementos de información, para que las instancias policiacas y de procuración de justicia de todo el país lleven a cabo las actividades de prevención y combate al delito, mediante metodologías y sistemas homólogos.

Tiene aplicativos específicos que permiten la interconexión entre las instituciones encargadas de la seguridad pública en los tres órdenes de gobierno para el intercambio de información ya que en ella se encuentran:

- a) Los registros de personas, tanto policías como delincuentes, reos en proceso y sentenciados.
- b) Una base de datos de huellas dactilares, vehículos incautados en ilícitos, evidencia de crímenes, modos de operar de las bandas criminales entre otras pruebas que permitan definir acciones, estrategias de lucha contra la delincuencia.

También permite realizar identificación biogenética y otras pesquisas especializadas que antes se llevaban a cabo fuera de México por no tener la tecnología necesaria. Esta mega-base de datos y sistemas, además de la red nacional en la que se incluyen dependencias federales e instalaciones estratégicas, también cuenta con conexiones en Estados Unidos, Belice, Guatemala y Colombia, que permiten compartir información en materia de seguridad.

La cobertura de esta plataforma abarca a la fecha más de 900 instituciones públicas en el país, entre las que destacan más de 300 instituciones federales (incluyendo Presidencia de la República, Secretarías de Estado clasificadas en el gabinete de Seguridad e instalaciones estratégicas, principalmente) y casi 600 instituciones y corporaciones estatales y municipales, sobresaliendo las procuradurías centrales de las 32 entidades federativas, así como las 32 Secretarías de Seguridad Pública y prácticamente todas las Secretarías de Finanzas centrales a nivel entidad federativa, además de 290 direcciones de Seguridad Pública municipales.

2.4. La carrera policial

Respecto al contenido de la reforma constitucional, la institución policial tiene ahora más facultades y también mayores requerimientos; por una parte necesita una tecnología de punta y, por la otra, de elementos policiacos capacitados y debidamente certificados mediante exámenes de control de confianza.

Los elementos policiales de la Procuraduría y particularmente de la Policía Federal en funciones deben integrarse a la carrera policial que es un sistema de carácter obligatorio y permanente, conforme al cual se establecen los lineamientos que definen los procedimientos de reclutamiento, selección, ingreso, formación, certificación, permanencia, evaluación, promoción y reconocimiento; así como la separación o baja del servicio de los integrantes de las instituciones policiales (Art. 78 LGSNSP).

Esta carrera es independiente de los nombramientos para desempeñar cargos administrativos o de dirección que el integrante llegue a desempeñar dentro de la Policía Federal. Comprende el grado policial, la antigüedad, las

insignias, condecoraciones, estímulos y reconocimientos obtenidos, el resultado de los procesos de promoción, así como el registro de las correcciones disciplinarias y sanciones que, en su caso, haya acumulado el integrante (Art. 16). En ningún caso los derechos adquiridos en la carrera implicarán inamovilidad en cargo alguno.

Los procedimientos para la selección, ingreso, formación, capacitación, adiestramiento, desarrollo, actualización, permanencia y promoción de integrantes serán establecidos en las disposiciones reglamentarias que al efecto se expidan y el Consejo Federal aplicará los procedimientos relativos a cada una de las etapas de la Carrera Policial.

Con el servicio civil de Carrera Policial se busca tener policías mejor capacitados y comprometidos con la institución, y con el trabajo que desarrollan, de tal forma que el ingreso y permanencia en la policía constituya un proyecto profesional y de vida.

Los nuevos elementos deben tener aspiraciones bien definidas, espíritu de servicio, compromiso con la comunidad, sin vínculos delictivos, ni antecedentes criminales; que busquen en la policía un proyecto de vida y desarrollo profesional.

De conformidad con las normas técnicas y estándares mínimos en materia de evaluación y control de confianza de los servidores públicos de las instituciones de Seguridad Pública, se realiza la evaluación del personal en activo y del que aspira a pertenecer a ella, y consiste en el conjunto de valoraciones tendientes a verificar el apego a los principios constitucionales de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez del personal en activo, a través de la aplicación periódica de las siguientes pruebas: Psicométrica; Toxicológica; Médica; Patrimonial y de entorno social y Poligráfica.

Posición personal

Históricamente el MP ha sido autorizado para investigar los delitos, primero bajo la jerarquía del juez de instrucción (1880), después de manera autónoma con la policía judicial a su disposición (1917), una posterior reforma al artículo 21 de la Constitución Federal permitió puntualizar que para hacer la indagatoria podría auxiliarse con una policía que estaría bajo su autoridad y mando inmediato (1996).

Es cierto que con la reforma constitucional en materia de seguridad pública y justicia penal (2008) la policía está facultada para realizar la investigación de he-

chos delictuosos, para lo cual se requiere fortalecer las instituciones dotándolas de herramientas tecnológicas, profesionalizar y capacitar a sus integrantes quienes al poseer los conocimientos, las herramientas científicas y las técnicas de investigación suficiente estarán en condiciones de operar los servicios de la institución policial.

En la actualidad la Policía Federal cuenta con una base de datos que apoya y facilita la investigación. Esta información de inteligencia policial se va integrando de manera paulatina con acciones y procedimientos de investigación que transcurren a través de la planeación, captación, análisis y explotación; cada etapa da como resultado final el espiral de inteligencia que permite conocer todo lo relacionado con el objetivo de prevenir y enfrentar el delito. Esto refleja importantes avances en cada especialidad forense para desarrollar posteriormente Gabinetes de Policía Científica que optimicen la búsqueda y localización del responsable.

Para implementar adecuadamente la reforma se requiere que todos los estados actualicen su legislación y expidan las Bases correspondientes, que son indispensables y urgentes para generar esquemas de cooperación, que sumada a la falta de coordinación, de asimetrías en salarios, requisitos de ingreso, procedimientos de reclutamiento y selección, profesionalización, etcétera, propician que la sociedad no tenga confianza en la efectividad de la actuación policial, con el consecuente descrédito ciudadano al policía, al MP, a los peritos y las autoridades del sistema de justicia penal y, por el otro lado, que la delincuencia encuentre mayores espacios sociales.

Fuentes de información

Bibliografía

- ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 2004.
- ALMADA GALLARDO, Ramón David, H. *Policía Siglo XXI, La Táctica y el Futuro Policial*, FUNDA, México, 2002.
- ARELLANO TREJO, Efrén, *Políticas públicas eficaces en el combate a la delincuencia*, Cámara de Diputados LX, Legislatura, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, México, 2007.
- BORJÓN NIETO, José de Jesús, (Coord.), *La Reforma Penal Constitucional 2007-2008*, Proagraf, México, 2009.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, "La Reforma Penal Constitucional de 2007", en BORJÓN NIETO, José de Jesús, (Coord.), *La Reforma Penal Constitucional 2007-2008*, Proagraf, México, 2009.
- MALDONADO SANCHEZ, Isabel, *La Policía en el Sistema Penal Acusatorio*, Ubijus, México, 2011.
- ORTIZ ORTIZ, Serafín, *Función Policial y Seguridad Pública*, McGraw-Hill. Serie Jurídica, México, 1998.

Legisgrafía

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Código Modelo del Proceso Penal Acusatorio para los Estados de la Federación, México, Toluca: Triadadiseño, 2009.
- Código Federal de Procedimientos Penales.
- Decreto de reforma de los artículos 16, 20 fracción I y penúltimo párrafo, 21, 22 y 73 fracción XXI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación del 3 de julio de 1996.
- Decreto de reforma a los artículo 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 73, fracciones XXI y XXIII, 115 fracción VII y 123, B, fracción XIII. Diario Oficial de la Federación del 18 de junio de 2008.
- Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Tomo CLXXXII, Núm. Ext. 324. Xalapa-Enríquez, Ver., 12 de octubre de 2010.
- Iniciativa de reforma constitucional en materia de Policía de mando único, para la seguridad de los mexicanos, 7 de octubre de 2010.

Iniciativa de reforma constitucional de diversas disposiciones CPEUM del 10 de diciembre de 2007.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, México, Sista 2008.

Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, México, Sista, 2010.

Ley de la Policía Federal. Decreto de 30 de abril de 2009, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 1 de junio de 2009.

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2010.

Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República publicado en el diario oficial de la federación el 20 de agosto de 2008.

Reglamento de la Policía Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de mayo de 2010.

Acción de inconstitucionalidad 1/96. Leonel Godoy Rangel y otros. Tesis aislada. No. XXVI/96).

Hemerografía

Policía Federal. Suplemento del Diario de Xalapa, agosto 2011.

Fuentes Electrónicas

GARCÍA Silva, Gerardo. La iniciativa de reforma constitucional en materia de seguridad pública y justicia penal. INACIPE OPINA.

<http://www.inacipe.com.mx>

Proyecto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dictamen de Primera Lectura. <http://www.diputados.gob.mx/>

PORTILLO Vargas, Ernesto López, (2000). *La policía en México: función política y reforma*, México: Instituto para la Seguridad y la Democracia, AC., 2000, recuperado de <http://www.ordillo.com/pdf/2-8/Capitulos/V.pdf>. Última consulta 16 de mayo de 2011Seg.Cmece.com.

VILLAREAL PALOS, Arturo. "Ministerio Público y Policía de Investigación en México: una reforma incompleta" [en línea], México, *Letras Jurídicas, Revista Electrónica de Derecho*, Centro Universitario de la Ciénega, Universidad de Guadalajara, Número 5, otoño de 2007, Disponible en: <http://letrasjuridicas.cuci.udg.mx/>

Las cooperativas de producción pesquera. Su lugar en la constitución y en las diversas leyes de pesca mexicanas*

María Delgadina Valenzuela Reyes **

RESUMEN: Este artículo aborda las normas contenidas en la Constitución Política y en las leyes de pesca mexicanas, en cuyas disposiciones las cooperativas han tenido un lugar importante, posición que ha venido a menos en la actual normativa pesquera y que, con un análisis sistemático, pretende dejar clara la importancia de este tipo de organización social para el trabajo, partiendo de la premisa que las cooperativas de producción pesquera, constituyen una opción viable reconocida a nivel internacional, no solo por constituir una fuente de alimentos tan necesarios para la existencia humana, sino como una sociedad que permite que los pescadores tengan un trabajo digno y mejores ingresos, al lograr una más justa y equitativa distribución del ingreso y de la riqueza pesquera, con miras a afrontar los enormes problemas que en estos rubros presenta la sociedad mexicana.

Palabras clave: Cooperativas, Pesca, Constitución Política, leyes.

ABSTRACT: This article provides an overview concerning the rules contained in the Constitution and the laws of Mexican fisheries, in whose provisions cooperatives have had an important place, position which has been decreasing in the current fishing regulation and, with a systematic analysis, intended to make clear the importance of this type of social organization for work, on the premise that fish production cooperatives, are an internationally recognized viable option, not only providing a source of food necessary for human existence, but as a society that allows fishers to have decent jobs and better incomes, achieving fairer and more equitable income distribution and fishery resources in order to face the enormous problems that are presented in these areas of the Mexican society.

Key Words: Cooperatives, Fishing, Constitution, laws.

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Las cooperativas en la constitución. 3. Las cooperativas en las leyes de pesca de 1925 a 1986. 4. La ley de pesca de 1992. 5. Ley

* Artículo recibido el 29 de agosto de 2012 y aceptado para su publicación el 8 de octubre de 2012.

** Doctora en Derecho y Medalla Gabino Barreda, por la Facultad de Derecho de la UNAM, Catedrática de la Universidad Autónoma de Sinaloa en las materias de Derecho Cooperativo y Metodología de la Investigación Jurídica e Investigadora Nacional Nivel I.

general de pesca y acuicultura sustentable de 2007. Conclusiones. Fuentes de información.

1. Introducción

La alimentación es uno de los ejes críticos del milenio, el acceso o no acceso a ella es el centro de una de las disputas más fuertes del siglo XXI, en esta era, caracterizada por el cambio climático, el agotamiento de los recursos naturales y la lucha por ellos¹ en tal contexto y como con acierto lo dice Elizabeth Tinoco, “la creación de más y mejores empleos aparece como un nexo entre desarrollo sostenible, reducción de la pobreza e inclusión social.”² El trabajo es la principal fuente de ingresos de las personas; es esencial para la superación personal y familiar y es un componente vital del crecimiento económico.

El agua, los alimentos y el trabajo remunerador para adquirirlos, son satisfactorios que no pueden dejarse de cumplir, tan es así, que el 13 de octubre de 2011, se publica en el *Diario Oficial de la Federación* la adición al artículo cuarto de la Constitución, que señala: “Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará.” Y al 27 en su fracción XX se le añade: “El desarrollo rural integral y sustentable... también tendrá entre sus fines que el Estado garantice el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos que la ley establezca”.

Siguiendo a Miguel Concha, puede afirmarse que el derecho a la alimentación en cantidad y calidad adecuada y suficiente, es inherente a la persona humana. “La realización de este derecho es además indispensable para la reproducción de la vida y el disfrute y ejercicio del resto de los derechos humanos.”³

En torno a esta reforma Víctor Quintana comenta que fue una respuesta a las organizaciones sociales, campesinas y de consumidores que desde los años noventa, habían venido luchando para que el derecho a la alimentación fuera incluido en nuestra Carta Magna.⁴ Indudablemente que constituye un avance

1 QUINTANA S., Víctor M., “¿Crisis de los alimentos o del sistema?” *Periódico La Jornada virtual*, México, 3 de agosto de 2012, <http://www.jornada.unam.mx/2012/08/03/opinion/023a2pol>

2 Tinoco, Elizabeth, *Op. Cit.*

3 CONCHA, Miguel, “El derecho a la alimentación hoy en México”, *Periódico La Jornada virtual*, México, 2 de julio de 2011, <http://www.jornada.unam.mx/2011/07/02/opinion/018a1pol>

4 QUINTANA S., Víctor M., “Derecho a la alimentación: ¿cuestión de Estado o de partido?” *Periódico La Jornada virtual*, México, 1º. De abril de 2011, <http://www.jornada.unam.mx/2011/04/01/index.php?section=opinion&article=028a1pol>

muy importante ya que establece el derecho de los pueblos a alimentarse y a producir sus alimentos.⁵

Como bien lo observa Miguel Concha, este derecho determina las políticas públicas que a escala federal y estatal se implementen para lograr el crecimiento y desarrollo del sector ganadero y agropecuario. La soberanía alimentaria no solo se circunscribe a asegurar el acceso a los alimentos. “Se refiere también a la capacidad que cada Estado tiene, con base en sus propias políticas públicas, de garantizar por cuenta propia la producción de éstos, así como los apoyos técnicos y económicos indispensables para sus agricultores.”⁶ Indudablemente que tiene mucha razón, porque dependerá de esas políticas públicas traducidas en los apoyos técnicos y de capacitación, así como niveles adecuados de financiamiento no sólo para los agricultores, también para los productores pesqueros y en especial para los integrantes del sector social.

Al respecto, en el artículo 17, la Ley General de Pesca y Acuacultura Sustentable, en vigor, se ordena que para la formulación y conducción de la Política Nacional de Pesca y Acuacultura Sustentables, en la aplicación de los programas y los instrumentos que se deriven de ésta Ley, se deberán observar los siguientes principios:

- I. El Estado Mexicano reconoce que la pesca y la acuacultura son actividades que fortalecen la soberanía alimentaria y territorial de la nación, que son asuntos de seguridad nacional y son prioridad para la planeación nacional del desarrollo y la gestión integral de los recursos pesqueros y acuícolas;
- II. Que la pesca y la acuacultura se orienten a la producción de alimentos para el consumo humano directo para el abastecimiento de proteínas de alta calidad y de bajo costo para los habitantes de la nación;
- III. Que el aprovechamiento de los recursos pesqueros y acuícolas, su conservación, restauración y la protección de los ecosistemas en los que se encuentren, sea compatible con su capacidad natural de recuperación y disponibilidad;

Queda en estas fracciones, el reconocimiento de la pesca y acuacultura como actividades estratégicas de la economía nacional, para el logro de la seguridad alimentaria, así como la necesidad de que las actividades en estas áreas se desarrollen acordes a la capacidad natural de recuperación y disponibilidad del recurso pesquero.

5 QUINTANA S., Víctor M., ¿Crisis de los alimentos...*Op. Cit.*

6 CONCHA, Miguel, “Hambruna y derecho a la alimentación”, *Periódico La Jornada Virtual*, 28 de enero de 2012. <http://www.jornada.unam.mx/2012/01/28/opinion/020a2pol>

De acuerdo a datos de la FAO, la pesca de captura y la acuicultura suministraron al mundo unos 148 millones de toneladas de pescado en 2010. Es de reconocerse, que las especies marinas y acuícolas, son importantes para una alimentación equilibrada y para disfrutar de buena salud, así como que las actividades que involucra su aprovechamiento, son un medio de ingreso para quien las realiza, en este tenor, dicho organismo internacional estima que la pesca y la acuicultura proporcionaron medios de subsistencia e ingresos a unos 54,8 millones de personas en el sector primario de la producción pesquera en 2010, de los cuales aproximadamente 7 millones eran pescadores y acuicultores ocasionales.⁷

Las cooperativas son una fuente importante de empleos, así lo demuestran las estadísticas presentadas por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación,⁸ cuyos datos indican que la población registrada en la captura y acuicultura, para 2008, es de 273,784 personas, de las cuales 123, 757 son miembros de sociedades cooperativas de producción pesquera y 69,138 pertenecen a otras formas de organización social, lo que da un gran total 192,895 personas que pertenecen al sector social pesquero.

Las cualidades expresadas con anterioridad de las cooperativas, por todo lo que ellas representan, los temas relacionados con las mismas adquieren relevancia y actualidad para nuestro país, así lo ha reconocido la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas , con la expresión “Las cooperativas agrícolas alimentan al mundo” tal es su importancia para mejorar la seguridad alimentaria y contribuir a la erradicación del hambre, que ha tomado la decisión de declarar a 2012 como “Año Internacional de las cooperativas”.⁹

Desde el punto de vista jurídico, también adquiere vital importancia, el estudio de este tipo de sociedades, más aún en estos momentos históricos de resurgimiento del cooperativismo en nuestro país, propiciado no sólo por la gran labor desarrollada por los organismos internacionales, sino también por diversas leyes mexicanas que en el desarrollo de este estudio señalaremos. Con acierto se afirma que «En un mundo hambriento y desnutrido como el nuestro, cobra singular importancia la creación de cuerpos jurídicos que tiendan a mejorar los ingresos de los

7 FAO, “El estado mundial de la pesca y la acuicultura, 2012”, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Departamento de Pesca y Acuicultura de la FAO, Roma, Italia, 2012. pp. 6, 11 y 17.

8 Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Anuario Estadístico de Acuicultura y Pesca, Edición 2008, México, 2010, pp. 136 y 139.

9 Véase FAO., “Las cooperativas agrícolas alimentan al mundo. Las cooperativas agrícolas centran el Día Mundial de la Alimentación 2012”, *Día Mundial de la Alimentación*, 16 de octubre de 2012 <http://www.fao.org/getinvolved/worldfoodday/es/>

pescadores; a aumentar las posibilidades de las grandes mayorías de adquirir a precios accesibles los productos del mar y a proteger las poblaciones de peces». ¹⁰

Por todo lo expresado con anterioridad, este estudio tiene como propósito analizar de una forma sistemática, las diversas leyes expedidas en materia constitucional y pesquera, con la finalidad de clarificar la posición que han tenido las cooperativas en tal normativa y cuál ha sido la intención del legislador al ocuparse de este tipo de sociedades. Partimos de la premisa de que el cooperativismo pesquero es una opción viable para satisfacer los requerimientos que nuestra sociedad reclama como son: empleos, alimentos y una más adecuada distribución del ingreso y la riqueza pesquera.

2. Las cooperativas en la constitución

Es en el artículo 28 donde se incorporó por primera vez a la sociedad cooperativa, debido a una iniciativa de la diputación yucateca durante el debate del constituyente de 1917.

