

# Quórum 96

**Responsabilidades de los Servidores Públicos derivadas de las Comparecencias e Informes Bajo Protesta de Decir Verdad ante las Cámaras**  
Pedro Noguérón de la Roquette

**Reelección de los legisladores en los Estados Unidos Mexicanos**  
Consuelo Sirvent Gutiérrez

**Prospectiva de la organización del Congreso Mexicano**  
Juan Carlos Cervantes Gómez

**Acerca de la supremacía de los derechos humanos: derechos individuales versus derechos colectivos**  
Gonzalo Santiago Campos

**La subcontratación en México (outsourcing)**  
Mauricio Reynoso Laureano

**Tierra en disputa**  
Juan Ramirez Marin

ENERO - MARZO 2009







# Quórum Legislativo 96

Derechos Reservados:

Enero - Marzo de 2009



La reproducción parcial o total de este libro, sin la autorización previa de la Cámara de Diputados, dará lugar a las sanciones previstas por la ley.

© Enero de 2007

**Coordinación y Revisión Editorial**

Lic. Velázquez Gallegos Rafael  
Mtro. Noguerrón de la Roquette Pedro

**Portada y Diseño Interior**

Ayala López Humberto

**Presidente de la Cámara de Diputados**

Dip. Duarte Jáquez César

**Junta de Coordinación Política**

**Presidente**

Dip. González Garza Javier

**Integrantes**

Dip. Larios Córdova Héctor

Dip. Cantú Garza Ricardo

Dip. Chanona Burguete Alejandro

Dip. Gamboa Patrón Emilio

Dip. Cobo Terrazas Diego

Dip. Marina Arvizú Rivas Aída

Dip. Rodríguez Luna Silvia

**Secretario General**

Dr. Haro Bélchez Guillermo Javier

**Secretario de Servicios Parlamentarios**

Lic. Suárez Licona Emilio

**Secretario de Servicios Administrativos  
Y Financieros**

Lic. Noble San Román Rodolfo

**Director General del Centro de  
Estudios de Derecho e**

**Investigaciones Parlamentarias**

Dr. Trejo Cerda Onosandro



**Comité del Centro de Estudios de Derecho  
e Investigaciones Parlamentarias**

**Presidente**

Dip. Ríos Camarena Alfredo

**Secretarios**

Dip. Moreno Álvarez Mario Eduardo

Dip. Márquez Madrid Camerino Eleazar

**Integrantes**

Amaro Corona Alberto

Batres Guadarrama Valentina Valia

Espejel Lazcano Jaime

Garay Ulloa Silvano

Gutiérrez Aguilar Miguel Ángel

Jacques y Medina José

López Adame Antonio Xavier

Macías Zambrano Gustavo

Monraz Ibarra Miguel Ángel

Navarro Sugich Carlos Alberto

Palma César Víctor Samuel

Quiñones Canales Lourdes

Rodríguez Sabido Dolores del Socorro

Sánchez Gil Carlos René



## **Contenido**

<b>Editorial</b>	9
<b>Responsabilidades de los Servidores Públicos derivadas de las Comparecencias e Informes Bajo Protesta de Decir Verdad ante las Cámaras</b> Pedro Noguerón de la Roquette	11
<b>Reelección de los legisladores en los Estados Unidos Mexicanos</b> Consuelo Sirvent Gutiérrez	39
<b>Prospectiva de la Organización del Congreso Mexicano</b> Juan Carlos Cervantez Gómez	61
<b>Acerca de la supremacía de los derechos humanos: derechos individuales versus derechos colectivos</b> Gonzalo Santiago Campos	97
<b>La subcontratación en México (outsourcing)</b> Mauricio Reynoso Laureano	121
<b>Tierra en disputa</b> Juan Ramírez Marín	147





## Editorial

Este año de 2009 ha resultado particularmente complicado para nuestro país en el terreno económico; el escenario que presenta la crisis a nivel mundial no ha permitido que avancen programas relevantes que habían sido planeadas para el futuro de México, y más grave aún, otros ni siquiera han iniciado. La inseguridad, el desempleo, la carestía, el proceso electoral, son temas entre muchos otros, vinculados a la agenda legislativa de esta etapa final de la LX Legislatura.

Para apoyar el trabajo de los legisladores, el CEDIP pone a consideración de los interesados, 6 artículos vinculados con dicha agenda y con la preocupación de millones de mexicanos.

El cambio de formato en el informe presidencial, presenta aún varias dudas, tanto en su interpretación como en el informe mismo y las figuras vinculadas con las modificaciones de los artículos 69 y 93 constitucionales; en el estudio *Responsabilidades de los Servidores Públicos derivadas de las Comparecencias e Informes Bajo Protesta de Decir Verdad ante las Cámaras*, se analiza el nivel de responsabilidad y las repercusiones inherentes a las comparecencias de los servidores públicos requeridos por las Cámaras de Diputados y de Senadores para ampliar o dilucidar lo contenido en el informe presidencial.

Uno de los temas del México contemporáneo que ha estado siempre presente en el debate político es el relativo a la reelección inmediata de los Diputados y Senadores, analizado en el trabajo *Reelección de los legisladores en los Estados Unidos Mexicanos*, el cual parte de una revisión histórica, enriquecida con la comparación de la experiencia que se tiene en los países de América Latina y de los Estados Unidos de América.

Ante el ya inminente cambio en la legislatura, que se renovará durante el presente año, producto del proceso electoral derivado de la reforma electoral de 2007, el estudio: *Prospectiva de la Organización del Congreso Mexicano*, pretende aportar una visión fresca del futuro del Congreso en nuestro país en la que se asientan las bases de la organización parlamentaria, así como la transformación estructural y redimensionamiento de sus atribuciones.

En el análisis de los derechos humanos, surge la inquietud acerca de cuales son los límites que estos pudieran llegar a tener al relacionarse

con otros derechos; si bien, el tema es amplio, en la investigación *Acerca de la supremacía de los derechos humanos: derechos individuales versus derechos colectivos*, se pretende dilucidar una de las vertientes del problema, partiendo de una postura del conflicto que conlleva la colisión de derechos.

La crisis económica mencionada al inicio, ha traído cambios en el escenario de las relaciones laborales; durante algunos años, la subcontratación o *outsourcing* como se le conoce, ha ido acrecentándose en nuestro país pese a los visos de inconstitucionalidad que presenta, su clara contraposición a la legislación vigente y, por ende, a la vulnerabilidad en que se deja a los trabajadores. *La subcontratación en México (outsourcing)*, es un estudio enfocado a analizar y dar conocer la flexibilización y precarización del trabajo, desde una perspectiva derivada del análisis de su marco legal.

En *Tierra en disputa*, se estudia la situación compleja a la que se enfrenta el campo mexicano, en la que los campesinos ante la conquista silenciosa que las ciudades han venido realizando en detrimento de la propiedad social, obligando a los campesinos a vender o rentar sus tierras, junto con las políticas neoliberales que han decretado el abandono de las políticas públicas a favor del campo, han dejado a los campesinos sin expectativas de sobrevivir con su tierra y, con la mira puesta en la emigración hacia el norte en busca de nuevas oportunidades.

El CEDIP, interesado en ofrecer investigaciones de actualidad que aporten de manera accesible a sus lectores, elementos de conocimiento y comprensión de los fenómenos sociales que inciden en el desarrollo del país y cuya connotación jurídica requiere explicación, se compromete a partir de esta entrega a redoblar su esfuerzo en lograr esta comunicación. Mucho nos estimularán sus comentarios y sugerencias sobre nuestras publicaciones.