El artículo 28 recoge a las cooperativas, en su sexto párrafo que a la letra dice: "No constituyen monopolios las asociaciones de trabajadores formados para proteger sus propios intereses y las asociaciones o sociedades cooperativas de productores para que, en defensa de sus intereses o del interés general vendan directamente en los mercados extranjeros los productos nacionales o industriales que sean la principal fuente de riqueza de la región en que se produzcan o que no sean artículos de primera necesidad, siempre que dichas asociaciones estén bajo vigilancia o amparo del Gobierno Federal o de los Estados, y previa autorización que al efecto se obtenga de las legislaturas respectivas en cada caso. Las mismas legislaturas, por sí o a propuesta del Ejecutivo, podrán derogar, cuando así lo exijan las necesidades públicas, las autorizaciones concedidas para la formación de las asociaciones de que se trata."

El 8 de diciembre de 1978, se incorporó al proemio del artículo 123 constitucional el derecho al trabajo. ¹¹ A partir de ese momento, "toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley." Por su parte, el artículo 25 dice, en relación a las cooperativas:

Al desarrollo económico nacional, concurrirán con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la nación.

10 Rodríguez Lozano, Amador, *Hacia un federalismo pesquero*, Memoria Reunión Nacional Sobre Legislación Pesquera, Secretaría de Pesca, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1983, p. 25.

11 DE BUEN, Néstor, *Razón del Estado y Justicia Social*, Porrúa, México, 1991, p. 158.

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores; cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores, y en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

Según se expresa en la exposición de motivos, tiene como propósito:

[...]garantizar que el desarrollo sea integral, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución de la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales cuyo desarrollo y seguridad protege la Constitución.

Y expresa que:

[...] se consigna explícitamente al sector social como parte integrante fundamental de la economía mixta, con lo que se recoge una aspiración de las organizaciones sociales de México, y se facilita el establecimiento de un nuevo equilibrio en la economía mixta para una difusión más amplia y directa de los beneficios del desarrollo nacional.

Por lo que:

[...] se compromete el apoyo del Estado y la sociedad bajo criterios de equidad y productividad a los ejidos, sindicatos, uniones, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades y, en general empresas que pertenezcan mayoritariamente a los trabajadores. Con ello se crean mejores condiciones para su desenvolvimiento que fortalecen los propósitos sociales de la revolución.¹²

De la lectura del texto de la iniciativa, se desprende la clara intención de impulsar el desarrollo del sector social del que la cooperativa es una entidad importante, lo que permita un mayor equilibrio y una más justa y equitativa distribución de la riqueza, factores necesarios para un adecuado desarrollo nacional.

A continuación transcribimos, en su parte conducente, el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación al artículo 25 Constitucional, en lo que respecta al sector social:

El citado precepto constitucional prevé la rectoría económica del Estado, la cual se cumple cuando apoya, a través de mecanismos equitativos, la productividad, organización y expansión de la actividad económica del sector social, esto es, a personas que por diferentes factores enfrentan situaciones de riesgo

12 Poder Ejecutivo Federal, Cámara de Diputados "Exposición de motivos", México, año I, tomo I, núm. 4, p. 7

que les impiden alcanzar mejores niveles de vida y requieren de atención e inversión del Gobierno para lograr su bienestar...¹³

De esta forma nuestra Constitución habla y califica literalmente a los tres sectores que conforman la economía mexicana¹⁴: El público, el social y el privado. Sin duda, este artículo constituye un apoyo para la expansión y consolidación del movimiento cooperativo, lo que permite que una institución social como es la cooperativa encuadre perfectamente en el texto constitucional.¹⁵

Por su parte, en el dictamen que rinde la Cámara de Diputados se reafirma el papel asignado al sector social como integrante de la economía mixta, por lo que reconoce que responde a las demandas mayoritarias y fortalece la alianza histórica popular en que se funda el proyecto social, que en lo fundamental, es el de "...lograr una distribución cada vez más equitativa de los beneficios que genera el quehacer económico del país." Por lo que las organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades y otras formas de participación "...recibirán a través de la ley, estímulo y aliento..."¹⁶

Esta reforma constituye una parte importante del derecho económico, por lo que se sientan las bases, desde el punto de vista jurídico "...para el desarrollo integral de la Sociedad en General y, desde luego, para el desarrollo social en lo particular."¹⁷ Así, en el artículo constitucional comentado, se conforma todo un sistema de planeación de una manera democrática al recibir, el sector social, un tratamiento fundamental.

Estos artículos, 25,27,28 y 123, establecen las bases para que los poderes públicos promuevan eficazmente, mediante una legislación adecuada, a las sociedades cooperativas, como un medio que facilite el acceso a los trabajadores a la propiedad de los medios de producción, y con ello se garantice la participación de todos los ciudadanos en la vida económica del país.

Existe, un marco constitucional adecuado, que establece condiciones de favorecimiento para la sociedad cooperativa, significa que a paridad de circunstancias, el Estado debe reservar a la sociedad cooperativa un tratamiento

13 SEGURO SOCIAL. LA OBLIGACIÓN DE LAS SOCIEDADES COOPERATIVAS DE CUBRIR CUOTAS DE ESA ÍNDOLE NO RESTRINGE SU DESARROLLO ECONÓMICO, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 25, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, Tesis 2ª. LXXIII/2004, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Segunda Sala, XX, Septiembre de 2004, Tesis Aislada, p. 358.

14 RABASA, Emilio O. y CABALLERO, Gloria, *Mexicano, esta es tu Constitución*, México, Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados, México, 1993, p. 25.

15 RUIZ DE CHÁVEZ, Mario e ISLAS R. Rodolfo Rubén, *La Cooperativa*, PAC, S.A., México, 1992, p. 121.

16 Cámara de Diputados, "Dictamen Primera Lectura", México, año I, tomo I, núm. 56, diciembre 23 de 1982.

17 MARQUET, G., Porfirio. "Derecho del Desarrollo Social", en SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, *Tendencias Actuales del Derecho*, Fondo de Cultura Económica, UNAM, México, 1994, p. 144.

especial, privilegiado, en el marco de la economía del país, y que al ser un mandato constitucional, no puede abstraerse de su observancia.

Es obvio, que el primer destinatario de los preceptos constitucionales de referencia es el Poder Legislativo; pero la locución empleada, también comprende al Ejecutivo, quien está facultado de acuerdo al artículo 25 para aplicar y reglamentar la legislación en pro de las cooperativas e implementar programas que incidan en su mejor desarrollo, de igual forma está facultado por nuestra Carta Magna para promover las iniciativas necesarias que tiendan a fomentar el desarrollo y consolidación del sector social de la economía nacional.

Las sociedades cooperativas se encuentran reguladas por diversas leyes, según sea la naturaleza de las actividades que realizan, para efectos de nuestro estudio, nos referiremos a la Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables, que tiene por objeto regular, fomentar y administrar el aprovechamiento de los recursos pesqueros y acuícolas en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, según lo expresa el artículo 1º. De dicha ley.

La Ley de Pesca encuentra su fundamento en el artículo 27 constitucional, el cual consagra el principio de la propiedad originaria de la nación sobre las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, para convertirla en un elemento de equidad en la distribución de la riqueza. Es un reflejo de un sentimiento nacionalista de los constituyentes de 1917, quienes aseguraron para el pueblo mexicano su propio patrimonio,¹⁸ las aguas que se mencionan en este artículo constitucional, no pueden por ningún concepto, formar parte del patrimonio privado, aun cuando pueden, a través de concesiones, otorgadas por el gobierno federal, aprovechar los recursos pesqueros que encierran estos espacios marinos.

En tal sentido, el párrafo VI del propio artículo 27 señala que el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o aprovechamiento de los recursos de que se trata por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas no podrá realizarse, sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes.

La inalienabilidad e imprescriptibilidad vienen a dar un carácter más enérgico a la propiedad que la Nación tiene, porque son medios de los cuales se ha valido la Constitución para garantizar que esa propiedad se conserve siempre por la Na-

18 RABASA, Emilio O. y Caballero, *Op. Cit.*, p. 116.

ción, a efecto de que pueda responder a los fines de interés colectivo a los cuales se encuentra afectada.¹⁹

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido que, esa propiedad sobre las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, le da a la nación un poder máximo sobre aquéllas y, con base en el, está facultada para cederlas a los particulares para constituir la propiedad privada, o bien, una vez transmitido su dominio, si es necesario, disponer de aquéllas por medio de las vías previstas en la propia Ley Suprema, pero este dominio directo indica que solo la nación mexicana puede disponer de los recursos o bienes, vivos o no, descritos en esos párrafos "... pero en uso de esa soberanía autoriza a los gobernados -sin que en estos casos pueda constituirse la propiedad privada-, su explotación y aprovechamiento temporal a través de una concesión, salvo los casos de excepción previstos en el sexto párrafo del artículo 27 de la Ley Fundamental."²⁰

Nuestra constitución, dice que deberá regularse en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. La satisfacción del interés del capital privado pero también la satisfacción del interés del capital social, entendido como el de aquellas agrupaciones que integran el sector social en las actividades pesqueras, son requisitos necesarios para lograr el cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 27 constitucional en este rubro, es decir, lograr una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, y del desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.

Estos principios enunciados por nuestra Carta Magna, constituyen las bases que deben normar la regulación que se haga respecto al aprovechamiento de los recursos pesqueros mexicanos. Vemos pues, el enorme sentido de justicia social que animó el constituyente de 1917, y que establece bases claras, para evitar que la explotación y el aprovechamiento del patrimonio de la nación se encamine al enriquecimiento individual con fines de especulación y en aras de crear patrimonios individuales, que resultan "...ofensivos para una sociedad mayoritaria, que es la destinataria final del patrimonio de nuestro país. Tal vez, estas frases podrán defi-

19 FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, Porrúa, México, 1979, p. 370.

20 Suprema Corte de Justicia de la Nación, Propiedad Originaria de la Nación y Dominio directo de los recursos naturales. sus diferencias. Tesis: 2a. LXXVIII/2010, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, T. XXXII, Agosto de 2010; Pág. 468.

nir, que en materias como la pesca, este es régimen jurídico que conviene a México.²¹

Este sentido social consagrado por el artículo 27 constitucional, se reafirma por el contenido de los artículos 25 y 28 y 123 considerados en el proemio de este estudio. Por lo cual consideramos que este marco constitucional, sirve de fundamento a toda ley ordinaria que establezca disposiciones normativas que tiendan a fomentar, impulsar y consolidar el desarrollo del cooperativismo en México, y en particular, de las cooperativas pesqueras.

3. Las cooperativas en las leyes de pesca de 1925 a 1986

En una síntesis de las principales disposiciones normativas en materia pesquera de 1925 a 1986, quedo conformado el régimen de pesca que más convenía al sector social, el cual junto con el sector privado intervienen en las actividades relacionadas con la pesca y la acuacultura en nuestro país. La ley de pesca de 1925, otorgaba facultad a la entonces Secretaría de Agricultura y Fomento, para determinar zonas de explotación para uso exclusivo de los habitantes de las poblaciones ribereñas.²² La ley de pesca de 1932, por primera vez establece en su artículo 9º la posibilidad de que los pescadores que directamente realicen actos de pesca, se organicen en agrupaciones cuyo objeto sea "... mejorar sus condiciones sociales y económicas, las cuales, cualquiera que sea la forma que adopten, gozarán de la protección del Estado en los términos de las disposiciones relativas". En el artículo 13 se expresó que los permisos y concesiones para la explotación de la pesca, en ningún caso privarían a los habitantes de la región del derecho de pescar lo necesario para su propio uso o consumo. Por su parte, en el artículo 14 dispuso que se respetaran en todo caso los derechos adquiridos por las organizaciones de pescadores, siempre que de acuerdo con la actividad económica que desarrollan, el provecho obtenido se distribuya entre los integrantes de la agrupación. Tales disposiciones se consideran como "...el antecedente inmediato de la determinación de reservar a favor de las sociedades cooperativas la captura de determinadas especies pesqueras."²³

En la Ley de Pesca de 1947 se consideró necesario que, "...deben establecerse bases firmes que incrementen las actividades pesqueras de la sociedad cooperativa procurando su mejor organización, asistencia técnica, métodos y sistemas moder-

21 TORRES GARCÍA, Francisco. *El régimen jurídico de la Pesca en México*, Memoria, 1er. Coloquio Internacional sobre legislación pesquera, Departamento. de Pesca, Instituto de Investigaciones. Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1981, Vol. II, p. 152.

22 CASTRO Y CASTRO, Fernando, "Revisión Histórica del Derecho Pesquero Mexicano", en *Revista mexicana de Justicia*, núm. 2, Vol. V, abril-junio de 1987, p. 71.

23 Cámara de Diputados, Comisión de Pesca, Doc. LV/001/92, P.O. (II) Dict. pp. 3 a 10.

nos de pesca, por tratarse de trabajadores que buscan su mejoramiento social y económico..."²⁴ Por tal motivo, en el artículo 31 de esta ley se reservó, siguiendo una tradición ya apuntada en anteriores legislaciones y en resoluciones del Ejecutivo Federal la pesca de explotación; es decir, la realizada con fines comerciales, de las especies de: abulón, camarón, calamar, langosta, lisa, ostión, pulpo, robalo y totoaba.²⁵

Con la incorporación de la reserva en la nueva ley, las sociedades cooperativas se vieron legitimadas en cuanto a sujetos de derecho pesquero,²⁶ la cual tuvo cuidado en establecer las disposiciones necesarias para fortalecerlas, así, facultó a la Secretaría de Marina para cuidar de que las sociedades cooperativas adquirieran en propiedad embarcaciones, equipos de pesca, plantas de conservación y de transformación industrial que necesitaren para el desarrollo de su objeto social.²⁷

La Ley de Pesca de 1950, ratificó la reserva legal a favor de las cooperativas, igual criterio se observa en la Ley de 1972, en relación a los aspectos importantes de esta ley, pueden resumirse los siguientes: por vez primera, se dispone, que además de ser de competencia federal, la ley es de interés público y social (artículo 37).

Debe destacarse que recoge el principio de su antecesora de reservar a las sociedades cooperativas de producción pesquera, la explotación de las especies de: abulón, langosta de mar, ostión, camarón, totoaba, cabrilla, almeja pismo y tortuga marina (artículo 49). Además la ley mantuvo la posibilidad de otorgar permisos de explotación a personas físicas o morales "...cuando en determinada zona pesquera no se esté efectuando su explotación o no existan cooperativas de producción pesquera". Aclara que "...si se constituyen sociedades cooperativas los permisos otorgados a personas físicas o morales quedarán insubsistentes a su vencimiento. Se señala que los centros oficiales de enseñanza tendrían preferencia en la admisión como socios de las cooperativas".²⁸

Señala también esta ley, que para el aprovechamiento de las especies reservadas a las sociedades cooperativas pesqueras, los ejidos deberán constituirse en sociedades cooperativas de producción pesquera ejidal. Del análisis de las disposiciones legales transcritas, llegamos a la conclusión de que fue notorio y trascendental el clima de fortalecimiento al sector cooperativista pesquero manifiesta-

24 *Idem.*

25 Cfr. Diario Oficial, México 13 de enero de 1938, p. 5.

26 HERRERA PEÑA, José, "El Marco Jurídico de la Pesca en México, de 1932 a 1950, (Ley de Pesca de 1947 a 1950)" *serie legislación*, Departamento de Pesca, México, 1981, núm. 7, p. 27.

27 Artículo 30 de la Ley de Pesca de 1947.

28 Cámara de Senadores, Diario de Debates, México, mayo de 1972.

do por el legislador, el cual, en su interés por extender el beneficio de las especies reservadas a los ejidos condicionó esta posibilidad a que estos se constituyeran en sociedades cooperativas de producción pesquera ejidal.

La nueva Ley Federal para el Fomento de la Pesca fue publicada en el Diario Oficial el día 26 de diciembre de 1986. En la exposición de motivos se expresa que se hace necesario crear un mejor instrumento legal para alcanzar la justicia social, en beneficio de quienes deben ser regulados por esta ley, por lo que se reconoce la posibilidad tanto de las cooperativas de producción pesquera como las del Ejido y las comunidades agrarias; "...de esta manera, la presente ley deja intocados y aún mejor precisados los derechos legítimamente adquiridos del sector social".²⁹ Cabe resaltar que en esta ley se concede especial importancia a la acuicultura, como medio de producción de especies que en su medio natural y por la sobre explotación tienden a extinguirse como es el caso del camarón, precisando la exposición de motivos que es exclusivo para las sociedades cooperativas no sólo la captura sino también el cultivo, de las especies reservadas.³⁰ Aclara que cuando el cultivo se haga dentro de las tierras de los ejidos y comunidades, se realizará por sociedades cooperativas de producción pesquera ejidales y comunales. Esto permitirá a los núcleos agrarios, una actividad alterna para completar y mejorar sus ingresos".³¹

El 30 de diciembre de 1989³² fueron publicadas en el Diario Oficial reformas a consecuencia de las cuales se suprimió la exclusividad que las cooperativas tenían en el cultivo de las especies reservadas, conservándose aquella sólo para la captura de las mismas. En la exposición de motivos se reconoce que el desarrollo tecnológico y la competencia internacional precisan grandes cambios, los que requieren mayores volúmenes de inversión, se reconoce el crecimiento de la acuicultura y la necesidad impostergable de crear las condiciones que ubiquen a México en situación de competitividad y eficiencia.³³ Por lo que es necesario que el régimen de especies reservadas se mantenga sólo en lo que toca a la captura de las mismas".³⁴ El Dictamen segunda lectura, de la Cámara de Diputados, justifica tal reforma, arguyendo que es necesario permitir a ejidos y comunidades, así como a personas físicas y morales de nacionalidad mexicana, participar en el proceso del cultivo de las especies reservadas a las sociedades cooperativas de producción pesquera incluidas las ejidales y comunales". Así como, "...liberar a los ejidos y comunidades de la

29 Cámara de Diputados, Diario de Debates, año I, Tomo I, núm. 53, diciembre 17 de 1985, pp. 116 y 119.

30 *Ídem.*

31 *Ídem.*

32 Diario Oficial, 30 de dic. de 1989, pp. 21 a 23.

33 Cámara de Diputados. Diario de Debates, año II, núm. 14, diciembre 5 de 1989, p. 13

34 *Ídem.*

obligación de organizarse en sociedades cooperativas para dedicarse al cultivo de especies reservadas...”³⁵

4. La ley de pesca de 1992

Esta ley, suprime la exclusividad de las cooperativas en la captura de las especies reservadas por la ley de pesca de 1986 y las que le antecedieron. En la exposición de motivos de la iniciativa de ley presentada ante el Pleno de la Cámara de Diputados, el 23 de abril de 1992, justifica la supresión de las especies reservadas en favor de las cooperativas en los siguientes términos: “...Es necesario reconocer que el mantenimiento del régimen de especies reservadas más que constituir una manera de fortalecer a las sociedades cooperativas, se está transformando en una seria limitación para su progreso”³⁶.

Justifica la supresión, en que tales especies se encuentran en los límites de su explotación, arguyendo que el bienestar futuro de los pescadores cooperativistas no puede gravitar exclusivamente en su captura. Las cooperativas requieren de inversiones que superan la capacidad financiera del sector social, por lo que deben abrirse posibilidades de su asociación con otros agentes económicos, que sin la supresión del régimen actual de especies reservadas no es factible. Por lo que la iniciativa de ley propone: “...un nuevo sistema de administración de pesquerías que implica la desaparición del régimen de especies reservadas, con lo que se da observancia estricta a las características que toda norma debe cumplir en cuanto a generalidad y abstracción, es decir, que cualquier persona física o moral que tenga capacidad para participar en la actividad pesquera pueda dedicarse a ella, respetando los derechos adquiridos de los actuales concesionarios y permisionarios; de esta manera se busca impulsar la responsabilidad y competitividad en la explotación de los recursos”³⁷.

Hace referencia a las dificultades que ha encontrado el sector social “para lograr su pleno desarrollo y su incorporación a la dinámica económica de la Nación, lo que obliga a revisar los esquemas imperantes, resultando la necesidad impostergable de adecuar el esquema jurídico a un nuevo marco que garantice abatir el rezago en el que se encuentran quienes se dedican a esta actividad como el sector mismo, para colocarlo en el lugar de avanzada que como factor importante de la economía nacional le corresponde”³⁸.

35 *Ibidem.* año II, núm. 14, diciembre 5 de 1989, p. 13.

36 Poder Ejecutivo Federal, Exposición de motivos de la Ley de Pesca, México, 23 de abril de 1992, p. 16.

37 *Ídem.*

38 H. Cámara de Diputados, Comisión de Pesca ya citada, p. 11.

En el artículo 1º. De esta ley, desaparece la expresión de “interés social”, que había sido conservado por las que le precedieron. Aun cuando, como así lo reconoce el Doctor Barragán, no resulta fácil precisar el concepto de esta expresión, sin embargo considera que los recursos pesqueros, al estar afectados por el carácter de interés social, pasan a formar parte de una categoría de bienes especiales, o de bienes especialmente destinados a beneficiar a la colectividad, y continúa “todavía se puede aquilatar más el sentido de interés social de la materia de pesca, ya que no puede referirse al interés de toda la comunidad, ...sino que puede muy bien tratarse del interés de un grupo social o de una clase social determinada”, que bien reconoce puede aplicarse al principio “...de la llamada reserva legal de especies de la ley mexicana, en cuya virtud ciertas especies como el camarón, la langosta, etcétera, únicamente pueden ser capturadas por grupos de pescadores determinados (las cooperativas pesqueras)”.³⁹

En efecto, ese fue el sentido del legislador cuando en el seno de la Cámara de Diputados se reconoció que la creación; fomento y protección jurídica de las cooperativas de pescadores, no sólo contribuyen a generar empleos, sino que constituyen una forma de organización de productores pequeños para aumentar su capacidad productiva y convertirse en una fuerza importante en el desarrollo económico progresivo de la nación.

Cabe hacer referencia, que en relación a la reserva legal en favor de las cooperativas, el pleno de la Suprema Corte de Justicia, sostuvo el siguiente criterio:

El artículo 35 de la Ley de Pesca de 31 de diciembre de 1949, al decir que las concesiones para la explotación de las especies marinas que especifica, se reservan a las cooperativas pesqueras, no está estableciendo una situación de privilegio, en favor de éstas, pues no puede admitirse como tal el propósito de que esa explotación se haga por dichos organismos que están constituidos por nativos del lugar, que viven precisamente de lo que éste da, que es la pesca, y no de otra cosa, y que, por ello, deben tener derecho preferentemente de explotación respecto de las demás personas, mismo que ejercen a través de agrupaciones cooperativas ya que la pesca requiere un capital que uno solo no podría tener, lo cual no puede equipararse al monopolio, porque el artículo impugnado no está concediendo a una sociedad cooperativa la explotación exclusiva de los productos del mar a que alude; sino que todas las sociedades cooperativas pueden hacerlo, incluso, las demás personas ingresando a éstas y, además, porque ese

39 BARRAGÁN, José. *Caracterización legal de la Pesca*, en Memoria, Reunión Nacional sobre Legislación Pesquera, Secretaría de Pesca, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1953, pp. 66 y 67.

aprovechamiento de las sociedades cooperativas lejos de ser en perjuicio de alguien es en beneficio de todos los ribereños que requieren de fuentes de trabajo para vivir y, así, resulta en favor de todos los pueblos de la costa, tampoco puede decirse que la ley es inconstitucional porque impide que un individuo que no sea pescador de oficio y de la región, pueda dedicarse a la explotación de las especies marinas a que alude. Esto es cierto, sólo que no puede entenderse como contrario al artículo 4 constitucional, pues este precepto establece la posibilidad de dictar disposiciones gubernativas, restrictivas de la libertad de trabajo, en favor de la sociedad, como sucede cuando frente a todos los mexicanos con derecho a dedicarse a la actividad que quieran, existen otros que para vivir solo pueden dedicarse a una actividad y no a otras; pues, en tal caso, la libertad de aquellos debe de terminar donde empieza el derecho de éstos a vivir de lo único que tienen y que exige una medida tutelar que, por esa razón, es acorde al interés social y no contraria a éste, por otra parte, al decir el precepto reclamado que las concesiones de que se trata sólo pueden otorgarse a la cooperativa e incluso permitir que también se haga a particulares cuando no existan aquellas o la explotación requiera el cultivo de las especies, no está impidiendo dedicarse a un trabajo lícito sino únicamente está reglamentándolo."⁴⁰

Sin embargo, los fines de justicia social que animaron el establecimiento por el legislador de esta reserva legal en favor de las cooperativas pesqueras, quedaron sin efecto al ser suprimida por la ley de pesca de 1992.

5. Ley general de pesca y acuicultura sustentable de 2007

Esta ley fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de julio de 2007. en sus artículos 1º y 3º, establece que es de orden público e interés social, dentro de los objetivos planteados por la misma, se encuentran el propiciar el mejoramiento de la calidad de vida de los pescadores y acuicultores del país con base en los programas que se instrumenten para el sector pesquero y acuícola; procurar el derecho de las comunidades y pueblos indígenas al acceso, uso y disfrute preferente de los recursos pesqueros y acuícolas de los lugares que ocupen y habiten; establecer el régimen de concesiones y permisos para la realización de actividades de pesca y acuicultura; proponer mecanismos para garantizar que la pesca y la acuicultura se orienten a la producción de alimentos;

40 Suprema Corte de Justicia de la Nación, Cooperativas Pesqueras. El artículo 35 de la Ley de Pesca de 31 de diciembre de 1949, es constitucional. Ap. 2000, Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, T. I, Const., P.R. SCJN, pág. 575.

1. ATRIBUCIONES DE LA SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN.

Dentro de las múltiples funciones que le corresponden a esta Secretaría, según el artículo 8, cabe destacar las que se mencionan en las fracciones: XV. Fomentar y promover las actividades pesqueras y acuícolas y el desarrollo integral de quienes participan en dichas actividades; XXVII. Promover la organización y capacitación para el trabajo pesquero y acuícola y prestar servicios de asesoría y capacitación a las organizaciones pesqueras y acuícolas que lo soliciten. Estas facultades deberá ejercerlas concurrentemente con otras dependencias del Ejecutivo Federal. Si bien, no menciona en las fracciones anteriores a las sociedades cooperativas, al formar parte del sector social pesquero, quedan incluidas.

2. POLÍTICAS PESQUERAS EN LA LEY.

El título tercero de la ley se refiere a la política nacional de pesca y acuicultura sustentable. En su capítulo I, artículo 17, establece los principios generales que deben observarse en su formulación, de los cuales y para efectos de nuestro estudio, cabe destacar:

V. Reconocer a la acuicultura como una actividad productiva que permita la diversificación pesquera, ofrecer opciones de empleo en el medio rural, incrementar la producción pesquera y la oferta de alimentos que mejoren la dieta de la población mexicana, así como la generación de divisas.

X. La participación, consenso y compromiso de los productores y sus comunidades en la corresponsabilidad de aprovechar de forma integral y sustentable los recursos pesqueros y acuícolas.

Estos principios serán observados y aplicados por los estados y los municipios en el ámbito de sus competencias.

En el artículo 20 de la Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentable (LGPAS), se hace referencia al Programa Nacional de Pesca y Acuicultura, el que debe ser acorde a las previsiones del Plan Nacional de Desarrollo, debiendo contemplar, entre otros aspectos: "VII. Programas que fomenten la pesca de los habitantes de las comunidades indígenas, utilizando sus artes y métodos de pesca tradicionales."

3. LA ADMINISTRACIÓN DE PESQUERÍAS EN LA LGPAS.

Los artículos 40 y 41 de la vigente Ley de Pesca y Acuicultura establecen que para realizar actividades de captura, extracción y cultivo de los recursos que regula la ley, se requiere de concesión o permiso según corresponda.

El artículo 43 de la ley en comento contiene una disposición de carácter social cuando expresa que...

El otorgamiento de concesiones y permisos, quedará sujeto a las modalidades que dicte el interés público, condicionado siempre a la disponibilidad y preservación del recurso de que se trate. La Secretaría basará sus decisiones en criterios de equidad social y en la información científica disponible del recurso pesquero. Asimismo, se otorgarán preferentemente a los habitantes de las comunidades locales, siempre y cuando utilicen artes de pesca autorizadas.

En igualdad de circunstancias, tendrán preferencia las solicitudes de las comunidades indígenas. Cuando la concesión o permiso pueda afectar el hábitat de alguna comunidad indígena la autoridad deberá recabar el parecer de los representantes de dicha comunidad.

Consideramos un gran acierto la disposición contenida en el artículo 43, con un profundo sentido de justicia social, sin embargo, la eficacia de una norma no está en su expedición, sino en su cumplimiento, pues como lo afirma Miguel Villoro Toranzo:

Toda obligación carece de sentido si no responde a situaciones concretas de la realidad [...] Entre el ser y el deber ser hay un puente que los vincula intrínsecamente: la experiencia humana y el sentido de justicia. Podrá alejarse la solución de justicia del orden de la realidad observada, pero cuanto mayor sea el distanciamiento, más riesgo correrá de convertirse en una utopía, es decir, en un proyecto ideal y perfecto, pero imposible de realizar.⁴¹

Hay eficacia en la norma cuando lo preceptuado por ella se cumple en la realidad a la cual va dirigida. Alude al hecho de que el artículo 43 en comento «es efectivamente seguido y aplicado.»⁴² Indudablemente que los propósitos están plasmados en este artículo.

El artículo 47, expresa que en el otorgamiento de las concesiones para la pesca comercial de un recurso pesquero por área, especie o grupo de especies, SAGARPA procederá conforme a las condiciones y requisitos que se enuncian en las distintas fracciones que lo conforman, de las cuales nos interesa resaltar la establecida en la fracción III que expresa: “III. Priorizará las solicitudes de habitantes de las comunidades locales y las que tengan un impacto benéfico en lo

41 VILLORO TORANZO, Miguel, *Teoría general del derecho. Lo que es, su método*, 5ª ed., Porrúa, México, 2001, p. 119.

42 V. TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando, Palabra «D», *Derecho positivo*, “Enciclopedia jurídica mexicana” Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2004, p. 357.

económico y social en la región; en la que se precisará el lugar o la zona que habrá de inspeccionarse, el objeto de la diligencia y el alcance de la misma.” Esta fracción refrenda lo dicho por el artículo 43 por lo que con su cumplimiento estaremos en presencia de una realidad y no de una “utopía”.

Conclusiones

Es muy clara la posición de La Constitución Política mexicana, de cuyo texto se desprende la intención de impulsar el desarrollo del sector social de la economía nacional, del que la cooperativa es una entidad importante, lo que permita un mayor equilibrio y una más justa y equitativa distribución de la riqueza, factores necesarios para un adecuado desarrollo nacional.

Las reformas al artículo 4º así como al 27 constitucional, obliga al Estado mexicano a garantizar el abasto suficiente y oportuno de alimentos para nuestra población, así como garantizar las condiciones para que el sector pesquero en lo general, y las cooperativas en lo particular puedan realizar las actividades necesarias para que los pescados y mariscos lleguen en cantidad, calidad y precio a los mexicanos y las mexicanas.

El Estado mexicano, al planear las medidas y acciones pertinentes en lo que corresponda a la pesca y la acuacultura, debe partir de la convicción que el cooperativismo pesquero es una opción viable para satisfacer los requerimientos que nuestra sociedad reclama no solo en materia de alimentos, sino de empleos y una más adecuada distribución del ingreso. Este convencimiento ya está en un organismo internacional tan importante como es la Organización para las Naciones Unidas.

La legislación pesquera mexicana ha evolucionado, de un predominio social, a pasado a uno de carácter privado, en las leyes que han regido la actividad pesquera. Significa entonces, que todas las leyes de pesca que se dictaron desde 1932 hasta la ley de 1986, y que crearon y conservaron el principio de reserva legal en favor de las cooperativas pesqueras de nuestro país, han sido acordes a la constitución política.

Se sacrifica al sector social en aras de la modernidad caracterizada por una apertura comercial que condena el proteccionismo y que demanda una mayor competitividad y productividad en las actividades pesqueras. El problema no debe plantearse en términos de ¿cómo producir más?, sino en ¿cómo distribuir equitativamente la riqueza pesquera? Es aquí donde las cooperativas pueden desarrollar un papel importante.

**Las cooperativas de producción pesquera. Su lugar en la constitución
y en las diversas leyes de pesca mexicanas**

Lo que requiere el cooperativismo pesquero, va más allá de la expedición de nuevas leyes en la materia. La reforma que se necesita implica un compromiso mayor del gobierno mexicano que incluya una reorientación del gasto público en materia de pesca, para proveer de créditos, servicios financieros y orientación tecnológica a los cooperativistas.

Fuentes de Información

Obras Generales

- BARRAGÁN, José, *Caracterización legal de la Pesca*, en Memoria, Reunión Nacional sobre Legislación Pesquera, Secretaría de Pesca, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1953.
- DE BUEN, Néstor, *Razón del Estado y Justicia Social*, Porrúa, México, 1991.
- CASTRO Y CASTRO, Fernando, "Revisión Histórica del Derecho Pesquero Mexicano", en *Revista mexicana de Justicia*, núm. 2, Vol. V, abril-junio de 1987.
- COMISIÓN NACIONAL DE ACUACULTURA Y PESCA, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Anuario Estadístico de Acuacultura y Pesca, Edición 2008, México, 2010.
- FAO, "El estado mundial de la pesca y la acuicultura, 2012", Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Departamento de Pesca y Acuicultura de la FAO, Roma, Italia, 2012.
- FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, Porrúa, México, 1979.
- HERRERA PEÑA, José, "El Marco Jurídico de la Pesca en México, de 1932 a 1950, (Ley de Pesca de 1947 a 1950)" *serie legislación*, Departamento de Pesca, México, 1981, núm. 7.
- MARQUET, G., Porfirio, "Derecho del Desarrollo Social", en SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luís, *Tendencias Actuales del Derecho*, Fondo de Cultura Económica, UNAM, México, 1994.
- RABASA, Emilio O. y CABALLERO, Gloria, *Mexicano, esta es tu Constitución*, Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados, México, 1993.
- RODRÍGUEZ LOZANO, Amador, "Hacia un federalismo pesquero", *Memoria Reunión Nacional Sobre Legislación Pesquera*, Secretaría de Pesca, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1983.
- RUIZ DE CHÁVEZ, Mario e ISLAS R. Rodolfo Rubén, *La Cooperativa*, PAC, S.A., México, 1992.
- TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando, Palabra «D», *Derecho positivo*, "Enciclopedia jurídica mexicana" Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2004.
- TORRES GARCÍA, Francisco, *El régimen jurídico de la Pesca en México*, Memoria, 1er. Coloquio Internacional sobre legislación pesquera, Departamento de Pesca, Instituto de Investigaciones, Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1981, Vol. II.

VILLORO TORANZO, Miguel, *Teoría general del derecho. Lo que es, su método*, 5ª ed., Porrúa, México, 2001

Jurisprudencia

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Cooperativas Pesqueras. El artículo 35 de la Ley de Pesca de 31 de diciembre de 1949, es constitucional. Ap. 2000, Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, T. I, Const., P.R. SCJN.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. Seguro social. La obligación de las sociedades cooperativas de cubrir cuotas de esa índole no restringe su desarrollo económico, en términos del artículo 25, penúltimo párrafo, de la constitución federal, Tesis 2ª. LXXIII/2004, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Segunda Sala, XX, Septiembre de 2004, Tesis Aislada.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Propiedad Originaria de la Nación y Dominio directo de los recursos naturales. Sus diferencias. Tesis: 2a. LXXVIII/2010, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, T. XXXII, Agosto de 2010.

Documentos Legislativos

DIARIO OFICIAL, 30 de diciembre de 1989.

DIARIO OFICIAL, México, 13 de enero de 1938.

H. CÁMARA DE DIPUTADOS, "Dictamen Primera Lectura", México, año I, tomo I, núm. 56, diciembre 23 de 1982.

H. CÁMARA DE DIPUTADOS, Comisión de Pesca, Doc. LV/001/92, P.O. (II) Dict. H. CÁMARA DE DIPUTADOS, Diario de Debates, año I, Tomo I, núm. 53, diciembre 17 de 1985.

H. CÁMARA DE DIPUTADOS. Diario de Debates, año II, núm. 14, diciembre 5 de 1989.

H. CÁMARA DE SENADORES, Diario de Debates, México, mayo de 1972.

PODER EJECUTIVO FEDERAL, "Exposición de motivos", México, año I, tomo I, núm. 4.

PODER EJECUTIVO FEDERAL, Exposición de motivos de la Ley de Pesca, México, 23 de abril de 1992.

Documentos de internet

CONCHA, Miguel, "Hambruna y derecho a la alimentación", *Periódico La Jornada Virtual*, 28 de enero de 2012. <http://www.jornada.unam.mx/2012/01/28/opinion/020a2-pol>

- CONCHA, Miguel, "El derecho a la alimentación hoy en México", Periódico La Jornada virtual, México, 2 de julio de 2011, <http://www.jornada.unam.mx/2011/07/02/opinion/018a1pol>
- FAO, "Las cooperativas agrícolas alimentan al mundo. Las cooperativas agrícolas centran el Día Mundial de la Alimentación 2012", *Día Mundial de la Alimentación*, 16 de octubre de 2012 <http://www.fao.org/getinvolved/worldfoodday/es/>
- QUINTANA S., Víctor M., "¿Crisis de los alimentos o del sistema?" Periódico La Jornada virtual, México, 3 de agosto de 2012, <http://www.jornada.unam.mx/2012/08/03/opinion/023a2pol>
- QUINTANA S., Víctor M., "Derecho a la alimentación: ¿cuestión de Estado o de partido?" Periódico *La Jornada virtual*, México, 1º. De abril de 2011, <http://www.jornada.unam.mx/2011/04/01/index.php?section=opinion&article=028a1pol>
- TINOCO, Elizabeth, Directora regional de la Organización Internacional del Trabajo para América Latina y el Caribe, "Río+20: ecuación del desarrollo sostenible con trabajo", *Periódico La Jornada virtual*, México, 1º. De junio de 2012. <http://www.jornada.unam.mx/2012/06/01/opinion/023a1pol>

De la instrumentalización del Estado de Derecho hacia la construcción de un Estado social de derecho en México: puntos mínimos para discusión *

Luís Fernando Villafuerte Valdés **

RESUMEN: *Una de las funciones básicas del Estado es garantizar la administración de justicia en su territorio, así como el procurar la seguridad pública de la población, sin embargo, en México, esta encomienda se ha visto seriamente cuestionada ya que existe una nueva naturaleza en delitos que se están cometiendo, y debido a que el aparato de procuración de justicia esta fuertemente cuestionado debido a sus altos niveles de corrupción y falta de transparencia en su accionar. Estas circunstancias se complejizan en la medida que al abordar el problema de la inseguridad pública olvida a otros factores de suma importancia para el combate integral del problema del delito, ya que es el resultado de factores económicos, de expectativas de movilidad social frustradas, descomposición social, por lo que las políticas de seguridad reducen el problema de criminalidad a un factor de aplicación de la ley y se olvida del sentido integral de los problemas sociales, lo que hace que los esfuerzos para impactar en bajar los índices de delitos resulten poco fructíferos, por lo que es necesario reflexionar de manera multidimensional los factores que permitan abordar*

ABSTRACT: *One of the basic functions of the state is to ensure the administration of justice in their territory, as well as ensure the public safety of the population, however, in Mexico, this fact has been seriously questioned since there is a new nature in crimes being committed, and because the law enforcement apparatus is strongly questioned because of high levels of corruption and lack of transparency in their actions. These circumstances complicate the extent to address the problem of public insecurity forget other factors critical to combat the problem of crime integral, since it is the result of economic factors, frustrated expectations of social mobility, social breakdown, so that security policies reduce the crime problem to a factor of enforcement and forgets the whole meaning of social problems, making efforts to impact on lowering crime rates less fruitful, so it is necessary to reflect a multidimensional factors that will address successfully and preventive reform Mexican criminal justice system.*

* Artículo recibido el 12 de julio de 2012 y aceptado para su publicación el 11 de septiembre de 2012.

** Doctor en Ciencia Política. Profesor de la Facultad de Ciencias Administrativas y Sociales de la Universidad Veracruzana, profesor con perfil PROMEP y miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel 1. E-mail: lvillafuerte@uv.mx

de manera exitosa y preventiva una reforma al sistema Jurídico mexicano.

Palabras clave: Justicia, delitos, corrupción, inequidad, Cohesión social. **Key words:** Justice, crime, corruption, inequality, social cohesion.