Comité Editorial del CEDIP

# **Responsabilidades de los Servidores Públicos derivadas de las Comparecencias e Informes Bajo Protesta de Decir Verdad ante las Cámaras**

Pedro Noguérón de la Roquette\*

Maestro en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México



*SUMARIO: I. Introducción II. Origen y evolución de la protesta de decir verdad III. Fundamento legal de la protesta de decir verdad IV. Los servidores públicos y su vinculación ético-jurídica por la protesta de decir verdad V. Responsabilidades derivadas VI. Limitaciones y alcances éticos y jurídicos de la protesta de decir verdad de los servidores públicos VII. Repercusiones de las declaraciones ante las Cámaras VIII. Conclusiones IX. Fuentes de información*

## **Resumen (Abstract)**

Estudio jurídico sobre la figura de la protesta de decir verdad en las comparecencias e informes que presentan los servidores públicos del nivel de altos funcionarios que son interpelados por alguna de las Cámaras para ampliar el informe presidencial.

A raíz de las reformas constitucionales a los artículos 69 y 93 con las que se modificó el formato del informe presidencial, surgen las figuras de las comparecencias bajo protesta de decir verdad y la pregunta parlamentaria, como facultad del Congreso, pero ante la premura con que fueron aprobadas y el corto plazo para ser aplicadas en el informe del año 2008, ha quedado un vacío jurídico en la ley del Congreso y su reglamento y la duda acerca del nivel de responsabilidad de los altos funcionarios que incurran en falsedad.

En la presente investigación se analiza el fundamento legal y ético que recae sobre estas figuras y se pretende dilucidar la duda acerca del régimen de responsabilidades.

## **I. Introducción**

Ante las recientes modificaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los artículos 69 y 93 en relación con el formato del informe presidencial a presentarse a partir del segundo informe del actual gobierno y las figuras que se derivan del mismo como los informes de los miembros del gabinete presidencial bajo protesta de decir verdad y la pregunta parlamentaria, surge la interrogante del nivel de responsabilidad en qué puede recaer una desviación de conducta por parte de los Secretarios de Despacho, el Procurador General de la República o los titulares de las Entidades Paraestatales que sean requeridos por los legisladores para dar cuenta del estado que guardan sus respectivos ramos

La figura de la protesta de decir verdad, tiene sus antecedentes en las declaraciones que hacen los particulares ante los miembros del Poder Judicial en casos de controversias o bien ante el Ministerio Público, principalmente en aquellos casos en que se presenten como testigos, pero el hecho de que un alto funcionario comparezca bajo protesta ante miembros del mismo rango pertenecientes a otro de los poderes, y en concreto para ampliar el informe anual presentado por el Presidente de la República, es una figura relativamente reciente en nuestro país,

y el qué hacer en aquellos casos en que el servidor público falsee la información, representa un reto para el legislador.

Las modificaciones al texto constitucional obliga a las Cámaras a reglamentar tal situación para evitar conflictos de difícil resolución, pero ante la cercanía que hubo entre la reforma a los artículos constitucionales y la presentación del informe de gobierno en el año 2008 –considerando que las reformas se publicaron el 15 de agosto del 2008 y el informe se presentó el primero de diciembre del mismo año– pareciera ante la opinión generalizada y la diversidad de criterios e hipótesis que se han planteado al respecto, que existe un vacío legal que permite –o al menos permitió durante el año en cuestión– a los secretarios que sean requeridos al no contar las Cámaras con dicha reglamentación, a actuar sin riesgo de incurrir en responsabilidad.

A fin de aclarar la situación, se realiza el presente trabajo de investigación para determinar si realmente se da este vacío jurídico o en caso contrario, si existe alguna responsabilidad por parte de los funcionarios que se encuentran en este caso y el nivel de aplicación a que están sujetos al faltar a la protesta que presentan ante el Congreso en caso de ser requeridos para responder interpelaciones o preguntas, o bien para presentar la información o documentación previamente solicitada por medio de pregunta escrita.

## II. Origen y evolución de la protesta de decir verdad

La palabra protesta, de acuerdo con el Diccionario de la Real Academia de la Lengua, entre las connotaciones aplicables al tema, se contempla en dos vertientes; la primera de ellas vinculada con las actividades de los particulares entre sí o en la realización de algún acto jurídico, y la define como: *la promesa con aseveración o atestación de ejecutar algo*, o bien como *la declaración jurídica que se hace para que no se perjudique, antes bien se asegure, el derecho que alguien tiene*<sup>1</sup>.

En la segunda vertiente, aplicable a la función pública, el diccionario lo define como *la promesa solemne de un alto dignatario al tomar posesión de su cargo*<sup>2</sup>, definición que por sí sola, no conlleva implícita la magnitud del alcance del acto, tal y como se establece en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el que todo funcionario sin excepción, antes de asumir su cargo, debe prestar la protesta *de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen*<sup>3</sup>, lo que lleva implícita la solemnidad del acto de protestar en cumplimiento con lo señalado en la Carta Magna y la vinculación ético-jurídica que se desprende.

Antes de que se arraigara en nuestro sistema jurídico la figura de la protesta que deben prestar los servidores públicos al nivel de Secretario de Despacho o titular de órgano de la Administración Pública, al momento de asumir el encargo,

<sup>1</sup>REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la Lengua Española*, [en línea], vigésima segunda edición, disponible desde: [www.rae.es](http://www.rae.es)

<sup>2</sup>*Idem.*

<sup>3</sup>Artículo 128 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

la influencia religiosa de la época, marcaba la pauta en el texto de las constituciones de aquella época.

La Constitución de Apatzingán, no hacía referencia en sí a la figura de la protesta que actualmente los servidores prestan al momento de iniciar su encargo; en ésta, los miembros del Supremo Gobierno elegidos por el Supremo Congreso en sesión pública, prestaban antes de instalarse el juramento señalado en el artículo 155, ante el Presidente quien actuaba a nombre del Congreso, bajo la fórmula de:

*¿Juráis defender a costa de vuestra sangre la religión católica, apostólica, romana sin admitir otra ninguna? (...) ¿Juráis sostener constantemente la causa de nuestra independencia contra nuestros injustos agresores? (...) ¿Juráis observar y hacer cumplir el decreto constitucional en todas y cada una de sus partes? (...) ¿Juráis desempeñar con celo y fidelidad el empleo que os ha conferido la Nación, trabajando incesantemente por el bien y prosperidad de la Nación misma? (...) Si así lo hicieréis, Dios os premie, y si no, os lo demande.*

El juramento en vez de protesta, se mantuvo en la redacción de la Constitución Federal de 1824, señalando que el presidente y el vice-presidente, tenían la obligación de jurar para poder asumir el cargo, el texto del artículo 101, señalaba:

*Yo N. nombrado presidente (o vice-presidente) de los Estados- Unidos mexicanos, juro por Dios y los Santos Evangelios, que ejerceré fielmente el encargo que los mismos Estados-Unidos me han confiado, y que guardaré y haré guardar exactamente la constitución y las leyes generales de la federación*

La tendencia religiosa del juramento, se encuentra también presente en la redacción de las 7 Leyes Constitucionales de 1836, ya que en la segunda de ellas denominada *Organización de un Supremo Poder Conservador*, estableció en su artículo 1, la existencia de un Supremo Poder, el cual se depositaba en cinco individuos los cuales eran sustituidos por sorteo uno cada dos años, durante los primeros cinco cambios, para así a partir del quinto, remover al de más antigüedad.<sup>4</sup>

Estos tenían como atribuciones destacables entre las doce señaladas en el cuerpo de la ley en el artículo 12: el declarar la nulidad de una ley o decreto; la nulidad de los actos del poder ejecutivo a petición de la Suprema Corte de Justicia o del Poder Legislativo cuando fueren contrarios a la Constitución o a las leyes; igual a instancias de otros poderes, podía declarar la nulidad de los actos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación entre otras.<sup>5</sup>

La importancia del encargo era tal, que la misma Constitución daba preeminencia a su elección sobre cualquier otra, con excepción de la de Presidente de la República y una vez aceptado el cargo, éste era irrenunciable con excepción

<sup>4</sup>México a través de las Constituciones, *Las Siete Leyes Constitucionales de 1836*, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, Universidad de Colima, [CD] 31 de julio de 2003.