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Cohesión social: el reto a las reformas del sistema penal en México. 3. El Estado de derecho como legitimador de una verdadera reforma penal. 4. Instrumentalización del Estado de derecho en México. 5. A manera de conclusión: ¿reforma al sistema penal o reformas estructurales que permitan el desarrollo del país?. Bibliografía.

1. Introducción

Una de las funciones básicas del Estado es garantizar la administración de justicia en su territorio, así como el procurar la seguridad pública de la población, sin embargo, en México, esta encomienda se ha visto seriamente cuestionada en los primeros diez años de este siglo veinte, ya que el enfoque militarizado que se le ha dado a la seguridad pública en el sexenio encabezado por el Presidente Felipe Calderón Hinojosa¹ ha generado que las estructuras del Estado se estén erosionando, en la medida en que se esta invadiendo el ámbito público con el castrense, y esto ha resultado una prueba muy dura para el aparato judicial del país, no solamente por la naturaleza de los nuevos delitos que se están cometiendo, sino también por que el aparato de procuración de justicia esta fuertemente cuestionado debido a sus altos niveles de corrupción y falta de transparencia en su accionar.

Estas circunstancias se complejizan en la medida que este reduccionismo con el que se esta tratando el problema de la inseguridad pública olvida a otros factores de suma importancia para el combate integral del problema del delito en el país, de repente se olvida que este es el resultado de factores económicos, de expectativas de movilidad social frustradas, descomposición social y familiar, por lo que las políticas de seguridad se centran en el tema de la militarización y la conceptualización simplista del delito como algo dado en si mismo, o reducido a un sólo problema de criminalidad descontextualizada, lo que hace que los esfuerzos para impactar en bajar los índices de delitos resulten poco fructíferos.

A partir de lo anterior, este artículo hace una reflexión desde la Sociología de los aspectos no tratados en esta “nueva estrategia” en cuanto a la guerra contra

1 Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos en el periodo del 2006 al 2012.

la delincuencia, la cual tiene una serie de limitantes muy evidentes, las cuales las podemos enumerar a partir de los siguientes aspectos:

A) No hay una claridad discursiva ni conceptual en cuanto a una distinción entre los tipos de delitos, ya que se trata de manera similar a los generados por la delincuencia organizada con los del fuero común, y muchas veces se condicionan o se confunden entre ellos, generando confusión tanto en la estrategia anticrimen, como en las cifras y datos generados para la hechura de las políticas públicas contra la prevención del delito, por lo que conviene de manera urgente clarificar conceptualmente lo que para el Estado tendría que significar el concepto delito, en su acepción de delito de fuero común o de orden federal, lo que convendría a su vez el reflexionar en la posibilidad de un código penal único.

B) el uso de las fuerzas militares en tareas de contención de los delitos del orden del fuero federal, o producto de las actividades ilícitas derivadas del narcotráfico hacen urgente el redefinir los términos institucionales en los que va a actuar las fuerzas castrenses en este escenario, ya que muchas veces sus formas de actuar están encaminadas a la lógica de un estado de excepción en cuanto a los derechos humanos o civiles, por lo que lógicamente se genera una contradicción entre en el militarización en las funciones de la prevención del delito, lo que hace que no se cuente con los mecanismos institucionales para que el ejército haga las funciones del aparato policiaco en el país, por lo que se desgasta la imagen del ejército mexicano.

C) Ausencia de un marco normativo que regule la actuación de las fuerzas armadas dentro de las acciones de seguridad pública.

D) Falta de una estrategia integral de inteligencia ante el crimen, lo que hace que muchas de las acciones implementadas por el gobierno, sean sólo tareas de reacción ante hechos delictivos, mostrando que hay una ausencia real de actividades de anticipación de los delitos, lo que reduce la lucha anticrimen a enfrentamientos armados con grupos fuera de la ley. Pero no es capaz de articular tácticas que engloben una visión de una lucha multifactorial como por ejemplo: establecer las rutas de financiamiento a grupos de delincuentes, lo que ayude a cortar suministros financieros para la adquisición de armamento o eventualmente dar sobornos a integrantes de la administración pública o elementos del servicio público de las fuerzas policiacas, o anticipar rutas de transporte de productos ilícitos, esto en cuanto a los delitos de orden federal relacionados al narcotráfico, armas, etcétera, y en cuanto a los delitos del fuero común, hacer una estrategia integral que ubique zonas conflictivas propensas a tener problemáti-

cas de delitos, y a través de esquemas de movilidad social, de actividades deportivas o lúdicas ayuden a prevenir la hechura de los delitos.

E) Una falta total de credibilidad ante la honestidad de los actores involucrados en el proceso de impartición de justicia en los distintos niveles de gobierno, ya que los hechos de corrupción y falta de probidad en el ejercicio cotidiano en las distintas agencias e instituciones pertenecientes al sistema judicial son cosa cotidiana, por lo que la impartición de justicia siempre es vista con un dejo de sospecha por parte de la ciudadanía.

Ante este escenario, es en donde la propuesta para la reforma al sistema penal del país se inscribe como parte de una síntesis de la complejidad de la problemática del sistema jurídico y de readaptación social en el país, ya que la problemática incluye al código penal, la administración de justicia y el aparato de readaptación social, sin embargo, en la medida en que mi formación no es jurídica en sí misma, mi interés es el de resaltar las implicaciones sociales de esta falta de coordinación entre el sistema de impartición de justicia y los mecanismos de readaptación social en el país, las cuales no solamente tienen implicaciones en cuanto a la prevención, contención o resarcimiento de la pena judicialmente, sino tiene implicaciones de gran trascendencia para el establecimiento y la consolidación de un pleno estado de derecho en el país. En este sentido y atendiendo al tema de las reformas al sistema de la readaptación social, podemos decir que el sistema penitenciario en el país, no es más que un reflejo del desorden y el caos que hay en el sistema judicial y de impartición de justicia en México, el microcosmos social al interior de los reclusorios es sumamente complejo, ya ha sido muy tratado el tema de las relaciones sociales al interior de los penales, sin embargo, aquí se añadirían aspectos aún más concretos tales como por ejemplo: mezclar en muchos Centros de Readaptación Social a internos de orden federal con lo del fuero común, lo que genera mayores relaciones de poder al interior del mismo, lo que trae como consecuencia mayores complejidades sociales por sólo citar un pequeño ejemplo. Añadiendo a esta situación, el hecho de que estos Centros de Readaptación social se convierten en espacios de etiquetación social y abuso tanto de autoridades como de los propios internos; generan condiciones más acrecentadas para acentuar y replicar estas conductas antisociales, así que el problema se complica, ya que el tema se ha centrado en el proceso judicial administrativo y ha olvidado el sesgo social del delito, lo que conlleva a una visión instrumental y poco efectiva al proceso de readaptación social.

La clave sería el potencializar los mecanismos que permitan resolver las altas desigualdades sociales, así como también los problemas de la participación social dentro de los procesos de toma de decisiones y de la hechura de las políticas públicas en el país, las cuales incluyan a las encaminadas a la seguridad pública y la readaptación social. Parte de estas inconsistencias se podría resumir bajo la idea de que en el país hay una visión jurídica procedimental del Estado de Derecho, dejando a un lado la necesidad urgente de su lectura social, de tal forma que el ejercicio de la administración pública no impactan en las formas en que se puedan resolver las complejas y crecientes problemáticas sociales. Ello trae como consecuencia el aumento de las brechas de las inequidades sociales y por lo tanto, las condiciones para la reproducción del delito sigan perpetuándose.

Así, este texto no se centrará en una discusión jurídica acerca de las reformas al sistema penal en México, ni en interpretar números o encuestas que hablen del tema, sino desarrollará en reflexiones más de corte sociológico que permitan entender que el problema del sistema penitenciario y de un gran porcentaje de personas que han caído en estos centros se debe a falta de expectativas en cuanto a su movilidad social, o incluso, han sido debido a actos de ilegalidad en cuanto a sus procesos judiciales, por lo que una reforma al sistema penitenciario tendría que vincularse con reformas estructurales que permitieran un crecimiento económico y una estrategia que permita regenerar el tejido social fuertemente dañado por las reformas económicas y la falta de transparencia en la transparencia de la administración pública, por lo que en vez de reformar las leyes, tendríamos que hacer reformas de gran envergadura que permitirían desarrollar condiciones que nos permitieran generar condiciones de una evolución social que nos permitiera construir un sistema social con mayor cohesión social.

2. Cohesión social: el reto a las reformas del sistema penal en México

Desde el nacimiento de la sociedad burguesa, se le ha dado un sentido muy específico a la idea del individuo como la esencia de la sociedad, sin embargo, en esta idea se trasforma del individuo libre y soberano en sus decisiones, marcado por su libre albedrío, a uno que es convertido en sujeto, subyugado por la regulación social, encadenado a las normas jurídicas, sociales, o económicas, dándose así una distinción entre los “normales” y los “anormales”², así, con el mito de la individualidad, “los miedo colectivos se materializaban en sujetos

2 Véase a FOUCAULT, Michael, *Los anormales*, FCE, México, 2000, p. 174 y a FOUCAULT, Michael, *Vigilar y Castigar*, Siglo XXI Editores, México, p. 314.

plagados de “anormalidades” que se comportaban “poco racionales” y saturaban los manicomios o las cárceles”³, así se genera el miedo a las conductas socialmente desviadas y generando así una visión del criminal como alguien que “tenía que ser encerrados para proteger a la sociedad, ya que en un impulso irracional, intrínseco a su naturaleza “desviada”, podían atentar contra el muypreciado orden social con algún comportamiento violento: síntoma por excelencia de la sinrazón”⁴.

Así, con el nacimiento del Estado moderno, se da paso a la idea de la apropiación del monopolio de la coerción física legítima en un territorio determinado⁵ bajo una sola potestad y un sólo brazo ejecutor, que eran los órganos jurídicos del Estado, por lo que entonces la violencia tenía que dejar de ser parte de la potestad del sujeto y pasa a ser parte del Estado, quienes entonces era el único capacitado para imponer los castigos, y dándoles penas punitivas a los infractores del marco regulatorio de la sociedad⁶, en este sentido, la idea del delito se descontextualizó y se remitió al hecho en sí mismo, lo que llevó a una idea de la regeneración en la pena jurídica en sí misma, confiando en que en el encierro los criminales de regenerarían y adoptarían “buenas” conductas sociales, pero se olvidó que muchas veces el criminal es producto del contexto social, en donde las patologías sociales son el resultado de una serie de factores que se van concatenando como la situación económica, los índices de marginación social, la escasa posibilidad de la movilidad social, etcétera, situaciones de marginación y fragmentación social que se reproducen en el espacio penitenciario, dándose así, relaciones de poder asimétricas y de coerción, que en vez de facilitar la readaptación social del interno, lo convierten en un ser frustrado con un gran resentimiento social, y con nuevas redes sociales con grados de especialización en el cometer los actos delictivos.

Uno de los aspectos más significativos en cuanto a este contexto social, son las grandes brechas sociales que hay en México, en cuanto a pobreza, marginación, los datos duros son incuestionables, ya que según un estudio realizado por el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey en diciembre del 2010, encontró los siguientes datos: en México había alrededor de 6.8 millones de mexicanos que se incorporarán al sector de la pobreza extrema, y si eso lo sumamos a que para el año del 2009 había 36 millones de pobres extremos, dan-

3 RÍOS MOLINA, Andrés, *Memorias de un loco anormal. El caso de Goyo Cárdenas*. Editorial Debate, México, 2011, p. 46.

4 *Ídem*, pp. 46 - 47

5 WEBER, Max, *Economía y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 2001, p. 667.

6 FOUCAULT, Michael, *La Verdad y las formas jurídicas*, Gedisa, Barcelona, 1998, p. 174.

do como resultado que para este 2011 hay un total de 42.8 millones de pobres extremos, de los cuales, 25.5 millones están en la pobreza alimentaria, es decir, no tienen las condiciones mínimas para adquirir los alimentos para subsistir⁷.

Estos números resultan muy abrumadores si tomamos en cuenta que somos 112 millones 322 mil habitantes, tendríamos entonces que un total de 39 % de los mexicanos viven en la pobreza extrema y un 22.7 % viven en pobreza alimentaria, es decir, cerca de un cuarto de la población total del país viven sin lo mínimo para subsistir.

En este mismo estudio se muestran una serie de datos económicos que evidencian de manera muy clara el problema de la cada vez mayor desigualdad en el país: los mexicanos que realizaban para diciembre del 2010 actividades informales rebasaban los 12.84 millones, 11.46 millones no tenían acceso a prestaciones distintas de la salud y 28.81 millones de habitantes no contaban con ningún servicio de salud⁸.

Así, en este sentido, mientras estas brechas sociales se sigan produciendo, por más reformas penales que se impulsen, las condiciones sociales para la generación del delito van a seguir ocurriendo, claro, más allá de una visión o un discurso de la idea del delito como algo que se sustrae a las condiciones del entorno, mientras en el país no se generen condiciones de desarrollo económico, y las expectativas sociales no se cumplan, el aumentar penas, o construir más penales no serán medidas suficientes para resolver el problema de los delitos en el país. Así, el mencionado factor multidimensional de la complejidad del sistema judicial y su aparato de resarcimiento de penas se hace presente, ya que si bien, entonces la desigualdad genera un cierto tipo de delincuencia, la resolución de esto implicaría impulsar estrategias educativas, económicas, sociales, de salud pública, lo que remitiría a una pregunta fundamental, si la reforma al sistema penal entonces sería al menos suficiente para tratar de resolver toda esta problemática social en cuanto a los delitos y su resolución en el entorno social, o en palabras de la administración pública, el ver si una reforma al sistema penal sería suficiente para lograr que se convierta en una política pública eficiente o no.

7 www.laeconomía.com-mx/pobreza-en-mexico-2010, consultado el lunes 15 de agosto del 2011.

8 www.laeconomía.com-mx/pobreza-en-mexico-2010, consultado el lunes 15 de agosto del 2011.

3. El Estado de derecho como legitimador de una verdadera reforma penal

Otro de los grandes problemas que hay en el país es el efectivo uso del derecho, ya que prevalece una visión por parte de la sociedad de que hay un uso instrumentalizado del mismo y como ejemplos que avalan esta visión social lo podemos encontrar en los siguientes casos: a lo largo del año 2009 y 2010, se ha demostrado el uso de la ley de manera incorrecta o instrumentalizada con fines políticos, en los casos de las indígenas mexicanas, Jacinta Francisco Marcial, quien fue liberada el 3 de septiembre del 2009 y Alberta Alcántara y Teresa González Cornelio que fueron liberadas después de 3 y 4 años en prisión acusadas de secuestro a Agentes federales, y que son declaradas inocentes debido a que su proceso judicial estuvo lleno de irregularidades.

Esto viene a colación en la medida que si ubicamos la discusión del Estado de Derecho en términos técnico-legales, reduciría los argumentos vertidos a una serie de posiciones de la Dogmática Constitucional, en la cual se perdería de vista la aplicación de los preceptos de la Dogmática Jurídica, así como también la aplicación de los preceptos de justicia por parte de los encargados de impartirla — magistrados o jueces. Esta aseveración resulta pertinente en la medida de que México tiene formalmente un Estado de Derecho pero, en términos prácticos, se vive un sistema social corrupto y poco democrático en las formas de convivencia social.

El problema de delimitar al Estado de Derecho desde la discusión de las regulaciones jurídicas dentro del diseño institucional del Estado, hace que la perspectiva analítica se reduzca a una doble dimensión:

1. Los Estados que tienen un ejercicio controlado de su poder constitucional y legal.
2. Los Estados que hacen un ejercicio autoritario o irresponsable de las facultades constitucionales y jurídicas en las cuales detentan su poder.

Esta forma de análisis que limita de forma binaria la discusión conceptual de la problemática exige una serie de condiciones mínimas para poderla entender a cabalidad, ya que si no, se pierde la instauración y el sentido del Estado de Derecho, y se reduce la discusión a una serie de preceptos de la dogmática o la filosofía del Derecho. Así, conviene mantener de manera muy clara los siguientes aspectos que ayudan a construir y mantener al Estado de Derecho:

1. El manejo claro de las condiciones históricas mínimas para la generación, el desarrollo y la presencia del Estado de Derecho en los contextos sociales específicos.

2. Los aspectos prácticos y normativos de enunciación específica de las condiciones que deben contener las sociedades que vivan bajo un Estado de Derecho.

Así, el problema se reduce a *si se cumple realmente la norma* o no a partir de una serie de condiciones mínimas, que podríamos enumerar a partir de los siguientes aspectos:

1. El principio de la reserva legal, en donde se aduce que toda intervención en la libertad y propiedad de los individuos puede realizarse en virtud de una ley general, o para evitar un riesgo al resto de la sociedad.
2. La no retroactividad de la ley, asegurándose que la ley cobre efecto sólo al momento de su promulgación y no hacia el pasado.
3. La autonomía de los jueces en sus decisiones y acciones.
4. La jerarquización de las normas, es decir, la determinación de que las normas han sido creadas por otras normas, y así sucesivamente.
5. Una acción legal y legítima de los órganos de la administración pública, a partir de la utilización de la ley como su fundamento.
6. La garantía de la conservación y la defensa de la Constitución por los órganos del poder civil en una sociedad.

Así, el Estado de Derecho debe contener un sistema legal que incluya:

1. Defensa de los derechos civiles del conjunto de la población.
2. Defensa de las libertades políticas y las garantías de la democracia política.
3. Redes de responsabilidades que compartan los agentes públicos y privados, y que garanticen que éstos estén sujetos a controles apropiados y legalmente establecidos sobre la legalidad de sus actos.⁹

Estos puntos nos permitirán ubicar el debate conceptual del Estado de Derecho. Sin embargo, el riesgo de ubicar el concepto en este nivel de análisis, es dejar de lado las condiciones históricas en que se desenvuelven los países, lo que resta complejidad a una discusión tan árida teóricamente, ya que recupera aspectos de la filosofía jurídica, la sociología o la política, pero olvida por momentos que el ejercicio de estos planteamientos no está sujeto exclusivamente a un diseño institucional, sino al ejercicio de la acción cotidiana y práctica de quienes imparten la justicia y hacen funcionar la gran maquinaria social del Estado de Derecho. Es decir, los individuos que componen la sociedad y que le dan vida al

9 VILLAGRÁS ANDÍA, M., "¿Democratización de la justicia?", *Seminario Internacional "La reinención de la política y la ciudadanía: La gobernabilidad democrática para el desarrollo humano en América Latina"*, Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona, 22-23 enero 2001, p. 7.

aparato jurídico de un país —abogados, jueces, magistrados— y la misma ciudadanía en general.

Esto nos lleva al problema de ubicar en una dimensión social al Estado de Derecho, lo que nos obliga a analizar los distintos contextos sociales en donde la praxis cotidiana le da un sentido social al concepto de Estado de Derecho, por lo que entonces tendríamos que analizar el concepto partiendo, no exclusivamente de los aspectos normativos, sino que tendríamos que recuperar elementos del contexto social, el cual en nuestro caso es el contexto de la gran desigualdad social y un cuadro de corrupción empíricamente comprobable.

4. Instrumentalización del Estado de derecho en México

El problema de la construcción del Estado de derecho en México es que no puede desligarse del problema de la instrumentalización de la justicia, generada por:

1. Un uso político y discrecional de la ley, de acuerdo con intereses políticos particulares concretos.
2. Una aplicación selectiva de derechos, a partir de la asignación de la política social y económica acotada a ciertos grupos sociales, por lo que este uso selectivo de la función pública ha violentado de manera sistemática el Estado de derecho, bajo el argumento de una política económica social.

Lo anterior trae como consecuencia que en México la impartición de justicia —en este caso, del Estado de derecho— se encuentra instrumentalizada por el poder político en la medida de que la aplicación de la ley se convierte en una arma política por lo que el poder ejecutivo, de manera sistemática, y en clara violación del Estado de derecho, condiciona, influye o impide el libre ejercicio de la aplicación de la ley.

Así, el problema radica en sobredimensionar la norma jurídica, dejando de lado que ésta es sólo un componente de varios en los que se basa la construcción de un real Estado de derecho democrático, esto se debe a que es “indivisible de un concepto integral de desarrollo, que trasciende los ámbitos jurídicos formales y que es interdependiente con el desarrollo económico, político y social”¹⁰, por lo que se torna necesaria una redefinición de la norma jurídica en su aspecto implícito de la igualdad formal.

Por lo anterior, a pesar de que la reforma al código penal parta de la idea de que la ley se aplica de manera correcta, de forma imparcial y según a derecho,

¹⁰ *Ídem*, p. 14.

en términos reales, siempre se presentan una serie de limitaciones en la aplicación de la ley, que son:

1. La ley tiene un principio de universalidad e igualdad, pero en la práctica de los procesos legales, se excluye a mujeres y personas desposeídas de los principios de equidad.
2. La ley es aplicada en función de privilegios sociales, económicos y políticos, generando una desigualdad en su impartición.

Esto nos llevaría a la reflexión de pensar en las condiciones mínimas que debería de contener el Estado de derecho en México. Estas condiciones las podemos ubicar en tres aspectos: un principio de certeza jurídica; un sistema efectivo de rendición de cuentas, y un sistema económico que tienda a la distribución equitativa del desarrollo económico, que permita generar condiciones de una igualdad estructural más o menos homogénea que permita acceder a los principios de justicia de una manera igualitaria y en condiciones de una estandarización en cuanto a la aplicación de la ley en el país, no generando entonces un uso desigual y poco igualitario en los principios de la aplicación de la ley¹¹. El principio de certeza se sustenta en la correcta aplicación de la ley, bajo la lógica de que su aplicación va a ser igual en situaciones del mismo tipo, y cuando esto no sea así, habrá otra autoridad debidamente capacitada que sancionará a las autoridades culpables de esta situación y reparará el agravio cometido. Lo anterior, quiere decir que el Estado de derecho es un sistema de leyes autorregulado en sí mismo, en el cual nadie, ninguna autoridad o poder, puede revocar o hacer uso discrecional de las normas jurídicas. Esto revertido de un sistema social más justo y equitativo en las oportunidades en la distribución material y simbólica de los bienes sociales, los cuales permita una sociedad más equilibrada y justa, que evite un uso desigual y desequilibrado en la aplicación "real" de la ley en el país.

Las normas legales deben ser estables, a partir de un uso prescriptivo y claro en su aplicación. Además, nadie debe estar sobre la ley, ya que si algún funcionario la viola, estaría quebrantando el Estado de derecho. Así, no se debe concebir como un sistema legal o de correspondencia solamente el de los tribunales. El Estado de derecho debe incluir una idea de legalidad sustentada en un estado democrático. O' Donnell nos comenta en este sentido que el Estado de derecho debe ser democrático en tres sentidos:

1. Defiende los derechos y las libertades de un sistema democrático.

11 En el sentido que lo entiende RAWLS, John *Teorías de la Justicia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1992.

2. Defiende los derechos civiles de toda la población.
3. Establece mecanismos de rendición de cuentas, en donde todos los miembros de la administración pública (no importando los rangos) están sujetos a controles para supervisar la legalidad de sus actos.¹²

Así, una definición contemporánea de Estado de derecho a partir del contexto latinoamericano, debe partir de que el Estado de derecho “reposa hoy día en tres pilares: el encuadramiento jurídico del poder (la Constitución), el control del poder (la justicia constitucional) y la división del poder (horizontal y vertical). Esta base instrumental se cumple bajo la premisa de la unidad del cuerpo político y el rechazo a la división entre ciudadanos”¹³.

Sin embargo, unos de los grandes problemas que existen en el establecimiento del Estado de derecho en sociedades como la mexicana, es la gran desigualdad en cuanto al acceso a los recursos materiales y simbólicos. Por lo que el principio de universalidad de la aplicación de la ley dentro del Estado de Derecho es negado en nuestra sociedad, porque la mayoría de la población queda excluida de los principios de universalidad de la norma jurídica, mientras que unos pocos tienen un acceso irrestricto. A esto O’Donnell le llama el principio de ciudadanía truncada o de baja intensidad. En este sentido, México tiene ciudadanos en lo que a sus derechos políticos respecta, pero no en cuanto a sus derechos civiles y sociales¹⁴.

Pero la gran interrogante sería cómo posibilitar que la mayoría de la sociedad pudiera tener acceso de manera paritaria a los principios de la igualdad jurídica, partiendo de la idea de que los propios sistemas políticos latinoamericanos han sido diseñados para desmovilizar y excluir a grandes contingentes sociales. Por lo anterior, los principios de la igualdad jurídica tendrían que estar establecidos desde las acciones sociales, de tal manera que el impulso para el respeto de las leyes se potencie desde la propia sociedad, posibilitando así la democracia desde abajo, desde las propias dinámicas sociales, de tal forma que se enraícen relaciones democráticas en la estructura social, y por lo tanto, el sistema de justicia funcione cabalmente y permita un sistema social más justo y democrático. Dando así paso a la consolidación plena de un

12 O’DONNELL, G., “La irrenunciabilidad del Estado de Derecho”, *Seminario Internacional “La reinención de la política y la ciudadanía: La gobernabilidad democrática para el desarrollo humano en América Latina”* organizado por el Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona, 22-23 enero, 2001, p. 40.

13 SOSA GÓMEZ, C., “Notas para discutir el tema: la irrenunciabilidad del Estado de Derecho”, *Seminario Internacional “La reinención de la política y la ciudadanía: La gobernabilidad democrática para el desarrollo humano en América Latina”*, Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona, 22-23 enero 2001, p. 3.

14 O’DONNELL, *Op. Cit.*, p. 17.

Estado Social de Derecho, soportado y nutrido de una cultura de la legalidad tanto en los actores sociales, como en las estructuras institucionales y los cuadros administrativos del Estado, dando así un empoderamiento real al imperio de la ley con un sentido social de equidad y justicia en todos los sectores de la sociedad.

5. A manera de conclusión: ¿reforma al sistema penal o reformas estructurales que permitan el desarrollo del país?

En el desarrollo de estas líneas he tratado de hacer énfasis en que el problema fundamental en que se deben basar las reformas al sistema judicial y en especial la reforma al sistema penitenciario en México es el impulsar un esquema social más justo y equitativo, el cual permita generar condiciones de oportunidades sociales reales, tanto en lo económico, lo educativo, lo social, que de los márgenes de movilidad social necesarios para ir descartando elementos que permitan el surgimiento del delincuente, es decir, el problema de la delincuencia responde a una visión holística de las condiciones sociales de esta, y no debe de ser vista de manera determinista ni pensar que la generación del delincuente es de manera espontánea, y en este sentido, las reformas al sistema penal deben de ir acompañadas de estas matizaciones, ya que a pesar de múltiples reformas, están no han logrado su cometido.

En este sentido, por ejemplo, el 4 de noviembre de 1996, el Consejo Nacional de Seguridad Pública aprobó en su reunión ordinaria el Programa de Prevención del Delito, como una guía para que las autoridades generarán acciones concretas para evitarlos, tomando en cuenta se de deben de realizar con la participación de las diversas organizaciones públicas, privadas y sociales.

En esa ocasión, el programa fue lanzado por el Gobierno Federal y participaron en ese programa las Secretarías de Gobernación, la de Educación Pública, la de Trabajo y Previsión Social, la del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, y la de Salud; así como la Procuraduría General de la República. Por los gobiernos estatales intervienen las Secretarías Generales de Gobierno, de Educación Pública y de Salud, las Procuradurías Generales de Justicia y las dependencias encargadas de la seguridad pública. Por parte de los Ayuntamientos, la Policía Municipal y las unidades administrativas responsables de programas de carácter social.

Este programa contó con los siguientes subprogramas:

1. Prevención integral

2. Prevención criminológica
3. Normatividad para la prevención del delito
4. Prevención con la participación ciudadana
5. Prevención a través de la familia
6. Prevención en el ámbito educativo
7. Prevención en el ámbito laboral
8. Prevención para disminuir el consumo de drogas
9. Prevención a través de la comunicación social
10. Prevención de conductas infractoras en menores
11. Asistencia social y tutelar a los “niños de la calle”
12. Cultura, deporte y recreación para la prevención del delito
13. Readaptación y reinserción social
14. Información y estadística del delito

Estas acciones iban a ir acompañadas de estrategias que vincularan a la sociedad civil, Organizaciones no Gubernamentales en la elaboración de las políticas públicas orientadas a la seguridad pública. Sin embargo, a 15 años de este esfuerzo, podemos decir que han sido un fracaso, ya que lo importante no es exclusivamente criminalizar al delito, sino hacer un análisis integral del contexto para lograr que las personas que tengan las condiciones de cometer un delito, puedan tener una alternativa productiva o social para que no se cometa, es decir, implicaría una reforma integral de las condiciones para regenerar el tejido social.

En México uno de los principales problemas ha sido precisamente tratar de cerrar las brechas históricas de desigualdad y olvido de grandes sectores de la sociedad, por lo que la reflexión de esta situación nos orilla a explorar los mecanismos para que el derecho y la justicia se puedan aplicar de manera efectiva para todos los sectores de la sociedad en el país. Estas brechas de acrecentaron a partir de la implementación de las medidas neoliberales en el país.

Esta precarización económica ha generado que en México se presenten nuevas problemáticas delictivas, tal como la paulatina instauración de un Estado paralelo al constitucionalmente constituido —el caso del narco-Estado instaurado en algunos Estados del Norte de la República. Así, la constante en México es el aumento de la criminalidad, la cual es acompañada de grandes dosis de impunidad.

Las condiciones del aumento de los índices de criminalidad se deben a diversas circunstancias, pero podríamos enumerarlas a partir de:

1. La gran pobreza que se vive en México.

2. Las escasas esperanzas de desarrollo para grandes contingentes de la población.
3. El impacto negativo de las medidas económicas neoliberales entre el grueso de la población.
4. Las fallas en el sistema de educación pública.
5. Corrupción por parte de los encargados de la impartición de justicia lo que resta credibilidad al sistema judicial mexicano.
6. Políticas públicas que no logran resolver las principales problemáticas sociales.
7. Falla en la estrategia y en la conceptualización de las políticas de seguridad pública en el país.

Esto se puede constatar estadísticamente con datos del *Latinobarómetro* (2004) o de *Amnistía Internacional* (2005), que comprueban que hay una relación estadística entre el nivel de criminalidad y el reparto de los recursos: países con un reparto de recursos in equitativo tienen más criminalidad. También existe una relación entre el crecimiento de la actividad económica y la criminalidad. Un crecimiento bajo de la economía propicia más criminalidad y, con mayor razón, si crece acompañado de un desequilibrio en el reparto de los recursos.

El impacto de estas condiciones es que erosiona el poco capital social que hay en México. El capital social lo entendemos como el tejido que le da certidumbre y confianza a las relaciones sociales — el capital social en este sentido se refiere a las propiedades de organización social, así como a redes, normas y confianza social, las cuales promueven la cooperación y la utilidad mutua. Este dato es fundamental, en la medida en que — según resultados arrojados por el *Latinobarómetro* — en América Latina, en 2004 sólo uno de cada cinco latinoamericanos tenía confianza en sus conciudadanos, mermando esta desconfianza las condiciones de generación de redes democráticas — o asociativas en el sentido de asociaciones cívicas autoorganizadas de forma democrática — en la estructura social, y esta lectura no está muy alejada a la realidad que se vive en el país.

Otro de los puntos cruciales es la corrupción. La corrupción se ha convertido en uno de los lastres más evidentes de la estructura social en México, la cual no sólo ha traído un uso discrecional del uso de los recursos simbólicos, materiales y monetarios del sistema, sino que han propiciado regresiones autoritarias en muchos Estados de la República, en donde gobiernos estatales detrás de un discurso incendiario, han generado condiciones autoritarias y patrimoniales y con una fuerte dosis de tensión social.

Podríamos enumerar en tres aspectos, el por qué de la refuncionalización de la corrupción en México:

1. Poca circulación de las elites que ostentan los cargos públicos (en los cargos legislativos, financieros, administrativos, jurídicos o políticos).
2. Poca transparencia en los procesos judiciales, lo cual genera sospechas en su impartición.
3. Falta de confianza general en las leyes y el aparato diseñado para impartirla.

Mientras no se resuelvan estos déficits en la impartición de justicia, no podremos hablar de una reforma judicial y al sistema penal integral, por lo que la desigualdad y la creciente violencia seguirán avanzando en nuestros países. Así, que una reforma del sistema penitenciario, tiene que ser concebido en un esquema más amplio de reformas estructurales, las cuales permitan de forma integral que permita desde el origen, establecer condiciones que eviten las causas exógenas que propician los hechos delictivos y no solamente se establezcan medidas paliativas que no resuelven el problema y muchas veces lo acrecientan, así, la apuesta a una reforma integral del sistema penitenciario debe de ser estructurada de manera preventiva y no correctiva, en el cual los índices delictivos pudieran bajar, pero además, no existiera sobrecupo en las cárceles, en donde personas con delitos menores, o en casos más dramáticos, que no cometieron delito alguno, convivan con internos de una gran peligrosidad, o que simplemente que no hubiera sobrecupo en las cárceles mexicanas, así, esta serie de ideas tienen la finalidad de ubicar en un contexto más amplio las implicaciones de reformas de mayor envergadura al sistema penitenciario mexicano, para que transite de ser una “fabrica de criminales” a verdaderos Centros de Readaptación Social.

Bibliografía

- AMNISTÍA INTERNACIONAL, *Informe de violación del estado de derecho y funcionamiento de los órganos de impartición de justicia en América Latina*. <http://www.amnistiainternacional.org>, Consultado el 27 de agosto del 2006.
- DÍAZ, Elias, *Estado de Derecho y sociedad democrática*, Edicusa, Madrid, 1966.
- Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo D-H, Decimocuarta ed., Ed. Porrúa/ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, sección a cargo de J.J. Orozco Henríquez, México, 2000, pp. 1328-1331.
- Encuesta realizada por Consulta Mitofsky, "Encuesta sobre economía, gobierno y Política", del mes de abril 2000, consultada en la página www.mitofsky.com.mx, el 2 de julio del 2010.
- FOUCAULT, Michael, *La Verdad y las formas jurídicas*, Gedisa, Barcelona, 1998.
- FOUCAULT, Michael, *Los anormales*, FCE, México, 2000.
- FOUCAULT, Michael, *Vigilar y castigar*, Siglo XXI Editores, México.
<http://www.eclac.org/>, consultado el 7 de julio del 2010.
- <http://www.imf.org/external/spanish/index.htm>: Fuente para el documento: Perspectivas del desarrollo en América Latina, consultado el 22 de junio del 2010.
- <http://www.laeconomia.com.mx/pobreza-mexico-2010/>, consultado el 10 de julio del 2010.
- <http://www.laeconomia.com-mx/pobreza-en-mexico-2010>, consultado el lunes 15 de agosto del 2011.
- LATINOBARÓMETRO, *Reporte de confianza en las instituciones de procuración de justicia en América Latina* <http://www.latinobarometro.org>, 2004, Consultado el 7 de septiembre del 2006.
- O'DONNELL, G., "La irrenunciabilidad del Estado de Derecho", *Seminario Internacional "La reinvencción de la política y la ciudadanía: La gobernabilidad democrática para el desarrollo humano en América Latina"* organizado por el Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona, 22-23 enero, 2001, p. 40.
- RAWLS, John, *Teorías de la Justicia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1992.
- RÍOS MOLINA, Andrés, *Memorias de un loco anormal. El caso de Goyo Cárdenas*, Debate, México, 2011, p. 46.
- SOSA GÓMEZ, C., "Notas para discutir el tema: la irrenunciabilidad del Estado de Derecho", *Seminario Internacional "La reinvencción de la política y la ciudadanía: La gobernabilidad democrática para el desarrollo humano en América Latina"*, Barcelona, Instituto Internacional de Gobernabilidad, 22-23 enero 2001.

- VILLAFUERTE VALDÉS, Luis Fernando, *Participación social y democracias defectuosas. El barzón. Veracruz, un caso de estudio. 1993-1998*, Universidad Veracruzana y Editorial Arana, Xalapa, Veracruz, 2008.
- VILLAFUERTE VALDÉS, Luis Fernando, “Espacio Público y Participación ciudadana”, en Freddy Mariñez Navarro, *Ciencia Política: Nuevos Contextos, Nuevos Desafíos. Bases para el análisis político*, Editorial Limusa, México, 2010.
- VILLAGRÁS ANDÍA, M., “¿Democratización de la justicia?”, *Seminario Internacional “La reinención de la política y la ciudadanía: La gobernabilidad democrática para el desarrollo humano en América Latina”*, Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona, 22-23 enero 2001.
- WEBER, Max, *Economía y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 2001.

RESEÑA

Reseña: Diccionario de derechos humanos. Cultura de los derechos en la era de la globalización

María Isabel Arredondo Icardo*

FLORES, Marcello (Dir.), Marcello Flores, Tania Groppi, Ricardo Pissillo Mazzeschi (Ed. italiana), Karina Ansolabehere (Ed. castellana), *Diccionario básico de derechos humanos: cultura de los derechos en la era de la globalización*, Flacso, México, 2009.

La selección de esta obra responde a la reciente ratificación de los derechos humanos en la Constitución Federal del Estado mexicano.

El libro es una edición castellana de la obra original en italiano y nace bajo la iniciativa del convenio de colaboración entre la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), Sede México y la Universidad de Siena Italia. En él, además de llenarse atinadamente todas las características que distinguen su denominación de consulta por excelencia, impone por su estructura: acercándose incluso a los límites de una enciclopedia temática. Más aún, su contenido es una selección cuidadosa de los derechos más relevantes, bajo criterios precisos de la facultad que le ocupa.

Por tanto, todo lo que el lector requiera saber sobre esta disciplina, con toda certeza lo podrá hallar aquí. Asimismo, la calidad, actualidad y su sabia exposición son verdaderas joyas para el entendimiento de todas y cada una de las ramas que atienden los Derechos Humanos (DH). Así, la obra enumera, estudia y analiza los derechos humanos de una manera ordenada y sencilla, siendo un gran libro de apoyo para todo aquel que trabaja en el tema: especialistas, trabajadores, funcionarios, empleados de gobierno, universidades, estudiantes y para la sociedad civil en general.

Además, el contenido de esta imprescindible obra, fuera seleccionado prioritariamente en base a tres criterios: el primero consistente en definir los derechos

* Investigadora de tiempo completo del Centro de Estudios sobre Derecho, Globalización y Seguridad de la Universidad Veracruzana (Programa de Apoyos para la Consolidación Institucional de Grupos de Investigación. Repatriación CONACYT 2011-2012).

clásicos y contemporáneos acorde con el debate público mexicano, por ejemplo: el derecho a la tierra. El segundo, orientado a incluir los derechos que forman parte del tema central de la academia, como son el Estado de derecho, racismo, nacionalismo, terrorismo, genocidio, etc. Y, el tercero y último, a fin de implementar los organismos o mecanismos que dan garantías a los individuos para la promulgación de los derechos nacionales e internacionales.

Por otro lado, el autor advierte la importancia que la cultura y los temas sobre los derechos humanos han tenido después de la Postguerra Fría, evidenciada por la fase de transición a la democracia de los países pertenecientes a la caída de la Unión Soviética. Es más, distingue que el Derecho ha tenido que replantearse a sí mismo y enfrentar serios desafíos conceptuales, teóricos y metodológicos, como resultado de que los DH se han visto influenciados fuertemente por otras disciplinas.

Asimismo, destaca que la consolidación de los DH en su dimensión jurídica internacional es un hecho evidente. A tal grado, que, actualmente, los Estados están obligados a respetar los mismos si desean conservar sus relaciones internacionales al margen. De la misma manera, ocurre con la garantía y atención tutelar de éstos dentro del Estado constitucional contemporáneo.

En este sentido, la selección del *Diccionario de los derechos humanos*, de carácter predominantemente multidisciplinario, pretende correlacionar otros ámbitos culturales (historia, antropología, ciencia política, filosofía, biología, economía), con aquella disciplina jurídica, a fin de ofrecer un panorama amplio de los resultados que las investigaciones que se han llevado a cabo ante la misma, y de quienes hoy reflexionan sobre los DH. Es al mismo tiempo, una síntesis de todo lo más importante y necesario sobre el tema en el mundo contemporáneo.