<sup>5</sup>Ídem.

de la imposibilidad física, previamente calificada por el Congreso General, incluso para acrecentar su importancia, se le calificó con el grado de *Excelencia* a quien ostentara tal honor.

Para acceder al encargo y garantizar el eficiente desempeño, estaban obligados a prestar juramento ante el Congreso General, con las dos Cámaras reunidas, bajo la fórmula:

*¿Juráis guardar y hacer guardar la Constitución de la República, sosteniendo el equilibrio constitucional entre los poderes sociales, manteniendo o restableciendo el orden constitucional en los casos que fuere turbado, valiéndose para ello del poder y medios que la constitución pone en vuestras manos? (...) Si así lo hicieréis Dios os lo premie y si no os lo demande.*<sup>6</sup>

Todas estas fórmulas basadas en el juramento, no sólo eran en clara referencia al carácter religioso y la importancia que éste tenía tanto en la sociedad como en el desarrollo de la actividad pública, sino que también era demostrativo de la buena fe, el honor y la fama pública en sí, que debían gozar quienes eran distinguidos con tan altos cargos, al grado de considerar que su propia palabra era garantía más que suficiente del correcto desempeño, llevado al extremo de ni siquiera considerar una sanción por las acciones u omisiones en perjuicio de su despacho, dejando a las manos de Dios<sup>7</sup> el reclamo por las desviaciones de la conducta.

Esta tendencia se encuentra igual presente en las constituciones subsecuentes hasta que con la instauración de un Estado laico, se cambió la figura del juramento por la de la protesta, sin dejar de considerar que el ser designado para desempeñar tan alto honor, se vinculaba con la protesta que prestaba durante la asunción al cargo.

Por otra parte, fuera del servicio público y del texto constitucional, la figura de la protesta fue elevada en su vinculación ético-jurídica a la declaración bajo protesta de decir verdad en la fracción IV del artículo 116 de la Ley de Amparo, en éste se plasma la figura de la protesta de decir verdad por parte de los particulares que presenten la demanda de garantías y si bien, en el mencionado artículo no se contempla ninguna formalidad para presentar dicha declaración, se mantiene la idea que esta figura representa la manifestación de conducirse con la verdad en relación con los hechos o abstenciones que consten al quejoso, incluso al grado de que en los casos que no se realice la protesta, el juzgador podría tener por no interpuesta la demanda, tal y como lo ha asentado el máximo tribunal de nuestro país.

En este sentido, la tesis jurisprudencial del pleno de la Suprema Corte de Justicia en el año de 1999 al resolver en relación en la contradicción de tesis 16/96 del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa y el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Civil, señala la pauta para encontrar la diferencia entre la protesta y la protesta de decir verdad.

<sup>6</sup>*Ídem.*

<sup>7</sup>En la religión católica, apostólica y romana, que era reconocida como oficial y obligada a seguir en el mismo texto de la Constitución.



En el contenido señala, que la finalidad de la mencionada fracción IV del artículo 116 de la Ley de Amparo como requisito para el quejoso al manifestarse bajo protesta de decir verdad, no es únicamente una fórmula sacramental o solemne, sino que representa la obligación del quejoso de manifestar que está actuando con sujeción a la verdad, incluso bajo el riesgo de que en caso de que se incurra en falsedad en violación a su protesta, de hacerse acreedor a las sanciones privativas de libertad o pecuniarias establecidas en la misma ley en el artículo 211 del Capítulo III, denominado Responsabilidades de las Partes<sup>8</sup>, en donde claramente se señalan las consecuencias jurídicas que se desprenden por afirmar hechos falsos o bien se presenten testigos o documentos falsos.

Concluye el planteamiento de la tesis jurisprudencial haciendo la distinción entre la costumbre de protestar al finalizar un escrito de demanda por la vía civil o penal, con la obligación de la protesta de decir verdad que utiliza el quejoso en la demanda de Amparo. La primera *es una expresión de cortesía y que deja ver que el ocurso manifiesta a la autoridad sus respetos, atenciones y consideraciones* mientras que la segunda, es un requisito formal con el que su incumplimiento puede llevar al juzgador a tener por no interpuesta la demanda una vez que el demandante haya sido prevenido.

La comparación entre una y otra arroja que tienen contenidos y finalidades distintas; bajo esta línea de argumentación, se desprende la vinculación jurídica –no sólo ética– que nace de la protesta de decir verdad.<sup>9</sup>

Continuando con este sentido, es de mención, que se han emitido diversos criterios jurisprudenciales que fortalecen la importancia de la postura; ante la protesta de decir verdad, el acto no debe ser tomado sólo como protocolario ni que se esté cumpliendo con un criterio de forma, sino que si se considera que el particular está sujeto a repercusiones jurídicas importantes, mayor debe ser el grado de compromiso de los servidores públicos que se presenten o envíen declaraciones bajo protesta de decir verdad, tanto por el honor y la responsabilidad que conlleva la designación para desempeñar un encargo, como por el cumplimiento de una obligación constitucional ante los representantes de la nación y por ende ante el pueblo,.

<sup>8</sup>**Artículo 211.-** Se impondrá sanción de seis meses a tres años de prisión y multa de diez a noventa días de salario:

**I.-** Al quejoso en un juicio de amparo que al formular su demanda afirme hechos falsos u omita los que le consten en relación con el amparo, siempre que no se reclamen algunos de los actos a que se refiere el artículo 17;

**II.-** Al quejoso o tercero perjudicado en un juicio de amparo, que presente testigos o documentos falsos, y

**III.-** Al quejoso en un juicio de amparo que para darle competencia a un juez de Distrito, designe como autoridad ejecutora a una que no lo sea, siempre que no se reclamen algunos de los actos a que se refiere el artículo 17.

<sup>9</sup>IUS 2007, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Poder Judicial de la Federación, **Registro No.** 192843, **Localización:** Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, X, Noviembre de 1999, Página: 32, Tesis: P/J. 127/99, Jurisprudencia, Materia(s): Común, México, 2007.

Reafirma esta postura la idea que el filósofo inglés J.J. Austin acuñó con el término *expresiones realizativas* para denominar a las expresiones cuyo propósito es establecer una nueva relación jurídica. Forman parte del metalenguaje jurídico con el que se describe una acción que crea obligaciones y otorga derechos; esto, Karl Olivercrona<sup>10</sup> lo ejemplifica al hablar del *juramento*<sup>11</sup> que presta el funcionario al tomar posesión del cargo, y que por el simple juramento adquiere el *status* jurídico de funcionario.<sup>12</sup>

La importancia y consecuencias de las expresiones realizativas basan su eficacia en que deben ser expresadas en un momento determinado y bajo las reglas para las cuales fueron diseñadas, so pena de convertirse en términos de uso cotidiano; de acuerdo con el ejemplo anterior, el juramento o protesta debe realizarse en el momento en que se toma posesión del cargo ya que si se pronuncia en otro momento, ésta pierde todo su valor.<sup>13</sup>

### III. Fundamento legal de la protesta de decir verdad

Como se ha mencionado, el fundamento de la figura en cuestión tiene relación tanto en el máximo ordenamiento como en las leyes secundarias, con lo que ha dejado de ser únicamente una figura utilizada jurídicamente en los tribunales de circuito y en el ámbito protocolario.

La Carta Magna en sus modificaciones del 15 de agosto de 2008 a los artículos 69 y 93 en relación con el informe anual del Presidente de la República, señalan:

**Artículo 69.** *En la apertura de sesiones del primer periodo ordinario de cada año de ejercicio del Congreso, el Presidente de la República presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus Cámaras, el presidente de la comisión permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.*

Resaltando las modificaciones, se encuentra que en el primer párrafo se conserva el texto anterior de manera casi íntegra, ya que la única modificación en este punto se da al inicio al modificar el vocablo *A* por *En* de lo que en una interpretación gramatical se infiere que la obligación actual del Presidente es presentar su informe durante cualquier momento de la apertura de sesiones del primer período ordinario y no al inicio de esta apertura.

Por lo que respecta a la parte final del párrafo al mencionar la *convocatoria*, se

---

<sup>10</sup>Karl Olivercrona, uno de los juristas más importantes del *realismo jurídico escandinavo* iniciado por Hägerström y entre cuyos miembros se destacan a expositores como Ross y Lundstedt.

<sup>11</sup>El autor se refiere al juramento por ser parte de la fórmula protocolaria de un sistema Monárquico Constitucional en la que el Rey es el Jefe de Estado, pero que el Parlamento Sueco elige al Primer Ministro quien funge como Jefe de Gobierno. El término *protesta* y *protesta de decir verdad* de nuestro sistema jurídico, puede ubicarse a la par del juramento que Olivercrona pone como ejemplo al hablar de los funcionarios y la posesión del cargo.

<sup>12</sup>OLIVERCRONA, Karl, *Lenguaje Jurídico y Realidad*, México, Fontamara, 1991, p. 41.

<sup>13</sup>*Ibidem*, p. 42.

respeta el texto anterior lo que hace presuponer que se refiere a la convocatoria para el primer período ordinario de sesiones, ya que no se señala explícitamente.

Se continúa en el segundo párrafo del mencionado artículo:

*Cada una de las cámaras realizará el análisis del informe y podrá solicitar al Presidente de la República ampliar la información mediante pregunta por escrito y solicitar a los secretarios de Estado, al procurador general de la República y a los directores de las entidades paraestatales, así como a los titulares de los órganos autónomos, para que informen bajo protesta de decir verdad. La ley del Congreso y sus reglamentos regularán el ejercicio de esta facultad.*

El numeral primero del artículo 7 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, señala la obligación del Presidente de asistir y presentar un informe al Congreso de conformidad con lo que señale el artículo 69 de la Constitución, por lo que al modificarse el texto de acuerdo con la reforma en comento, la sola presentación del informe por escrito, hará que el titular del Ejecutivo cumpla con lo ordenado por la ley.

De este texto se desprende la *obligación* del Presidente de presentar el informe y la *facultad* del Congreso para solicitar al mismo que amplíe la información mediante pregunta escrita

De ahí que la falta de modificaciones a la ley del Congreso, no impidió que el 1 de septiembre de 2008 se cumpliera el requisito del Informe Presidencial por parte del titular del Ejecutivo, ya que la mención final de la adición al artículo 69, señala que la regulación para el ejercicio de la facultad del Congreso para preguntar por escrito, será regulado por la ley del Congreso y sus reglamentos, no la presentación del informe que es una obligación del Presidente, no una facultad.

Por todo esto se consideran necesarias las modificaciones a la ley del Congreso para estar en posibilidad de hacer valer esta atribución de la pregunta escrita en el Informe Presidencial del presente año y fijar las reglas que debe seguir el procedimiento de una manera clara y concreta, con los candados suficientes que garanticen el ejercicio pleno del derecho de los legisladores a ser informados veraz y oportunamente, para con ello estar en posibilidad de valorar plenamente y en caso necesario, fincar la responsabilidad directamente a quien haya incurrido en falsedad; aunque sin dejar de mencionar, que la falta de reglamentación en la ley del Congreso sobre este tópico, no exime al servidor público de las sanciones o penas a las que se haga merecedor en caso de incurrir en responsabilidad, como se verá más adelante.

Retomando el orden de las ideas, en el artículo 93 se encuentra plasmado al texto:

**Artículo 93.** *Los secretarios de despacho, luego que esté abierto el periodo ordinario de sesiones, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.*

*Cualquiera de las Cámaras podrá convocar a los secretarios de Estado, al procurador general de la República, a los directores y administradores de las entidades paraestatales, así como a los titulares de los órganos autónomos, para que informen bajo protesta de decir verdad, cuando se discuta una ley o un*

*estudio concerniente a sus respectivos ramos o actividades o para que respondan a interpelaciones o preguntas.*

*Las Cámaras podrán requerir información o documentación a los titulares de las dependencias y entidades del gobierno federal, mediante pregunta por escrito, la cual deberá ser respondida en un término no mayor 15 días naturales a partir de su recepción.*

*El ejercicio de estas atribuciones se realizará de conformidad con la ley del Congreso y sus reglamentos.*

La parte final de la reforma a este artículo conlleva a la misma interpretación del artículo 69, sobre la obligación del Gabinete Legal y Ampliado de comparecer bajo protesta de decir verdad o responder a los requerimientos de información o documentación que se les formule por escrito, en cumplimiento a la facultad del Congreso de citarlos, por lo que para el correcto ejercicio de las atribuciones y a fin de facultar a las Cámaras con la capacidad legal de fincar responsabilidades de manera directa, es necesario, como se ha mencionado, adecuar la ley del Congreso para que se cumpla tal fin.

En el mismo tenor del fundamento legal de la figura de protesta de decir verdad y ya ajeno a las reformas constitucionales del mes de agosto del 2008, en los artículos 108 y 113 del mismo ordenamiento supremo, se obliga a los servidores públicos a actuar garantizando el correcto desempeño de sus funciones, vinculando este devenir con la titularidad de la responsabilidad por los actos u omisiones en que incurrieren en contra del mencionado buen desempeño y para salvaguardar la actuación bajo los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, o hacerse acreedor a las sanciones estipuladas en la normatividad para acción u omisión, entre las que se encuentran: la suspensión, destitución, inhabilitación o sanciones económicas y las variantes de cada una de ellas, dependiendo del ordenamiento aplicable.

Ante las modificaciones constitucionales al título IV del máximo ordenamiento en lo referente a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos y la publicación el 13 de marzo de 2002 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, conlleva a un análisis a fondo y la comparación entre éste ordenamiento y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a fin de encontrar las similitudes y confrontar las diferencias que existan entre estos ordenamientos.

Las dos leyes tienen como fin reglamentar al título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en cuanto a las responsabilidades de los servidores públicos, pero la Ley de Responsabilidades Administrativas se limita a regular únicamente los supuestos de la materia administrativa en cuanto a que las acciones de los servidores públicos, se desarrollen bajo los principios constitucionales de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, reputando como servidores públicos los señalados en el primer párrafo del artículo 108 de la Constitución<sup>14</sup> y de aquellos que manejen recursos federales,

<sup>14</sup>Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial

responsabilidad a la que están sujetos, aún un año después de haber concluido sus funciones.<sup>15</sup> Del texto del artículo se deriva que están sujetos al régimen del servicio público y por lo tanto son sujetos de la presente ley, los Secretarios de Estado, por lo que en su actuar ante cualquiera de las Cámaras que lo inquiera por medio de la comparecencia, debe regirse bajo los principios señalados, por lo que la falsedad de declaración violaría de manera directa los principios de honradez y eficiencia, con las consecuentes sanciones señaladas en este ordenamiento, aun a falta de regulación en la Ley General del Congreso, con la limitante de que en estos casos, el Congreso se vería obligado a denunciar ante la Secretaría de la Función Pública la desviación de la conducta, para que ésta fuera quien en su caso aplicara la sanción, sin intervención directa del Poder Legislativo en la investigación ni en el procedimiento correspondiente.