Adicionalmente, es importante tranquilizar al lector, respecto del hecho y la eventual sospecha de que este libro es una traducción del italiano y por tanto aplicada a la situación de la idiosincrasia europea. En este sentido, cabe informar, que esta versión en castellano fue planeada y adaptada a la cultura y exigencias de la cultura latinoamericana, por el asesoramiento oportuno y el cuidado de especialistas mexicanos y latinoamericanos; así como el encargo de la elaboración de los textos correspondientes a los temas específicos de esta región latinoamericana tales como: *el derecho de los migrantes, derechos de los pueblos indígenas, derechos sociales, derecho de los trabajadores, memoria y reparaciones*.

Finalmente, resulta oportuno prevenir, que el orden alfabético que encamina su exposición está definido por los temas que aborda. Por eso, no atiende este

“Diccionario” todas las letras del abecedario. Por tanto no aparecen en su orden las letras B, F, H, J, K, Ñ, O, Q, U, W, X, Y, Z. Así, la última letra del alfabeto referenciada es la “T”. Fuera de este orden, se suman dos excelentes apartados: “Actas y convenios” e “Instituciones y organizaciones”, lo que va muy de la mano con los temas abordados alfabéticamente y dará, seguramente, de esta manera, una mayor claridad a su función ya de por sí precisa de asesoramiento.

Asimismo, para empatar los temas de acuerdo a su correspondiente letra del alfabeto, se ha optado sabiamente por omitir la palabra en plural de “derechos” al principio de su titular y sujetarse a la palabra que define la materia de estudio como punto de encuadre y para la facilidad de su búsqueda. Esto es, si queremos consultar el tema de los derechos de los acusados y de los imputados. La letra que le corresponde es la “A”, relativo al primer nombre de “acusado”. Seguidamente, otro ejemplo, el Derecho a la Educación, debemos buscar la letra “E” que corresponde al sustancial “educación”. Válgase esta observación mecánica con el propósito de recalcar su obligada construcción no convencional.

Por último, enunciaremos aquí los temas que aborda el contenido de su referencia alfabética, con el propósito de facilitar el interés eventual del lector en la obra y que tenga a la mano, por anticipado, una noción a primera vista de la importancia de los mismos, a saber:

La letra “A”, abarca tres temas: Acusados y los imputados [Derechos de los], Alimentación [Derecho a la], y Alto comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (ACNUDH); la letra “C” abarca tres temas: Convención Americana de Derechos Humanos, Corte Internacional de Justicia y Corte Penal Internacional; la letra “D” abarca doce temas: Declaración Universal de los Derechos Humanos, Derecho a la vida, Derechos civiles, Derechos culturales, Derechos económicos, Derechos fundamentales, Derechos humanos, Derechos lingüísticos, Derechos políticos, Derechos sociales, Desaparecidos, Derechos al desarrollo; la letra “E” abarca tres temas: Educación [Derecho a la], Emergencia humanitaria, Estado de derecho; la letra “G” abarca cuatro temas: Garantías judiciales (justo proceso) [Derecho a las], Gays y lesbianas [Derecho a las personas], Generaciones futuras [Derechos de las], Genocidio; la letra “I” abarca dos temas: Individuo [Derecho internacional], Información [Derecho a la]; la letra “L” abarca siete temas: Libertad de asociación, Libertad de expresión, Libertad de movimiento, Libertad de pensamiento y de conciencia, Libertad de reunión, Libertad religiosa, Libertad y seguridad de la persona; la letra “M” abarca cinco temas: Memoria y derechos humanos en América Latina, Migrantes [derecho de los], Minorías [Derecho de las], Monitoreo de los derechos

humanos, Mujeres [Derechos de las]; la letra "N" abarca dos temas: Nacionalismo, Niño [Derechos del]; la letra "P" abarca siete temas: Personas con capacidades diferentes [Derecho de las], Personas de edad [Derechos de las], Personas enfermas mentales [Derechos de las], Personas privadas de la libertad [Derechos de las], Prevención de los conflictos, Protección, Pueblos indígenas [Derecho de los]; la letra "R" abarca tres temas: Racismo, Refugiados [Derecho de los], Reparaciones; la letra "S" abarca dos temas: Salud [Derecho a la], Soberanía nacional; la letra "T" abarca tres temas: Terrorismo, Tierra [Derecho a la], Trabajadores [Derecho de los]. *En actas y convenios*: El autor menciona alrededor de 17 actas y 240 convenios. *En instituciones y organizaciones*: señala el autor un promedio de 120 -instituciones y de 57 organizaciones.

A manera de comentario final, podemos añadir que este Diccionario de DH. Nos ofrece de una manera selectiva, pero muy completa y de fácil lectura, un panorama general de dichos derechos. Muy apropiado no sólo para entendidos en la materia sino para todo tipo de lectores. Sobre todo como apoyo y coyuntura excepcional a las urgencias que este mundo contemporáneo y especialmente a México, les ha tocado vivir referente al conocimiento, experiencia y actualidad de la cultura y tutela de los DH.

De este modo, sin lugar a duda, su finalidad se ve cumplida ampliamente, al brindar al lector un panorama de autores y horizontes que se dan a expresar con fortuna en sus páginas, a través de la implementación crítica y descripción conceptual de los distintos coloquios, veredas, y dificultades que nos presentan hoy en día la contingencia de los Derechos humanos contemporáneos. Y, algo que en mi opinión es relevante, haciendo no sólo acercamientos jurídicos sino incluyendo al mismo tiempo aquellos de competencia histórica, filosófica, social y económica.

Reseña: Las prácticas ciudadanas y la ciudad como espacio político

Rebeca Elizabeth Contreras López *

TAMAYO, Sergio, *Crítica de la ciudadanía, Siglo XXI, UAM-Atzacapotzalco, México, 2010.*

En este texto, Sergio Tamayo muestra una perspectiva crítica de la ciudadanía, entendida, en primera instancia como una categoría de análisis sustantiva, más allá de los formalismos jurídicos que ella implica. El punto de vista es el de la sociología crítica que está permeada por la formación y experiencias del autor en las posiciones de izquierda radical en México.

Desde su perspectiva urbanista y más adelante, sociológica, Tamayo vincula estrechamente la ciudadanía con la ciudad, como espacio público y político, de confrontación e integración; en ella, encontramos un espacio de conflicto ciudadano, que se ilustra a partir de diversas escenas del México contemporáneo. Pues aunque el texto, en su primera parte, es eminentemente teórico y excepcionalmente didáctico; más adelante se convierte en una narrativa etnográfica de los conflictos suscitados por prácticas políticas intransigentes que menguan el respeto a los derechos humanos bajo el argumento de la seguridad.

El autor parte de tres interrogantes sustanciales: ¿la construcción social del ciudadano y del espacio público implica siempre integración y acomodamiento al régimen? A lo que responde que no. Las otras preguntas, a las que da respuesta afirmativa son: ¿Es posible que las prácticas de ciudadanía puedan ser transformadoras? ¿El ciudadano puede constituirse en sujeto de cambio? La meta del autor fue demostrar estas posiciones con argumentaciones teóricas y empíricas.

Hoy en día, la ciudadanía está ineludiblemente ligada al concepto de democracia. Afirma Tamayo que en el entorno nacional e internacional “el ciudada-

* Investigadora nacional, profesora de Derecho penal, política criminal y metodología de la investigación en la Universidad Veracruzana y en la Universidad de Xalapa. Investigadora de tiempo completo del Centro de Estudios sobre Derecho, Globalización y Seguridad de la Universidad Veracruzana.

no, como individuo autónomo y racional, fue realzado como el sujeto de la transición democrática y de la alternancia” (p.15).

Siguiendo a Delanty, 1997, Tamayo afirma que:

La ciudadanía se define en términos funcionales, como el conjunto de ciudadanos que forman la membrecía (sic) de una comunidad política, es decir la *polis*. En tanto miembros de la comunidad, los ciudadanos actúan e interactúan en función de reglas y normas que se establecen jurídicamente, ya sean derechos u obligaciones. Dado que la ciudadanía es una asociación de individuos, debe existir un árbitro, una autoridad, que es el Estado. La justificación de este Estado es proteger estatutariamente los intereses de los ciudadanos y vigilar la adecuada aplicación de las normas de convivencia. Se genera así una relación constitucional entre el individuo, la sociedad civil y el Estado (p. 21).

A partir de ahí, Tamayo se dedica a explicar tres elementos básicos que para él, explican la ciudadanía: 1. La membrecía a una comunidad política, derivada de la relación entre sociedad civil y estado-nación; 2. Derechos y obligaciones de los ciudadanos. 3. Participación de los ciudadanos en la toma de decisiones.

La *ciudadanía formal* se define en términos jurídicos como la reglamentación constitucional y el equilibrio de derechos y obligaciones, a partir del supuesto de que todos somos iguales ante la ley.

Al autor le interesa sobre todo la *ciudadanía sustantiva* que explica la dinámica social y política que se da entre individuos y grupos diversos, basado en identidades culturales, sociales y políticas diferenciadas; lo que se asume como una interrelación de conflicto en donde se expanden o reducen los derechos y obligaciones ciudadanos.

Históricamente han existido diversos modelos de ciudadanía: liberales, conservadores, republicanos, radicales-democráticos, comunitaristas, defensores de derechos humanos, multiculturalistas, etc. Llamen la atención los modelos de derechos humanos y cosmopolita o global. La primera, asume una visión universal con derechos mínimos que garantizan la integridad de la persona contra la violencia y arbitrariedad del Estado. La segunda, desborda las fronteras del estado-nación y se constituye en una expresión cultural universalista.

El texto pone énfasis en la relación entre ciudadanía y ciudad en donde se explican los conceptos de comunidad política, espacio público y espacio privado que posibilitan la construcción de identidades urbanas. El tema de ciudadanía sustantiva se ha analizado desde diversas disciplinas: sociología, antropología, geografía, urbanismo. Agrego: el derecho, por lo que se constituye como un tema de abordaje multi y transdisciplinar, lo que desde luego aumenta su atrac-

tivo intelectual. Afirma Tamayo que existe carencia de estudios sobre la ciudadanía sustantiva, por lo que el reto que asume es adentrarse en el análisis de esta categoría. Tamayo afirma:

La ciudadanía no es solamente atributos jurídicos, y menos considerados rígidos e inamovibles. Más bien, es producto de narrativas y experiencias que definen y redefinen las identidades, por medio de pertenecer a una membresía. Pero lo importante es comprender las normas que resguardan esa pertenencia. Es decir, pertenezco porque me sitúo dentro de una delimitación territorial y espacial. Pertenezco con base en reglas y normas que reproducen la membresía... (p. 26).

El ciudadano, como miembro de un estado-nación, tiene derechos y obligaciones. Este esquema jurídico parte, por lo menos de tres supuestos:

- Los derechos y obligaciones de los ciudadanos están sustentados en la justicia, en la equidad.
- Tiene una base formal: *todos los individuos son iguales ante la ley*.
- El goce y ejercicio de esos derechos es imparcial.

Los derechos son facultades, atribuciones, prerrogativas, libertades, en tanto, que las obligaciones son responsabilidades, deberes, exigencias, compromisos; todos ellos dentro del marco legal; en fronteras y límites territoriales establecidos. De aquí se siguen tres ámbitos de ciudadanía: civil, político y social. Entendido el contexto de ciudadanía como individual pero siempre en relación con el otro ("la otredad"). A partir de estas puntualizaciones, Tamayo realiza una larga disertación sobre las limitaciones del concepto formal (jurídico) de ciudadanía y de la inexactitud de sus supuestos básicos arriba señalados, los que asumo ya habrán sido criticados por el hábil lector.

Es interesante cómo (el autor) aborda el estudio de la ciudad como "espacio *fundamental* de la ciudadanía". Ciudadanía y ciudad con sinónimo de modernidad y racionalidad. Asume una diferencia entre comunidad y ciudad.

La comunidad es una fusión de valores morales y culturales, basada en una fuerte identidad que implica cohesión e integración, con base en una visión unificada del pasado (costumbres, tradiciones, religiosidad, etc.). En cambio la ciudad es un espacio eminentemente cosmopolita: ilustrado, nacional, global en su perspectiva, pero local en su territorio. La ciudad,

...se define por la concentración masiva de la población, por su unidad contractual a partir de la fuerte división social del trabajo, no con base en lazos emotivos. Se da preferencia al individuo y no a la familia o a lo colectivo. En tal sentido la imagen de la ciudad es la de una concentración espacial inestable de la sociedad civil. Hay una preeminencia por la innovación, lo moderno y el cambio (p. 45).

Los individuos asignan significados a sus acciones y a los espacios donde viven. La interacción entre individuos que comparten un lugar es lo que conforma la identidad urbana, a partir de ahí se da la cohesión social que permite identificar valores e intereses compartidos. Es así como se concibe la correspondencia entre ciudadanía, identidad y comunidad política “que muestra una idea poderosa de ciudad”.

Tamayo afirma que la ciudad puede reflejar distintas cualidades, llama mi atención la *ciudad de la división* que es la que se constituye con base en la desigualdad. Es una “ciudad carcelaria” con barricadas, zonas sitiadas, privatizaciones del espacio público, barrios cerrados, basada en la represión como medio de control. Que por desgracia, es la que estamos padeciendo, donde el vecino desconfía de los otros, donde hasta las calles son cerradas a los demás, en un afán desbordado de seguridad que sólo lleva a más desigualdad, exclusión y resentimiento. En este escenario, encontramos una conformación de ciudadanía basada en responsabilidades, mínimos derechos y pasividad ciudadana.

Hay, por supuesto, otros modelos de ciudad, con más o menos virtudes, que se van suscitando en tiempos y espacios diferenciados. En donde se entrelazan derechos individuales y colectivos que, necesariamente, generan conflicto y diversidad y que, permiten diferenciar los espacios públicos de los privados. La opción es definir los “derechos universales que atañen al individuo como ciudadano responsable de sus actos”, con respeto a la diferencia y con la preocupación común por el desarrollo de su comunidad.

Por tanto, concluye Tamayo, otro elemento fundamental de la comprensión de la ciudadanía es la ciudad “como contexto y exigencia de los ciudadanos, el espacio público que permite la realización plena del individuo, la comunidad política y su delimitación territorial que distingue entre el adentro y el afuera, entre los incluidos y los excluidos”. (p. 52).

Sin duda, el enorme reto es formar ciudadanía en términos sustantivos que permita construir espacios ciudadanos con solidaridad y corresponsabilidad, que nos defina como individuos siempre en relación con los demás, siempre en relación con nuestra comunidad y en un contexto democrático y solidario.

Reseña: La comunidad de seguridad en América del Norte. Una perspectiva comparada con la Unión Europea

César Armando Cruz Espino*

CHANONA BURGUETE, Alejandro, *La comunidad de seguridad en América del Norte: una perspectiva comparada con la Unión Europea*, Universidad Nacional Autónoma de México, Porrúa, México, 2010.

Este trascendental ejemplar nace bajo los auspicios del programa de Apoyo a los proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT). Su contenido, cumple notablemente con el propósito diseñado de analizar la trayectoria y el alcance de entreverar a la seguridad como un motor de los procesos de integración regional. Indudablemente es un libro de actualidad.

La obra en cuestión, perfecta y compacta en armonía, está dividida en tres capítulos, con los cuales se da respuesta efectiva a la hipótesis planteada de que “la reconfiguración del poder mundial se debate en torno a la *securitización* de las agendas internacionales” (p. 6). Y en este sentido establece que el estudio de la misma, relega así la idea aceptada de atender la seguridad internacional bajo el prisma multidimensional y en donde los procesos de integración regional se condicionan a los avances de aquella. Más aún, por principio, el contenido cumple incuestionablemente con el titular de la misma. Esto es, para llegar al análisis comparado y la teoría de las comunidades de seguridad seleccionadas, el autor identifica, como nuevos actores trascendentales en la escena internacional, a los procesos regionales en relación inherente con la seguridad. Para esto y para entender la formación de la hipótesis manifestada, explica con sabiduría, el nivel práctico, teórico y el empírico de las comunidades; confirmando además en el plano epistemológico, que la conformación de éstas se ha ampliado y consolidado de forma importante.

* Investigador de tiempo completo del Centro de Estudios sobre Derecho, Globalización y Seguridad de la Universidad Veracruzana (Programa de Apoyos para la Consolidación Institucional de Grupos de Investigación. Repatriación CONACYT 2011-2012).

De este modo, auxiliándose de este mecanismo que aporta el enfoque constructivista, la publicación encara las comunidades de seguridad de la Unión Europea y de América del Norte, en base a un estudio comparativo, el cual está dominado por el combate al terrorismo, el crimen organizado y el cambio climático. Resultado, principalmente, de los ataques terroristas en los Estados Unidos, Madrid y Londres en el primer decenio del nuevo milenio.

En el primer capítulo, denominado “El concepto de seguridad: ¿Restringida o Multidimensional? Valora dicho concepto y analiza la óptica que se tiene sobre la seguridad internacional a partir de la Guerra Fría, a saber: la neorrealista, la liberal y la regional”. Terminando el mismo, oportunamente, con un examen del modelo teórico y los factores para la construcción de las comunidades de seguridad que le da fuerza y prepara el andamiaje para los subsecuentes capítulos.

“La Unión Europea: una comunidad de seguridad en consolidación”, es el tema que ocupa el segundo capítulo. Aquí sus líneas ponen de manifiesto que el proceso del afianzamiento de la comunidad de seguridad de la UE está lleno de altibajos, pero distingue un crecimiento firme de carácter ascendente. Los principales obstáculos a los que se ha enfrentado se manifiestan de inicio, precisamente cuando al finalizar la Guerra Fría, se establecía fuertemente los asuntos económicos internacionales como una comunidad de primer orden. No obstante, examina que con las experiencias de la Guerra del Golfo y las Guerras de los Balcanes de los años noventa, brotó a la vista la insuficiencia que tenía en el campo Político-militar. Como reacción, se hicieron conducentemente las correcciones pertinentes, pero ante todo, observa, que se da lugar, entre otras preocupaciones de actualidad - tales como la migración, la identidad cultural y religiosa y el desarrollo social, etc.-, la implementación seria de los derechos humanos, cambiando con ello el concepto que se tenía hasta el momento sobre el tema de la seguridad.

A pesar de los avances distintivos señalados, el escritor considera un escollo aún mayor: las diferencias entre europeístas y atlantistas. En él, hace notar claramente la actitud que la UE inclinó respecto del conflicto de Iraq: un interés sustentado en lazo con los Estados Unidos, dejando a un lado los alcances de la construcción de su propia comunidad de seguridad. Empero, la heridas de ella se superarían mediante la creación de una Agencia Europea de Armamento, Investigación y Capacidades Militares y la complementariedad con la OTAN, impulsada por los atentados acaecidos en Madrid y en Londres.

De esta manera, según lo expuesto, el autor delinea la forma en que se va construyendo la identidad y la definición europea de la seguridad:

“[...] en el paradigma del institucionalismo liberal, respetando siempre las normas del derecho internacional y promoviendo el multilateralismo en los diversos foros internacionales”. Es así, que en esta tesina “el modelo europeo apuesta por la construcción de un mundo estable, vía la utilización de instrumentos de cooperación para el desarrollo y la promoción de los derechos humanos” (p. 58).

Más adelante, la obra nos ofrece un interesante estudio respecto de que la integración de la UE apuesta por el cierre de las fronteras frente a la migración ilegal, pero suavizando su actitud, confesando que aunque ella será tolerada no es bienvenida. Pre-finalizando, el episodio, con las cuestiones del cambio climático, donde define las repercusiones que éste representa para la seguridad considerándolo como un potencial “multiplicador de amenazas”. Para ultimar, con el análisis de la Agencia Europea de Defensa (EDA, por sus siglas en inglés). En este segmento final, se destaca los objetivos, tareas que la conforman, mismas que se verán reflejadas en el documento ex profeso para este fin: *Una visión inicial a largo plazo para la Capacidad de Defensa Europea y las necesidades de capacidad*, reforzada con el *Plan de Desarrollo de Capacidades para las necesidades militares futuras*, acordando en ella sus acciones concretas. Y de esta manera, el ensayo construye la aseveración de que la comunidad de seguridad de la UE, se encuentra en estado de madurez y en la etapa final del proceso de consolidación.

Seguidamente, introduce las reflexiones sobre la Comunidad de Seguridad de América del Norte, correspondiente a la temática del capítulo 3, donde el autor inicia con un cuestionamiento obligado con el epígrafe “América del Norte: ¿una comunidad pluralista de seguridad en nacimiento?”

Para dar respuesta a este cuestionamiento el libro arguye que esta comunidad se manifiesta en relaciones bilaterales donde la supremacía en ellas las establece Estados Unidos. Es decir, Estados Unidos-Canadá/ Estados Unidos-México. Estableciendo que los acuerdos comunes entre los tres no existen, o sea las relaciones trilaterales. “En consecuencia, podemos afirmar que en América del Norte se está gestando una Comunidad Pluralista de Seguridad, que se desarrolla sobre la base de la confianza mutua y la interdependencia, lo que Buzan denomina “visión positiva”. Los tres países reconocen ya amenazas transnacionales comunes que no pueden ser tratadas de forma independiente” (p. 82).

Posteriormente, establece la situación de esta comunidad con una respuesta negativa a la pregunta ¿Existe una visión compartida en América del Norte so-

bre la seguridad y las amenazas? No obstante, reconoce la existencia de una serie de acuerdos mínimos principalmente en razón de la protección del Estado estadounidense centralizados en la preocupación de las siguientes amenazas: la seguridad de la frontera, el crimen organizado transnacional, el terrorismo, el narcotráfico y tráfico de armas y personas, que son igualmente reconocidas por los otros dos países de la región. En donde históricamente Canadá un mayor desarrollo de acuerdos con los Estados Unidos.

Así, el primer impacto de la lectura de esta obra -confieso-, fue el hecho de observar que la posición de la seguridad en el mundo contemporáneo se ha transformado en una prioridad indiscutible para la agenda internacional, rebasando o en paridad al aspecto económico. Pero sobre todo, porque la misma establece, que el escenario optimista de los procesos regionales de integración y la paz internacional del siglo XXI, está subordinada en relación al dictamen que cada bloque le dé a la misma, incluyendo sus amenazas y estrategias para encararla.

A continuación, ya para finalizar, expresaré los comentarios finales parafraseando brevemente las conclusiones a las que llega el autor respecto del desarrollo de las comunidades de seguridad en la Unión Europea y en América del Norte.

Guardando las respectivas distancias, tanto ésta como aquélla, se encuentran en etapas de edificación, pero similarmente catapultadas en su evolución por los desafíos que presentan la seguridad nacional, regional e internacional. La primera, surge por la necesidad de estabilizar la paz perdida por la Segunda Guerra Mundial. Pero sin llegar a la aplicación de los elementos neurálgicos de la política exterior y de la seguridad común, los cuales se establecerían más tarde durante los noventas. Seguidamente, como se ha mencionado más arriba, motivados por los ataques terrorista en Madrid y Londres, las diferencias entre Estados Unidos y la UE fueron sobrepuestas, dándole, a esta relación vital, unidad y un impulso sólido para visualizar la consolidación de la comunidad de seguridad europea.

En cambio, la edificación de la comunidad de seguridad de América del Norte, estuvo impulsada, aunque gradualmente, por el atentado terrorista a los Estados Unidos. Resalta el estudio, en este sentido, que la cooperación bilateral es más intensa históricamente entre Estados Unidos y Canadá, que la que pudiese tener México, pues su conformación como parte de la región norteamericana todavía no alcanza el desarrollo deseado.

**Reseña: La comunidad de seguridad en América del Norte.
Una perspectiva comparada con la Unión Europea**

Para dar término a esta reseña, cabe destacar que la obra presenta en su parte final un esquema gráfico en donde se pueden apreciar visualmente los parámetros comparativos entre las dos comunidades los cuales fueron basados en un marco teórico constructivista de las comunidades de seguridad. Éste se suma, en definitiva, como un acierto más con los muchos que cuenta y distingue paso a paso la evolución estructural de esta obra.

Reseña: La otra educación jurídica

Ana Gamboa de Trejo*

MARTÍNEZ Y MARTÍNEZ, Salvador, *Prólogo al MEIF en la Facultad de Derecho*, UV, México, 2009.

El título del libro escrito por mi amigo el Maestro Salvador Martínez y Martínez, efectivamente, mueve a la reflexión sobre cómo se ha venido impartiendo la enseñanza del derecho. Se trata de la publicación “Prólogo al MEIF en la Facultad de Derecho”.

Confieso que el libro lo leí de un tirón, como se leen los libros cuando son interesantes, se dice eso cuando no los quiere uno soltar hasta que los ve concluidos, a diferencia de aquéllos, que en el argot de los lectores se comenta, que se caen o los deja uno caer.

No es una obra pequeña como me dijo su autor, se trata de un recuento importante de cómo se ha impartido la cátedra, desde cuándo comenzaron sus primeros balbuceos, pero también rememora aquel tiempo cuando la facultad era un polvorín. Así, en cada página nos trasporta a ese espacio y nos sumerge en la época aquella temida pero afrontada por un director que yo también recuerdo y que marcó una etapa en esta facultad, me refiero al Lic. Abel Escobar Ladrón de Guevara, a él le tocó paliar con el porrismo, con la violencia estudiantil, producto de la imitación permanente de otros lugares lejanos, en donde los estudiantes se significaban por enfrentar al gobierno. De esa época surgieron muchos líderes, algunos con ideales reformistas, otros, sólo aparentando someter a los estudiantes débiles. Muchos ahora son hombres mayores, algunos siguieron esos ideales y los transportaron al escritorio, otros permanecen aún como aquellos porros en donde dejaban entrever el currículum oculto, ese que campea en el interior de las aulas, en los pasillos, en los alrededores de la propia facultad y que marcha paralelo al otro currículum del que habla Salvador.

* Investigadora del Centro de Estudios sobre Derecho, Globalización y Seguridad de la Universidad Veracruzana.

De esta manera muestra con detalle cómo se fueron sucediendo cada una de las reformas surgidas a instancia de la UNESCO, que finalmente es la que marcó la pauta a seguir y que, desde 1973, tal y como acertadamente lo señala, se comienza a hablar del constructivismo, en donde la premisa principal era, como lo es ahora a través del MEIF, invitar al estudiante a investigar y, como bien dice el autor: “se requería la elaboración de planes de estudio que orientaran hacia una ordenada distribución de las materias y una flexibilidad técnica” (p.24). La idea era abandonar el enciclopedismo para dar paso a la especialización. Así, se acatan una vez más las políticas educativas que estaban interesadas en poner énfasis e interés en que los estudiantes de derecho salieran con alguna tendencia definida, académicamente hablando.

Esto duró poco, nuevamente se regresó al enciclopedismo y, en consecuencia, a la añorada cátedra magistral, esa que se distingue por identificar al maestro como dueño del discurso; tal vez esto sea de gran utilidad cuando se concreten los juicios orales, pero habrá que aceptar que, como método de enseñanza, está totalmente superado por el constructivismo.

Todo esto hace que el autor insista en una “nueva facultad”. Señala, acertadamente, todo aquello que es necesario llevar a la práctica para poder hablar de calidad educativa, ésta que no se concreta con remozar las instituciones, sino poner de manifiesto dentro de la enseñanza y el aprendizaje otra actitud, porque va de por medio el futuro de muchos estudiantes y que deja en el aire como interrogante: ¿el modelo educativo que predomine en la enseñanza del derecho será el que determine hacia dónde irá el cambio jurídico del país? Lejos de ser ésta una interrogante, pareciera un proyectil que aún está suspendido en el aire y no sabemos cuál será el blanco. Tal vez sea la parte más sensible: los estudiantes. Ellos son quienes, a través de ese “currículum oculto”, el no escrito y el no aprobado por una junta académica, hacen que sea evidente cuando se duelen del “ausentismo del profesor”, de que no apprehenden el derecho con “h” intermedia, porque el profesor no tiene conciencia o no tiene una clara conciencia de lo que pretende en su curso. Así lo refiere Salvador y le asiste la razón.

Así continué la lectura y fui entresacando varias categorías que dimensionan el tránsito de la enseñanza hacia el MEIF. Descubrí que en todo esto están presentes: el ausentismo, la indolencia, el estado de derecho, la democracia, etc., ésta última, la pone en discusión, habrá que pensar en dónde inicia y con quién se funde; a lo que responde acertadamente, en donde hace presencia la función política y en donde la facultad de derecho se responsabiliza al difundir un discurso no político y, afirma, apoyándose en Madrazo Lajous: la deficiencia del

estado de derecho obedece a las concepciones del estado de derecho dominantes en México, la científica y la política, esta última en la práctica queda subordinada en la práctica, por lo que no es encausada por el derecho. Así, es simple deducir que debe ser a través de la enseñanza del derecho de donde debe provenir esta cultura jurídica que más tarde reproducirán jueces, agentes del ministerio público, litigantes, funcionarios, congresistas, docentes, además de todos aquellos que dedican su tiempo al quehacer político.

El texto logra que toquemos puntos esenciales para entender el concepto de democracia y sus diferencias, es crítico cuando reseña las elecciones del 2006 en donde recuerda el discurso político enarbolado para cobrar votos: los pobres a quienes alguien habría de sacar de su marasmo social. Sabemos que es conocedor del tema y esto lo hace más interesante aún. Asume el papel teórico que se evidencia en el recuento de los sucesos, bien habla de los victimizados de aquel tiempo y de hoy, ¡por qué no! El discurso se hace presente y estará vigente por muchos años dentro de un país con una democracia diluida por los medios masivos de comunicación y en donde el discurso docente también se diluye para sólo repetir los textos gruesos ya por el uso. Así, seguimos encontrando categorías como gobernabilidad y poder, en donde dice, con palabras más o palabras menos: en donde ambos discursos se funden; y asienta: “llama poderosamente la atención que al referirse a la noción de gobernabilidad se aborde el tema de los arreglos institucionales que regulan las relaciones entre los poderes Legislativo y Ejecutivo y se ignora lisa y llanamente al poder Judicial...” Convendría advertir, dice Salvador “el Poder Judicial es el poder de los abogados”.

Salvador deja entrever esa calidad humana que lo caracteriza, se duele por los jóvenes que ingresan a la facultad y diría, no sólo en ésta sino en todas, acude al poema de Benedetti para sentenciar: ¿qué le queda a los jóvenes en el mundo de paciencia y asco?/, ¿sólo graffiti? ¿rock? ¿escepticismo/ también les queda no decir amén/ no dejar que les maten el amor/ recuperar el habla y la utopía/ ser joven sin prisa y con memoria/ situarse en una historia que es la suya/ no convertirse en viejos prematuros..., el poema sigue ... y sigue y tenemos que continuar preguntándonos también, ¿qué le queda a los jóvenes? Sí, qué les queda cuando se sienten solos, cuando están abandonados en su propio hogar y cuando son invisibles en un salón de clase, cuando no hemos sido capaces de hacerles llegar el conocimiento. ¿Con todo esto pegado a las espaldas podemos hablar de educación democrática? ¿Sólo por definición, porque así está establecido en el 3º Constitucional, porque lo manda la ley? La respuesta no se hace esperar y afirma lo que tiene que afirmar: “Entre nosotros la educación

debe consistir en el *hecho de tenderle la mano al otro*. Pero no todos lo ven así, dice el autor, “pues hay quien siente haber llegado a la cima y que, instalados en su complacencia, creen prestar una gran ayuda al esparcir a los cuatro vientos su cháchara que siempre consideran henchida de conocimientos verdaderos”. Y aborda lo que verdaderamente es la esencia del MEIF “se trata de extraer de la persona todas sus potencialidades para hacerlas realidades actuales, operantes y planificadoras de su propio ser”.

Así, vamos arribando en el texto, a lo que es el MEIF. Mucho antes de que éste hiciera su aparición en la Universidad, ya en la facultad se practicaba sin tener ese nombre, desde 1980 hace casi 30 años, ya hablábamos de flexibilidad, que se entendía como la actitud de maestro-alumno, alumno-maestro, de investigar, asesorar, tutorar y establecer un vínculo comunicante a través de los “Seminarios”, lo cierto es que desde entonces hemos estado en el MEIF pero tal vez muchos lo ignoraban y mantenían la idea tradicional, ésta (en presente) cuyo método lo define Salvador acertadamente, “clase tipo conferencia, copiosos apuntes, la memorización y la resolución de los cuestionarios que presentan los libros de textos o que elabora el profesor...”

Así, tenemos que reconocer que han sido los seminarios los que han legitimado el quehacer de la investigación en la Facultad de Derecho, instando a los estudiantes a indagar, a buscar por sí mismos el conocimiento y en donde se pone de manifiesto la llamada “investigación acción”, corriente pedagógica que sustenta también el MEIF.

En el capítulo 7 del libro se habla sobre los posgrados en Ciencias Penales, tales como aquella maestría en Ciencias Penales y aquel Doctorado en Derecho Penal, ambos considerados como posgrados de excelencia. Infortunadamente, la mezcla de la política y la academia no funciona ni funcionará jamás, salvo que se hable de “política educativa”, que bien hace al país en obligar a la revisión de corrientes pedagógicas, programas y tendencias, diferente al interés político que mueve la posición de una persona y que lo lleva a la cancelación, en este caso, de ambos posgrados. Sólo para quedar en la memoria de quienes los cursaron y reseñados en este libro que hoy se presenta. Salvador se detiene en el recuerdo y en el repaso de los archivos porque es su oportunidad de dejar constancia de todo lo que antecedió al MEIF. Y en esta parte, da una vez más cátedra sin entrar al monólogo, ése que adormece el cuerpo y la conciencia y nos lleva de la mano para adentrarnos en la microhistoria del derecho penal veracruzano, alguna vez llamado de vanguardia.

Y situados ya frente al MEIF, enseña que no son sólo los cambios de currículum y planes y programas de estudio, es “conducir al alumno a reinventar la ciencia del derecho por su cuenta” que se explica como la preparación que debe tener un maestro inmerso en el MEIF, esta preparación debe ser especial. “Podemos afirmar que requiere, como ninguna otra profesión, una preparación global, es decir holística... porque se confía la vida de cientos de seres humanos llamados alumnos”. (Pimienta Prieto, *Constructivismo*, Presentación), porque tal y como lo afirma Salvador, dentro de este modelo no tiene cabida el profesor *snob*. Por el contrario, se debe ser creativo y humano, esto conlleva sobre todo la práctica democrática en el aula, en donde todos deben ser tratados por igual e igualmente atendidos, porque no es posible funcionar con un modelo flexible con prácticas rígidas.

Pero ¿qué es lo que obstaculiza la aplicación del modelo?: las horas libres o desocupadas, el tiempo insuficiente para impartir los cursos, el ausentismo docente, las clases de una hora que nos regresan al pasado, insuficientes espacios para investigar y carencia de TIC's (tecnología informática y de comunicación).

El texto cumple cabalmente su propósito; efectivamente, el autor nos permitió conocer cuál ha sido el tránsito hacia el MEIF. Aún falta, no es sólo el documento, es justificarse con calidad que es operativo y funcional, en él también deben estar presentes: la familia, el médico, el psicólogo, las herramientas informáticas, el orden, la limpieza, pero sobre todo, la atención y el cambio de actitud de todos y cada uno de los que conforman la facultad, en ella todos son importantes y necesarios.

Reseña: Políticas de seguridad pública

Carla Monroy Ojeda*

AGUILERA PORTALES, Rafael Enrique (Coord.), *Políticas de seguridad pública. Análisis y tendencias criminológicas y políticas actuales*, Porrúa, México, 2011.

México está viviendo una guerra contra el narcotráfico desde el 2006, evento declarado un par de meses después de que Felipe Calderón fuera nombrado Presidente. A partir de ese momento se van manifestando importantes cambios en el Estado y por lo tanto en las políticas de seguridad que se han estado promoviendo. La presente obra, surge precisamente en este contexto donde es necesario plantear críticas y diferentes perspectivas a estas políticas impuestas, particularmente, desde esa declaratoria de guerra.

Un ámbito donde ha impactado fuertemente esta guerra es en lo correspondiente a los derechos humanos. Múltiples violaciones se han denunciado, desapariciones forzadas, torturas y abuso de autoridad, por mencionar algunas de ellas; sin embargo, estos abusos de parte del Estado son ampliamente justificados por las instituciones y, muchas veces, por la misma ciudadanía, debido a la incesante búsqueda de la seguridad pública. Es decir, se atiende a una demanda pública de seguridad, a un populismo penal o bien a una propaganda ideológica, sin atender a una reflexión más profunda al respecto.

Atinadamente se involucra la discusión de la disciplina criminológica en el presente, lo que para algunos es un supuesto que no implica mayor reflexión; sin embargo, resulta necesaria la revisión histórica y teórica de la aportación de la criminología al estudio del delito y de sus causas. Interesante debate donde es pertinente cuestionar acerca de la falta de presencia de la Criminología ante el Derecho penal, cómo, al parecer, éste está absorbiendo aquélla, tanto en el campo teórico como en el campo académico.

* Profesora de la Facultad de derecho y criminología de la Universidad Autónoma de Nuevo León (UANL)

Haciendo un recorrido del nacimiento y evolución de la Criminología, se percibe cómo se va nutriendo de varios postulados europeos, desde el origen del positivismo criminológico hasta la política criminal, aunque siempre está presente el dominio del Derecho Penal. Es necesario que, a pesar de que hay cierto despertar dentro de la Criminología, los criminólogos se hagan cargo de esta ciencia y logren desarrollar su capacidad de análisis y así poder cuestionar las nuevas formas de abusos de poder y las políticas de seguridad, entre otras preocupaciones que, como ciudadanos, nos atañen.

Y es en este panorama de exigencia de seguridad donde la guerra se convierte en un circo romano, la violencia estructural e institucional no se observa como tal, los oprimidos no reconocen a su opresor y todos se observan como peligrosos. La pena de muerte se convierte entonces, en una manifestación de la necesidad de seguridad, a pesar de que en México se derogó desde el 2005, se demanda su aplicación de tal forma que pareciera que la gente disfruta de ella. Sin embargo, la pena de muerte, obviando su incapacidad de reintegrar al interno a la sociedad, lejos de ser una solución, se convierte en una voraz toxina.

Tocante al tema de la participación política y a la situación en los centros penitenciarios, se desarrolla la inquietud y la necesidad de observar al interno como ciudadano con derechos y obligaciones políticas que no debieran dejarse de lado. La tendencia, dentro de la política criminal, de criminalizar a grupos vulnerables y proteger a grupos poderosos es una constante y todo esto es permitido y motivado por el mismo Estado, que es elitista y discriminante. La política criminal es una representación de la lucha contra el delito, aunque se ha vuelto más, una estrategia de buscar culpables y no así de modificar las nefastas condiciones sociales que producen la criminalidad. Por ello surge este debate, si la pena de prisión constitucionalmente busca la reinserción social del delincuente, entonces lo menos que se le puede brindar es la oportunidad de un tratamiento encaminado al lograr determinado objetivo. En otras palabras, dejar de verlo como un infante y promoverle su capacidad política y de organización.

Dentro de la reforma constitucional del 2008, denominada “del sistema mexicano de seguridad y justicia”, se encuentran restricciones de la prisión preventiva y beneficios penitenciarios, donde resaltan: la búsqueda de objetivos como la reducción del daño al interno, la sobrepoblación, hacinamiento, violencia y corrupción. Empero, se sigue observando una crisis de gobernabilidad en las cárceles de México.

La cárcel, a pesar de tener un ideal de readaptación, sirve más bien como contenedor de los pobres (producto de las nuevas políticas), los cuales deben

estar en algún lugar. La cárcel sirve para excluir a quien el Estado busca oprimir. Entonces, a pesar de que existe una reforma legal que busca contener el alcance de la prisión, la realidad es que la máxima de la cárcel es simplemente la criminalización de la pobreza. Se reclama que la cárcel resocialice al interno, pero el presupuesto destinado al mantenimiento de las penitenciarías se observa como insuficiente, aunado a que carteristas y narcotraficantes se encuentran conviviendo por igual y en condiciones no muy humanas. Entonces, la política actual parece una carrera que criminaliza, la pobreza aumenta, su castigo también, hay más ingresos a las cárceles, un mayor presupuesto que alcanza menos, mayor gasto que se pudiera aprovechar en el gasto social para atacar o modificar cuestiones estructurales causantes del delito. Se destinan grandes cantidades a las prisiones en la búsqueda de la readaptación, aun cuando dentro hay toda una dinámica de actividades delictivas.