Vinculadas con los informes que deben presentar ante el Congreso en caso de ser requeridos para la ampliación a lo dicho en el informe presidencial se destacan entre las obligaciones que contempla la ley en el artículo 8, lo estipulado en las fracciones IV, V y XXIV:

*Fracción IV.* Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas y coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública federal, proporcionando la documentación e información que le sea requerida en los términos que establezcan las disposiciones legales correspondientes

*Fracción V.* Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir y evitar su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos

*Fracción XXIV.* Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público.

De estas tres fracciones se infiere que es parte de las obligaciones derivadas del servicio público: que todo encargado de despacho que haya sido impelido a presentarse ante alguna de las Cámara para la ampliación del informe o haya sido cuestionado por medio de una pregunta parlamentaria, deberá actuar con honestidad y rectitud, ya que como se señala en la fracción IV, la rendición de cuentas de la gestión pública federal, así como el facilitar los documentos e información requerida por cualquiera de las Cámaras citadas en el texto de la misma ley como autoridad, de acuerdo con lo que se establezca en las disposiciones legales correspondientes. En este caso los artículos 69 y 93 de la Constitución.

En este mismo tenor, por lo que respecta a la fracción V, el Secretario de Estado citado a comparecer, deberá presentar sin alteraciones, mutilación, pérdida o cualquier otro acto que redunde en daño parcial o total, temporal o permanente de la información que fundamente y motive su dicho, ya que éste no debiera ser

---

Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía...

<sup>15</sup>Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Artículo 9º

únicamente de palabra, ya la misma ley lo obliga a mantener dicha documentación, en su poder, resguardada o protegida, la que a su vez le servirá para fundamentar su dicho.

Por último, en este orden de ideas, por lo estipulado en la fracción XXIV, el alto funcionario que haya sido compelido, deberá presentarse ante la Cámara que así lo haya hecho, presentando la información y documentación que avale su dicho para dar cabal cumplimiento como está obligado, a lo señalado en los mencionados artículos 69 y 93 de la Constitución.

En esta ley de igual manera y acorde con lo señalado en el artículo primero, se determinan las obligaciones a las que están sujetos los prestadores en el servicio público; las responsabilidades y sanciones administrativas en el mismo; determinar cuáles son las autoridades competentes, así como el procedimiento para aplicar las sanciones en los casos que sea conducente; y el registro patrimonial de los servidores públicos.

Continúa el texto de la ley, otorgando a través de lo señalado en el artículo 20, atribuciones para aplicar la ley como autoridad, dentro del ámbito de su competencia a la Cámara de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión; la Suprema Corte de Justicia de la Nación y al Consejo de la Judicatura Federal; a la Secretaría de la Función Pública; al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; a los Tribunales Agrarios; al Instituto Federal Electoral; a la Auditoría Superior de la Federación; a la Comisión Nacional de Derechos Humanos; al Banco de México; y los demás órganos jurisdiccionales e instituciones que determinen las leyes. Nombrando a continuación en el artículo 4º como titulares de la investigación, tramitación, sustanciación y resolución de los procedimientos y de los recursos de los que tengan conocimiento, a los contralores internos y a los titulares de las áreas de auditoría, de queja y de responsabilidades de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública.

En la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas, se contempla la creación de las contralorías internas u órganos internos de control como organismos especializados para la recepción y atención de las quejas o denuncias en contra de los actos ilegales o ilícitos de los servidores públicos. Estos órganos de control son a su vez los encargados de la aplicación de las sanciones, las cuales, complementando lo señalado en la Constitución<sup>16</sup> son: amonestación privada o pública; suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año; destitución del puesto; sanción económica; e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público; sobre esta última se considera que si la conducta del servidor público, pese a ser motivo de sanción administrativa, en sus consecuencias no hubiere obtenido beneficio o lucro, ni tampoco hubiere causado daños o perjuicios, la suspensión será de seis meses a un año únicamente, a diferencia de los plazos establecidos fuera de estos supuestos, los cuales pueden ir desde uno hasta veinte años en los casos más graves, sin que exista una suspensión mayor a este último cómputo.

Si bien, el incumplimiento o violaciones derivadas de las acciones u omisiones

---

<sup>16</sup> Cfr: p. 7, segundo párrafo.

que en la comparecencia bajo protesta de decir verdad de los servidores público, se encuentran reguladas en las fracciones IV, V y XXIV, y por lo tanto no se consideran graves, con lo que la media de la sanción no llegaría a ser extrema; aunque no por ello, la falsedad de declaración en perjuicio de las obligaciones que tiene como servidor público, dejan de estar sujetas a las sanciones administrativas que claramente estipulan las citadas fracciones, e incluso sin perjuicio de que se les pudiera fincar paralelamente, algún otro tipo de responsabilidad en caso de que se lograra determinar la falta, principalmente en lo relativo al ámbito penal, ya que ante la posible comisión de un delito con el actuar del servidor, la Secretaría de la Función Pública o el contralor interno, deben dar vista al Ministerio Público para la investigación y procedimiento correspondiente.

#### **IV. Los servidores públicos y su vinculación ético-jurídica por la protesta de decir verdad**

La acciones que derivadas del buen despacho a que están obligados los altos funcionarios durante el desempeño de sus actividades, se pueden observar desde dos grandes campos independientes entre sí, pero estrechamente vinculados en su relación; el de su observación desde una perspectiva ética con vinculación autónoma e interna y el de su cumplimiento conforme a lo que obligada la norma jurídica.

En relación con la vinculación jurídica existen como se mencionó anteriormente, junto con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dos ordenamientos que marcan la pauta en el actuar indebido de los servidores públicos fijando las reglas y supervisando los principios del derecho aplicables: la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

En la discusión ética, es común encontrar una discusión en cuanto a su concreción fáctica, diversos filósofos desde la antigua Grecia han tratado de dilucidar cuáles serían las reglas sobre este comportamiento ético. Al respecto se puede mencionar que la evolución del concepto de Ética en la historia de la humanidad, ha influido en la mayoría de las actividades del ser humano, situación de la que no sólo no deben alejarse las acciones del servicio público, sino que deben estar imbuidas cada una de las conductas que en el desempeño de la función pública se realicen.

Para fortalecer este planteamiento, es importante entender qué es la ética; si bien de manera coincidente se ha señalado de una manera simple a la ética como sinónimo de moral o por su relación con el estudio de la moral, el término es mucho más amplio, Juliana González abre el concepto prevalente y seccionado que existía, retomando a la ética como un todo más complejo que la moral, que si bien una no está alejada de la otra, son dos cosas distintas.

Juliana González en el prólogo de su libro *El ethos, destino del hombre* señala que en la antigua Grecia, al hablar del *ethos* del hombre lo partió en dos ideas que nunca debieron separarse; una escrita con *épsilon* o e breve (*ethos*) en la que las costumbres reiteradas a fuerza de repetición forman un hábito y al ser compartidas por una sociedad determinada se convierten en moral, idea tomada de la postura

de Platón y otra escrita con *eta* o e larga (*ηthos*) en la que se individualiza al carácter del hombre; lo más grave de esta bifurcación es que Cicerón consideró al *ethos* como el carácter del hombre, dejando durante muchos siglos una visión parcializada del concepto y prácticamente en el olvido la postura sobre las costumbres como base de la moral.<sup>17</sup>

Aristóteles, Sócrates y Platón marcaron toda la época griega y el alcance de sus ideas se puede apreciar aún en nuestros días. Con un discurso basado en la virtud del ser humano sentaron las bases para el pensamiento ético de aquella época, bases coherentes con su labor como mentores, pero pese a ser los más conocidos, estudiados y difundidos, no fueron los únicos, existieron diversas corrientes filosóficas que diferían parcial o totalmente de sus postulados; entre ellos, se puede mencionar a los sofistas, estoicos, epicúreos y cínicos, lo que contribuyó a la confusión sobre el concepto de lo que la ética debiera ser.

Bajo este ritmo de ideas, para mencionar la vinculación ética de los actos administrativos y en especial para el tema, es imprescindible reconocer que ésta debe valorarse –tal y como lo señala Juliana González Valenzuela– al comportamiento ético, tanto dentro de los valores personales y la formación individual de cada servidor público, como por los que se han ido conformando por la sociedad de acuerdo con las circunstancias y necesidades de cada época.

Si se pretende dilucidar el comportamiento ético de la conducta de los servidores, no sobra considerar que son en sí los valores y su relación con la responsabilidad que conllevan para regir todo el comportamiento de un ser humano.

Fronzizi encierra en un diálogo imaginario dos posturas sobre la explicación de lo que son los valores y que clarifican acertadamente el concepto; por un lado, está la postura objetivista y, por el otro la subjetivista de los valores; la primera señala que las cosas tienen valor aunque no hayan sido catalogadas de esta manera por el hombre, el valor de las cosas les pertenece por sí mismas, le es intrínseco; por otro lado, la segunda postura señala que nada tiene valor si no se les ha dado el ser humano este atributo, fuera de la calificación humana, éstos no dejan de ser objetos sin importancia al no tener un fin<sup>18</sup>.

Continuando con la idea de los valores y complementada con el concepto de naturaleza humana como dos pilares que han surgido al tratar de explicar qué es la ética, se puede utilizar lo señalado en el texto *Filosofía Moral* de D.D. Raphael quien lo aborda convincentemente y centra su explicación en el papel que juegan los sentimientos y los sentidos del ser humano para valorar las actitudes, con la interacción que se tiene con la sociedad cargando el sustento a la naturaleza humana.<sup>19</sup>

Todas estas posturas han sido retomadas y moldeadas a lo largo de la historia, por las dos corrientes que han regido la actividad ética del hombre durante los últimos siglos; la modernidad y la posmodernidad, y que en un diálogo entre sus postulados confrontan situaciones que dificultarían la ubicación en el ámbito ético

---

<sup>17</sup>GONZÁLEZ VALENZUELA, Juliana, *El Ethos, destino del hombre*, México, UNAM, Fondo de Cultura Económica, 1996.

<sup>18</sup>FRONZIZI, Risieri, *¿Qué son los valores?*, México, Fondo de Cultura Económica, 1958.

<sup>19</sup>RAPHAEL, D.D., *Filosofía Moral*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986.



de las comparecencias de los encargados de despacho, y que con su explicación, es posible dilucidar el mencionado conflicto sobre el quehacer cotidiano ético de los servidores públicos.

La modernidad, etapa considerada como la era de la luz y la razón, sentó paradigmas que rigieron durante varias decenas de años; de éstos no se escapan las teorías éticas que mantuvieron posturas rígidas de las que el hombre no se ha podido librar con facilidad, incluso actualmente en ciertos sectores de la sociedad siguen rigiendo, por lo que fue necesario que se dieran los dos grandes conflictos bélicos para que surgiera una actitud en contrario representada por la posmodernidad y se diera la confrontación de teorías para permitir la evolución del hombre.

Durante la modernidad en la búsqueda del bien en contraposición del mal, se cerró al uso de un solo *ethos*<sup>20</sup>, el que habla de la razón pura utilizándolo sólo como un instrumento para encumbrar al uso de la razón y al cientificismo.

Durante esta etapa se consideró a la moral como el aspecto del pensamiento, el sentimiento y la acción humana que atañe la distinción entre lo correcto y lo incorrecto a partir de la separación de la empresa del hogar y de las normas morales de compartir y querer considerando que la moralidad no es un rasgo natural de la vida humana sino que el mismo ser humano lo inyecta a la conducta humana.

Se restringió nuevamente el libre albedrío en el ser humano al considerar que éste sólo se manifiesta en las elecciones equivocadas; esto es, que las conductas correctas no forman parte de esta libertad, ya que la existencia de la universalidad en la postura moral y en los fundamentos tales como los poderes coercitivos de los que dispone el Estado para hacerse obedecer, se encargan de coartar el ejercicio de la libertad individual.

Todo esto lleva a la discusión acerca de si el cumplimiento inherente en las declaraciones bajo protesta de decir verdad, es una cuestión ética o legal, en la que las diversas teorías que la sustentarían como comportamiento ético del servidor público, se vuelve una limitante al dejar en la valoración del acto a cada individuo, con lo que se tendría tantas interpretaciones como personas evaluaran al acto; de ahí que los alcances y en su caso consecuencias, se sustentan más en lo señalado en la legislación, ante la falta de definición sobre las pautas éticas que marcan la sociedad o las de cada individuo en sí.

Lo anterior sin dejar de considerar que el acto solemne de protestar decir verdad en una comparecencia ante cualquiera de las Cámaras, tiene una fuerte carga ética, que si bien no es sancionada por el derecho positivo, sí debe ser evaluado por los representantes del pueblo y por el pueblo mismo, a la hora de determinar las acciones a seguir en beneficio del país.

---

<sup>20</sup>Cfr., p. 14.

## V. Responsabilidades derivadas

Se ha mencionado a lo largo del presente artículo, que el servidor público durante el cumplimiento de sus funciones puede recaer en acciones u omisiones que violen los principios de honradez, eficiencia, legalidad, lealtad e imparcialidad<sup>21</sup> a que está obligado por ley y con ello incidir en el ámbito de las responsabilidades administrativas; actuar en contra del buen despacho lo que conllevaría a una responsabilidad política; ocasionar un daño pecuniario que traería como consecuencia la responsabilidad civil o bien incurrir en conductas tipificadas como delitos con la consecuente responsabilidad penal. En síntesis, los tipos de responsabilidades en que recaen los actos u omisiones ilícitas o indebidas pueden ser: administrativas, políticas, penales o civiles, con las penas o sanciones a que se hagan merecedoras por separado o acumuladamente, ya que una de las características de éstas, es que la aplicación de una, no exime de las otras.<sup>22</sup>

Si bien este sistema tetrapartita de las responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos es el que ha predominado en el estudio de la actividad pública, hay autores que señalan la existencia de un quinto tipo de responsabilidad denominada laboral o restitutoria, que consiste en *la conducta ilícita de los trabajadores –al servicio del Estado– prevista y sancionada por la legislación laboral, independientemente de la aplicabilidad, en su caso, de sanciones de otra naturaleza*<sup>23</sup>, de mención aparte, ya que por sus características no encuadra con el presente estudio.

Desde la reforma constitucional de 1982, a fin de prevenir y sancionar la inmoralidad social y la corrupción, se derivaron en estos cuatro tipos de responsabilidad (división tetrapartita)<sup>24</sup>

Esta idea de la responsabilidad de los servidores públicos no es nueva, tiene como antecedente el *Juicio de Residencia* o simplemente *Residencia*, con el que en la Nueva España y en las posesiones de España en ultramar, se ordenaba desde la Península Ibérica para vigilar la conducta de los funcionarios públicos en el desempeño de los cargos públicos.<sup>25</sup>

En el *Juicio de Residencia*, la fiscalización se daba desde dos vertientes: la primera, en la que la investigación se realizaba de oficio y en la segunda, dándole

---

<sup>21</sup> Artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

<sup>22</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael, *Derecho Administrativo, cursos tres y cuatro*, México, Oxford Press, p. 406.

<sup>23</sup> GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *Derechos de los Servidores Públicos*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, UNAM, 2002.