Gran parte de la profunda crisis de seguridad se sustenta en la fuerte corrupción que se ha permeado en la estructura de las instituciones y de la misma sociedad. Las instituciones débiles son fácilmente atacadas por este mal, el cual influye directamente en la percepción de inseguridad, en la confianza que se les pueda tener y en la capacidad de operatividad. Los mismos integrantes de estas instituciones, como, por ejemplo, los policías, son víctimas de la corrupción, y posteriormente victimarios, o bien dejan de observar otra forma además de los medios ilegales para cumplir con su 'misión'. Ahora bien, ¿son los policías garantes de nuestra seguridad?, un algo que queda entredicho puesto que sus métodos de investigación, en la práctica, en la calle, corresponderían más a una cacería de gente 'mala'. Por otro lado, estos guardianes de la seguridad ciudadana, carecen de redes de apoyo, hay mucha rivalidad y los ascensos no tienen necesaria relación con su capacidad de liderazgo. La organización dentro de las organizaciones policíacas entonces viven de una violencia estructural, misma que reproducen a su interior y hacia el exterior, hacia la ciudadanía. La corrupción, la violencia, el abuso de poder se multiplica constantemente, por lo que, más que una urgente reforma y depuración de los organismos policiales se necesita una reforma de Estado. Una reforma de esta magnitud, ya que éste a través de cada una de sus instituciones va replicando su patrón de criminalización.

Ante la crisis de políticas sociales, los aparentes beneficios -económicos y simbólicos-, del narcotráfico han sido adoptados por muchos, entre ellos los jóvenes. La vinculación categórica entre narcotráfico, juventud rural y migración presente en esta obra, resulta de gran interés debido a la alta vulnerabilidad de

los jóvenes ante estas organizaciones criminales. Diversos jóvenes comercializan con las drogas, aunque no caen en una estricta pertenencia a una estructura delictiva mayor, por lo que vendría la interrogante acerca de la conformación de una nueva subcultura juvenil. Aquí convergen muchas inquietudes sociales, alarmantes todas ellas, las cuales deber ser expuestas para después brindarles solución.

El desafío de la Criminología por el estudio de las causas de la criminalidad dentro de esta cultura de violencia es continuo, socialmente está latente la preocupación por los efectos de la criminalidad, pero no se ha observado cómo las causas de ésta se siguen presentando, incluso de manera potencializada. Hay antecedentes históricos del juego de la violencia dentro de la criminalidad, este elemento ha sido una constante. Empero, en la actualidad, se van integrando elementos a esta criminalidad violenta, como es el abuso de video juegos donde el objetivo de los mismos es matar. También se presenta un aumento considerable en la criminalidad femenina, las mujeres están buscando un nuevo protagonismo dentro de esta área donde la participación masculina era casi hegemónica.

Dentro de los crímenes hay una carga excesiva de ira, odio, frustración, coraje, ¿cómo entender sus orígenes y proponer soluciones?. A veces, no se presta atención a estas interrogantes, sino simplemente a cómo controlarlos, y una propuesta de cómo hacerlo es el debate en la aplicación de la pena de muerte, discusión que en México es una pérdida de tiempo debido a la derogación de la pena dese hace 7 años.

Un tema relevante dentro de la seguridad pública es lo concerniente al terrorismo. Actos que atentan contra el orden público o bien contra el orden social, cuyos resultados afectan a las personas, a sus bienes o a los de la colectividad. Esta figura delictiva no forma parte de la criminalidad en México aún; lamentablemente, España difiere de esta realidad. La visión y propuestas de diferentes latitudes contribuyen de manera sustanciosa para combatir este fenómeno, hecho que, al desear desestabilizar la estructura del Estado, daña de forma paralela a civiles que se vieron en medio de un atentado.

Dentro de un mundo globalizado, donde la búsqueda de la apertura de fronteras está en la mira, la cooperación entre naciones resulta vital. El acelerado dinamismo de la criminalidad global llega a rebasar muchas veces la capacidad de acción o de reacción de las autoridades, por lo que, una forma de evolucionar y estar a la par de las exigencias de seguridad es coordinarse internacionalmente. Un ejemplo de cooperación es en lo que respecta a las extradiciones, donde

es importante dejar en claro la infracción criminal, por lo tanto, el proceso penal determinado. Por ello, se debe facilitar la libre circulación de resoluciones judiciales, promover el respeto al principio de especialidad fundada en el principio de reciprocidad.

Bajo otro enfoque de la globalización y sus consecuencias, se presenta cierto debilitamiento por parte del Estado ante cuestiones de seguridad, ya que hay una minimización de esta categoría, donde se relaciona únicamente con ámbitos policiales. Incluso, la construcción de la dualidad seguridad-policía se ha colocado como una panacea a diferentes niveles del discurso, se propone como medida cuasi mágica y, sin embargo, no se tiene una visión de la policía inserta en y desde la sociedad. Si se va a utilizar a la policía para todo lo concerniente a la seguridad, que se trabaje sobre un proyecto en donde haya un consenso y acercamiento con la ciudadanía.

Desafortunadamente, existe la reducción de la seguridad a cuestiones electoreras, es manejada bajo presupuestos simplistas, cuando la seguridad o las políticas de seguridad no significan únicamente que se deban evitar delitos -los cuales se asocian mucho con los cometidos por los pobres-, sino que se debe relacionar la seguridad con políticas de inclusión social vinculadas a los derechos humanos. Para enriquecer estas políticas y tener una visión más amplia, es importante recalcar la necesidad de un permanente diálogo de la policía con la comunidad y que es uno de los múltiples elementos que integran la seguridad emanada desde el gobierno.

El enfoque crítico desde el cual abordar la criminalidad es el relacionado con la dinámica socioeconómica y política; es decir, hablar bajo términos de globalización y neoliberalismo. Este contexto reificante también se introdujo al modificar categóricamente el acceso o restricción a la seguridad. Las políticas de seguridad están diseñadas bajo una óptica criminalizante, por ello hay un gran riesgo en que las violaciones a derechos humanos se presenten. Debido a esta situación es urgente plantear políticas sociales que lleven inmersas políticas criminales y no políticas criminales que contengan políticas sociales.

El actual concepto de seguridad y las políticas que le revisten deben ser replanteados ya que en muchas ocasiones han sido creadas como garantes de una violencia estructural. Es imperante que al trabajar sobre la modificación de estas políticas se dejen fuera los procesos de criminalización, los cuales son procesos de exclusión al mismo tiempo, y ocuparse de forma paralela en que las políticas de seguridad se enmarquen dentro de los criterios de la justicia social.

NOTICIAS RELEVANTES

Merecido homenaje a la Maestra Marta Silvia Moreno Luce

El 23 de agosto de este año, tuvo verificativo en la Facultad de Derecho de la Universidad Veracruzana, un emotivo acto de reconocimiento a la Maestra Marta Silvia Moreno Luce, por su trayectoria en la Universidad Veracruzana, en donde ha impartido clases durante 54 años. Sí ¡54 años! El evento forma parte de un programa denominado “Mujeres de ideas largas”, de la Secretaría Académica de la misma universidad con la finalidad de reconocer la trayectoria y obra de relevantes académicas destacadas en diferentes áreas, con la finalidad de que la comunidad universitaria conozca su valiosa aportación. Las mujeres homenajeadas fueron seleccionadas por el Comité Organizador integrado por las Doctoras Leticia Mora Perdomo y Esther Hernández Palacios del Instituto de Investigaciones Lingüístico Literarias; Socorro Moncayo Rodríguez, Coordinadora del Centro de Estudios sobre Derecho, Globalización y Seguridad y Sara Ladrón de Guevara, Directora del Museo de Antropología de Xalapa.

La maestra Moreno Luce es licenciada en Derecho y Maestra en Filosofía por la Universidad Veracruzana, con estudios de Doctorado en Filosofía en la UNAM y muchos y variados cursos de especialización. Es de destacar que cuando fue estudiante de Derecho había muy pocas mujeres, siendo además alumna fundadora de la Facultad de Filosofía y Letras (así denominada entonces). En 1967 ingresó a la Compañía de Teatro de la misma universidad, colaborando con los Maestros Manuel Montoro y Guillermo Barclay, fundando el Teatro Universitario en la Facultad de Derecho.

Docente en muchas instituciones educativas como la Secundaria Antonio María de Rivera y Preparatoria Juárez (entonces pertenecientes a la Universidad Veracruzana); en la Facultad de Derecho y en la Maestría en Ciencias Penales, todas de la Universidad Veracruzana; igualmente en diferentes posgrados impartidas en Veracruz y en otros estados como Ciudad del Carmen, Campeche.

En 1973, junto a un grupo de maestros participa como miembro fundador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Veracruzana, creado bajo la rectoría del doctor Rafael Velasco, siendo nombrada investigadora de

tiempo completo puesto que ocupó hasta 2010 en que se crea el Centro de Estudios sobre Derecho, Globalización y Seguridad de la misma Universidad, en donde se desempeña actualmente. Ha ocupado diferentes cargos en dependencias del Gobierno estatal y Federal, entre ellos, Consejera y Secretaria Ejecutiva de la Comisión de Derechos Humanos de Veracruz e investigadora especializada del Tribunal Electoral, Sala Xalapa.

En su trayectoria ha publicado innumerables artículos y trabajos en revistas especializadas nacionales y extranjeras, así como libros de manera individual y en coautoría. Igualmente ha realizado infinidad de cursos e impartido muchos mas en el extranjero. Todo ello la hizo merecedora a ese reconocimiento.

El Centro de Estudios sobre Derecho, Globalización y Seguridad y la Revista Letras Jurídicas se congratula de tenerla como integrante en su Consejo Editorial y como colaboradora permanente de la publicación.



Presentación del número XXV de la Revista Letras Jurídicas

El pasado 10 de septiembre del año en curso, dentro del marco del Seminario Internacional “Derechos Humanos y Seguridad”, se llevó a cabo la presentación del número 25 de la Revista Letras Jurídicas, del Centro de Estudios sobre Derecho, Globalización y Seguridad de la Universidad Veracruzana (CEDEGS).

Para tan importante evento se reunieron ante decenas de estudiantes, investigadores y funcionarios de gobierno, la Dra. Socorro Moncayo Rodríguez, Coordinadora del CEDEGS; la Dra. Rebeca E. Contreras López, Directora de la Revista Letras Jurídicas; así como la Mtra. Ma. del Pilar Espinosa Torres, quien fungió como presentadora de la misma.

La Dra. Socorro Moncayo destacó que la revista fue un proyecto iniciado en el Instituto de Investigaciones Jurídicas hace 12 años como propuesta de su directora fundadora, la Dra. Luz del Carmen Martí Capitanachi, quien desde el primer número de la misma cuidó con esmero cada uno de los detalles de forma y contenido, logrando así ofrecer un producto de calidad académica reconocida. Asimismo, la investigadora agradeció la colaboración entusiasta de las Dras. Josefa Montalvo Romero y Ana Gamboa de Trejo, quienes realizaron un gran trabajo al coordinar diversos números de la revista cuando ésta sufrió una transición del Instituto de Investigaciones Jurídicas al Centro de Estudios sobre Derecho, Globalización y Seguridad. De igual forma, reconoció la invaluable labor de la Dra. Rebeca E. Contreras López, al aceptar la dirección de la revista debido a la jubilación de su directora fundadora, hecho que marcó un parteaguas en el proceso de consolidación de la misma, toda vez que se sometió a revisiones por parte de la Universidad Veracruzana.

En su intervención la Dra. Rebeca Contreras, participó al auditorio del esfuerzo de investigadores por brindar aportaciones de calidad, las cuales son meticulosamente sometidas a arbitraje para garantizar su pulcritud y solvencia académica. Así pues, señaló que cada uno de los volúmenes de la misma, pueden ser consultados en su versión electrónica, a través de la página: www.letrasjuridicas.com

Noticias relevantes

Finalmente, la Mtra. Ma. del Pilar Espinosa Torres, agradeció al CEDEGS por tan gentil invitación a fungir como presentadora del número 25 de la revista *Letras Jurídicas*, de la cual destacó el manejo novedoso de los contenidos que son escrupulosamente cuidados por la directora de la revista, hecho que permite garantizar la pertinencia y la calidad de cada una de las colaboraciones de autores locales, nacionales y extranjeros.



Seminario Internacional Derechos Humanos y Seguridad

Las instalaciones audiovisuales de la USBI-Xalapa, fueron la sede del Seminario Internacional “Derechos Humanos y Seguridad”, organizado por el Centro de Estudios sobre Derecho, Globalización y Seguridad de la Universidad Veracruzana (CEDEGS), mismo que fue inaugurado por su máxima autoridad, el Rector Dr. Raúl Arias Lovillo, quien en compañía del Dr. Porfirio Carrilla Castillo, Secretario Académico de la misma, el Dr. Manlio Fabio Casarín León, Director de la Facultad de Derecho, el Dr. Sergio García Ramírez, Consejero del Instituto Federal Electoral y la Dra. Josefa Montalvo Romero, coordinadora del evento, formaron parte del presídium del seminario que el 10 y 11 de septiembre del año en curso, albergó a un sinnúmero de estudiantes, académicos, investigadores y funcionarios de gobierno que se congregaron para discutir tópicos fundamentales para nuestro país.

El Dr. Raúl Arias, enfatizó que para la Universidad Veracruzana, es un compromiso esencial reflexionar sobre temas trascendentales como los Derechos Humanos y la Seguridad, toda vez que México atraviesa por una coyuntura en la que se superponen los Derechos Humanos en cuanto su observancia y la necesidad de lograr su protección en todas las regiones. Asimismo, destacó la loable labor del Centro de Estudios sobre Derecho, Globalización y Seguridad, al constituirse como una pieza clave en la generación de conocimientos y divulgación de los mismos, los cuales no sólo permiten forjar al estudiante universitario en su carrera, sino además contribuye a lograr un acercamiento entre la sociedad y las políticas públicas que el gobierno emprende para su protección, sirviendo con ello como punto de referencia para aspirar a contar con una población informada, crítica y propositiva.

Por su parte, el Dr. Sergio García Ramírez, agradeció la invitación del CEDEGS a participar en un evento que congrega no sólo a destacados ponentes nacionales sino además internacionales que pugnan por un objetivo en común, aportar sus conocimientos al noble desarrollo de la enseñanza, pues son los futuros abogados a quienes les corresponderá velar por que la autoridad cumpla eficazmente su tarea de salvaguardar los derechos humanos de las personas.

Noticias relevantes

De tal suerte, el Seminario Internacional “Derechos Humanos y Seguridad”, logró concentrar a los Doctores Sergio García Ramírez, Consejero del Instituto Federal Electoral, y Jorge Alberto Witker, Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM como conferencistas magistrales; así como a 27 ponentes nacionales y extranjeros, quienes abordaron tópicos esenciales desde sus diversas líneas de investigación, agrupadas en 3 grandes mesas, a saber: Derechos Civiles y Políticos en el Contexto Global; Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el Estado Contemporáneo; y Seguridad Pública y Seguridad Ciudadana.

Al devenir la clausura del evento, la Dra. Socorro Moncayo Rodríguez, Coordinadora del Centro de Estudios sobre Derecho, Globalización y Seguridad agradeció la invaluable ayuda de la Universidad Veracruzana, como institución comprometida con la investigación y la generación de conocimiento. Asimismo, la Dra. Rebeca E. Contreras López, en su carácter de relatora general, reconoció la entusiasta participación de los distinguidos ponentes para colaborar con tan ambicioso proyecto.



Lineamientos para los autores

El objetivo de la revista *Letras Jurídicas* es ser un órgano especializado de divulgación científica que presente los resultados de investigaciones relevantes sobre líneas de generación y aplicación del conocimiento en áreas afines a la ciencia jurídica y con una visión multidisciplinaria que contribuya a la discusión de problemáticas actuales, tanto locales como globales.

Las colaboraciones se recibirán y se turnarán a dos árbitros especializados. En el caso de haber sido aceptado el artículo o reseña, pero con observaciones o comentarios por parte de los lectores especializados, éstos se remitirán al autor, para que sean incorporados al texto a la brevedad posible. El comité editorial se reserva el derecho de realizar ajustes menores al texto, que no modifiquen su contenido, como resultado de la revisión de estilo en el proceso editorial para su publicación. Asimismo, el comité editorial incorporará las colaboraciones en estricto orden de recepción definitiva y considerando siempre los límites físicos y presupuestales de cada número.

Las colaboraciones deberán enviarse únicamente al correo electrónico: letrasjuridicas@hotmail.com.

El autor entregará la versión electrónica al correo indicado, sirviéndose para ello del procesador de textos *word*. Se utilizará letra *Book antiqua* en 12 puntos, con hojas numeradas en la parte central, a un centímetro del margen inferior, a espacio sencillo, con márgenes (superior, izquierdo, derecho e inferior) de 3 cm, y con un total aproximado de 30 a 32 líneas.

Los artículos tendrán una extensión de 8 a 15 cuartillas, evitando las transcripciones textuales excesivas o demasiado largas. En la página inicial se dejará un margen superior de 6 espacios. El título del artículo se anotará al centro. Éste deberá escribirse con altas y bajas, en 14 puntos y negritas. A continuación se escribirá el nombre del autor en 12 puntos, sin negritas. Se indicará con un asterisco y nota de pie de página la identificación del autor. En el caso de los autores que participen por primera vez deberán anexar un *curriculum vitae* resumido.

Las reseñas bibliográficas no deberán exceder de 4 cuartillas y los comentarios legislativos o jurisprudenciales de 5. Incluirán un título, abajo nombre del autor y enseguida los datos de identificación del documento que se comenta (libro, artículo, sentencia, reforma de ley, etc.) Se evitará la transcripción excesiva e incluirá un comentario final del autor, para los demás aspectos seguirán los lineamientos de los artículos.

En el caso de los artículos, deberán comenzar con un **resumen** en español y un **abstract** en inglés de no más de 200 palabras, que sintetice el contenido del artículo, y deberá incluir además las palabras clave o *keys words* que permitan la clasificación del contenido de la colaboración.

El artículo incluirá un sumario de contenido con numeración decimal. Los encabezados de cada apartado se escribirán en altas y bajas, en negritas y 14 puntos.

Respecto a las citas, se deberá tener presente las indicaciones cuando sean de una extensión de hasta 40 palabras, en cuyo caso deberán ir dentro de cuerpo del texto, entrecomilladas o, si rebasan esta extensión, deberán ir separadas del texto, con margen de 5 espacios en el margen izquierdo, sin comillas, con letra 10 puntos.

Las notas a pie de página deberán presentarse de la siguiente manera: Las llamadas de nota deberán indicarse con números volados o en superíndices, con un carácter de 10 puntos y sin paréntesis.

No deben confundirse las notas a pie de página con las referencias bibliográficas. Dichas referencias deberán comenzar con el apellido del autor en mayúsculas o versales, seguido por su nombre, el título del libro o el nombre de la revista en cursivas, "título del artículo", editorial, colección, lugar y año de publicación, así como el número de la página de donde se extrae la cita o el número de páginas totales del libro en caso de que sólo se cite una idea general.

La bibliografía general se incluirá al final del artículo, sin omitirse en ningún caso, con la leyenda Bibliografía al centro y en la parte superior de la cuartilla en 14 puntos, y con un colgado de 3 cm. aproximadamente del resto del texto.

El apellido o los apellidos del autor se ordenan alfabéticamente y el nombre, en altas y bajas. Después de una coma (,) aparece el *título* (y el *subtítulo* en caso de que lo haya) en cursivas, o el nombre del artículo entrecomillado. Luego de una coma (,) se incluye la editorial, colección, lugar, año de edición y número total de páginas del libro.

En caso de ser aceptado el artículo, cada autor recibirá dos ejemplares si son extranjeros, tres para nacionales y cinco para locales.

La dirección del Centro de Estudios sobre Derechos, Globalización y Seguridad es Galeana y 7 de Noviembre, Zona Centro, Xalapa, Veracruz, México, C.P. 91000. Para mayor información dirigirse al correo letrasjuridicas@hotmail.com.

Esta revista se terminó de imprimir y encuadernar en el mes de diciembre de 2012. En CÓDICE-SERVICIOS EDITORIALES, Xalapa, Veracruz. El tiraje fue de 300 ejemplares. El cuidado de la edición estuvo a cargo de Rebeca Elizabeth Contreras López.