<sup>24</sup> MEDINA PÉREZ, Yamile y NIETO, Santiago (comp.), *Control externo y responsabilidades de los servidores públicos del Distrito Federal*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2005, pp. 4-5.

<sup>25</sup> FERNÁNDEZ DELGADO, Miguel Ángel y SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, *Antecedentes históricos de la Responsabilidad de los Servidores Públicos en México*, [En] Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos, [varios] Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Serie G Estudios Doctrinales, num. 165, México, p. 13.

curso a las demandas de los particulares que sentían se les había agraviado o vejado con la conducta emanada del funcionario público.<sup>26</sup>

Pese al tiempo transcurrido, en la Nueva España ya existía un régimen de vigilancia y sanción para garantizar el adecuado despacho de los asuntos inherentes con el servicio público, llevado a los extremos de fiscalizar las acciones aun en los casos en que no existiera presunción de malos manejos, a fin de mantener un alto nivel de eficiencia de acuerdo con la normatividad vigente; hecho que debe mantenerse en la actualidad.

El tratamiento que el mencionado régimen de fiscalización se sigue en el mundo es muy variado; en países como Argentina se regula en las leyes secundarias; en Estados Unidos de América, existe un código de conducta ética de los servidores públicos, pero en muchos países no cuentan con un sistema normativo que defina y regule lo que es el servidor público y, por ende, el sistema de control sobre sus actos, a diferencia del nuestro donde la legislación contempla desde el ordenamiento supremo la conceptualización y regulación de los servidores públicos, así como leyes de responsabilidades que reglamentan sus actos.<sup>27</sup>

En cuanto a la responsabilidad desde una perspectiva general, se puede mencionar lo que dos reconocidos autores y estudiosos del Derecho Administrativo consideran.

Por responsabilidad, Martínez Morales, dice que se debe entender como la *obligación de pagar las consecuencias de un acto, responder por la conducta propia*. –continúa señalando que– *un servidor público debe pagar o responder sus actos indebidos o ilícitos, según lo establezcan las leyes*.<sup>28</sup>

Con ello, queda claro que las acciones de los servidores públicos en cualquiera de sus rangos, máxime en lo que respecta a los altos funcionarios, están sujetas a la fiscalización o control, ya que si bien no todas las conductas recaen en hechos ilícitos, sí pueden recaer en la esfera de lo indebido, violentando los principios generales del Derecho Administrativo, con lo que quedarían sujetos a un régimen de responsabilidad.

El Dr. Fernández Ruiz, señala que no debe dejar de considerarse como indispensable la existencia de órganos de control que permitan detectar y ubicar las desviaciones de la conducta de los servidores públicos, en perjuicio y en contra de lo establecido en la normatividad que regula su funcionamiento.<sup>29</sup>

La existencia de un régimen de regulación, vigilancia, control y sanción de los actos de indebidos debe prevalecer, por lo que como ya se mencionó, existen

---

<sup>26</sup>FERNÁNDEZ DELGADO, Miguel Ángel y SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, *Op. Cit.*, pp. 13-14.

<sup>27</sup>GARCÍA BECERRIL, Rocio, *El código ético de los servidores públicos en el Derecho Comparado con otros países*, [En] Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos, *Op. Cit.*, p.p. 205-206.

<sup>28</sup>MARTÍNEZ MORALES, Rafael I, *Op. Cit.*, p. 405.

<sup>29</sup>FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho Administrativo y Administración Pública*, Porrúa, México, 2006, pp. 621

cuatro tipos de responsabilidades, Penal, Civil, Administrativa y Política, que a continuación se describen:

## Responsabilidad Penal

Por responsabilidad penal se entiende a las *acciones u omisiones tipificadas como delitos por la legislación federal o local*<sup>30</sup> limitando la Constitución únicamente al Presidente de la República, quien sólo podrá ser juzgado por traición a la patria o por delitos graves<sup>31</sup>, estos últimos enlistados en el Código Penal Federal, con lo que se infiere que cualquier servidor público fuera de este caso de excepción, al momento en que sus actos u omisiones incurran en conductas clasificadas como delitos, se hará acreedor a la pena correspondiente, ya que inclusive, no debe dejar de considerarse la existencia de delitos que únicamente pueden cometerse por los servidores públicos, tipificados en el título décimo del Código Penal Federal<sup>32</sup>, así como los cometidos contra la administración de justicia por los servidores públicos, señalados en el capítulo primero del título décimo primero del mismo Código.<sup>33</sup>

Al respecto, el Código Penal Federal en el artículo 212 establece como servidores públicos a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal centralizada o en la del Distrito Federal, incluyendo a las que bajo este supuesto se desempeñen en los organismos centralizados, empresas de participación paraestatal mayoritaria entre otras en concordancia con lo definido en el artículo 108 constitucional, con la que los titulares de las Secretarías de Estado, si llegarán a recaer en este supuesto y por lo tanto si sus acciones u omisiones incurrieran en los supuestos tipificados como delitos, deben hacerse acreedores a las sanciones correspondientes.

La responsabilidad penal que se le imputa al servidor público es en estricto sentido la más grave, de ahí la intervención de los tres poderes de la unión, a fin de que no sea utilizada únicamente como un arma de presión o desprestigio.

En los casos en que los servidores públicos de alto nivel que cuentan con la protección del fuero constitucional para el buen desempeño de sus actividades, pero que con su conducta incurren en actos ilícitos o ilegales, requieren de la declaración de procedencia para poder iniciarles el procedimiento correspondiente; ahora que si bien, por alguna causa durante la declaración de procedencia, se decidiera porque el alto funcionario continuara bajo la protección que le otorga el fuero constitucional, quedara pendiente el fincarle la responsabilidad al servidor una vez que haya concluido su encargo, ya que el procedimiento del Poder Legislativo

---

<sup>30</sup>MARTÍNEZ MORALES, Rafael I, *Op. Cit.*, p. 407.

<sup>31</sup>*Cf*: Artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>32</sup>El título décimo del Código Penal Federal, del artículo 214 al 224, señala como delitos cometidos por servidores públicos a: Ejercicio indebido de servicio público; Abuso de autoridad; Desaparición forzada de personas; Coalición de servidores públicos; Uso indebido de atribuciones y facultades; Concusión; Intimidación; Ejercicio abusivo de funciones; Tráfico de influencia; Cohecho, Cohecho a servidores públicos extranjeros; Peculado; Enriquecimiento ilícito;

<sup>33</sup>*Cf*: Artículo 225 del Código Penal Federal.

no está diseñado para determinar la culpabilidad o inocencia del inculpado, sobre lo único que resuelve es en lo relativo a la protección de que goza.

Esta tendencia se vincula favorablemente para las probables acciones por parte de las Cámaras en contra del servidor público que actuando bajo protesta de decir verdad, incurriera en una desviación de conducta que pudiera tipificarse como delito, aun en el caso en que no se hubiera regulado en el ordenamiento del Congreso, al permitir dar vista al Ministerio Público de la presunción de la comisión del delito y luego actuar directamente con la declaración de procedencia.

## **Responsabilidad Administrativa**

La Responsabilidad Administrativa, de acuerdo con la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas, consiste en el incumplimiento por acción u omisión de las obligaciones señaladas en las 24 fracciones en las que se divide su artículo 8, destacando:

El cumplimiento del servicio encomendado de manera eficiente y continua, EL ejercicio indebido del empleo; formular y ejecutar los planes de su competencia cumpliendo con los ordenamientos que determinen las reglas del ejercicio de recursos económicos públicos; utilizar los recursos asignados, únicamente para los fines destinados; rendir cuentas y coadyuvar a rendir cuentas de la gestión pública federal; custodiar y cuidar la documentación e información que sea de su responsabilidad; hacer del conocimiento de su superior, del titular o de la entidad, cuando exista la presunción de violación de las leyes en las órdenes que reciba; en los casos en que exista separación por el motivo que sea, abstenerse de desempeñar las funciones del empleo, cargo o comisión que hubiera tenido, entre otras.

En sí, cualquier servidor público, que realice una labor de servicio público, derivada de un nombramiento<sup>34</sup>, puede incurrir en las causales de responsabilidad administrativa y estar sujeto a las sanciones que la Constitución y la misma ley de responsabilidades señalan.

Por su parte en el año 2002, la Ministra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Olga Sánchez Cordero, durante su participación en la inauguración del ciclo de conferencias organizado por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo en aquel entonces, hoy Secretaría de la Función Pública, con motivo de la publicación de la nueva ley de responsabilidades administrativas, señaló que toda persona que cause un daño a otro, está obligada a resarcirlo; que la naturaleza de a quién se le repara y quién debe reparar, parte principalmente en el ámbito de las responsabilidades penales y civiles; pero que por la naturaleza y alcances que tiene el servicio público, requiere necesariamente de una forma de responsabilidad que le sea inherente a los servidores públicos que incurran en faltas durante el

---

<sup>34</sup>Nombramiento, el documento oficial por el cual se finaliza el proceso de selección y se inicia la relación laboral entre el Estado y la persona que se considera idónea para el desempeño del encargo, sujeta al régimen de función pública, con todos los derechos y obligaciones para el buen desempeño del servicio público. MARTÍNEZ MORALES, *Op. Cit.*, p. 360 y 361.

cumplimiento de sus actividades.<sup>35</sup>

Idea con la que relaciona el nivel en el que interactúan las responsabilidades de tipo penal, civil y administrativo en el desempeño de la actividad pública y su vinculación con la importancia que tiene implícita el servidor público, el cual por la importancia de su encargo y bajo los criterios con que debe desempeñarse quien ha sido designado con tal alto honor, está sujeto a un régimen de responsabilidades más estricto.

## **Responsabilidad Civil**

Uno de los temas menos mencionados en el ámbito de responsabilidades de los servidores públicos, ya que la línea que divide la acción del servidor público en cumplimiento de sus funciones y la del trabajador al servicio del Estado en sus actividades como particular, fácilmente puede confundirse y la comprobación de una u otra vertiente requiere involucrarse en el largo y complicado camino del sistema de controversias jurisdiccionales.

La responsabilidad civil debe entenderse como el daño o perjuicio en el patrimonio de una persona, valuable monetariamente; esto es, que la acción de un servidor público en el desempeño de sus funciones obrando contra la ley y las buenas costumbres, vulnera económicamente a una persona o a un grupo de personas.<sup>36</sup>

La responsabilidad civil permite a los ciudadanos perjudicados, exigir la reparación del daño cuando éste no se haya causado por negligencia o culpa del ofendido, por medio de una demanda civil<sup>37</sup>, con el añadido de que no se requiere la declaración de procedencia para los servidores públicos que estén protegidos por el fuero constitucional, para que en caso de ser vencidos en juicio, respondan por los daños causados.

Hasta antes del 31 de diciembre del año 2004, fecha en que fue derogado el artículo 127 del Código Civil, los servidores públicos estaban obligados a responder con su patrimonio en primera instancia, contando con la obligación solidaria por parte del Estado para aquellos casos en que el cumplimiento de sus funciones se haya provocado el daño dolosamente, y con la obligación subsidiaria en los demás casos.

## **Responsabilidad Política**

En cuanto a la responsabilidad política, como última referencia en virtud de que

---

<sup>35</sup>SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS, Olga, *El Sistema de Responsabilidad de los Servidores Públicos y la Supletoriedad Procesal. Diferenciar es conveniente*, [En línea} Ciclo de Conferencias con motivo de la publicación de la nueva ley de responsabilidades administrativas, México, SECODAM, 2002, disponible desde: <http://www2.scjn.gob.mx/Ministros/oscgv/Conf/EL%20SISTEMA%20DE%20RESPONSABILIDAD%20DE%20LOS%20SERVIDORES%20PUBLICOS.pdf>

<sup>36</sup>MARTÍNEZ MORALES, *Op. Cit.*, p. 409.

<sup>37</sup>Artículo 1910 del Código Civil Federal vigente a la fecha.

por este medio, es donde los legisladores cuentan con el mejor instrumento para hacer valer la falsedad en los informes o declaraciones por parte de los titulares de los órganos de la administración que sean requeridos para ampliar la información o para responder a las preguntas parlamentarias, por ser las mismas Cámaras quienes se encargan del proceso en todas sus instancias, y con ello subsanar la omisión de la falta de reglamentación en la ley del Congreso sobre qué hacer en estos casos.

El texto constitucional, en la fracción I del artículo 109, señala que la imposición de sanciones mediante juicio político, se le impondrá a los servidores públicos que en el ejercicio de sus funciones incurran en acciones u omisiones que perjudiquen los intereses públicos fundamentales o el buen despacho, idea ratificada en el artículo 6 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

Ampliando esta idea, los intereses públicos fundamentales son de acuerdo con este artículo 6 y los intereses públicos fundamentales están clasificados en ocho fracciones:

- I.- El ataque a las instituciones democráticas;*
- II.- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo federal;*
- III.- Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;*
- IV.- El ataque a la libertad de sufragio;*
- V.- La usurpación de atribuciones;*
- VI.- Cualquiera infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;*
- VII.- Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior, y*
- VIII.- Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.*

Por lo que al remitirse a la posible falsedad de las declaraciones de los servidores públicos en sus informes y comparecencias ante las Cámaras cobra relevancia lo señalado en las fracciones VI y VII, ya que con esa actitud se considera la infracción al texto constitucional por el perjuicio grave que se causaría a la federación y a las instituciones por la falta de información confiable que permita el buen funcionamiento, todo esto contraviniendo la obligación de la veracidad, máxime después de haber protestado conducirse con verdad.

Si esto no fuera suficiente para considerar proceder con el juicio político en contra del servidor que hubiera incurrido en tal conducta, la falta de veracidad señalada, incide en contra del buen despacho a que está obligado a su vez, al haber aceptado el nombramiento como servidor público en el nivel de alto funcionario, y la protesta que realizó para respetar y hacer respetar las leyes.

En este sentido, el mismo Congreso de la Unión, facultado por el artículo 7 de la mencionada ley de responsabilidades, es quien se encarga de valorar la existencia

y gravedad de las acciones u omisiones señaladas, para a su vez imponer las sanciones procedentes en estos casos, dándole incluso el citado artículo, la facultad para que en los casos que se considere tengan un carácter delictuoso, formule la declaración de procedencia para que se sujete a la persona a lo dispuesto por la legislación penal.

Dos son las sanciones que en caso de que sea procedente el juicio político se contemplan: la destitución y la inhabilitación para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público en plazos desde un año hasta un máximo de 20 años.

Por lo que se puede observar, el mecanismo de control derivado del Juicio Político, facilita solventar la omisión causada por el poco tiempo que tuvieron los legisladores para reglamentar la violación a la protesta de decir verdad de los servidores públicos, pero sin dejar de considerar –insisto– la necesidad de regular la ley del Congreso.

## **VI. Limitaciones y alcances éticos y jurídicos de la protesta de decir verdad de los servidores públicos**

Si bien hay autores que al hablar sobre el ámbito de responsabilidades de los servidores públicos, enfatizan la necesidad *de una transformación democrática (que) obliga a evolucionar los criterios interpretativos y la forma de abordar su estudio*<sup>38</sup> idea que auspician tomando como base lo señalado por Fix-Fierro y López Ayllón, acerca de la gran diferencia que se ha dado entre las reformas al sistema jurídico nacional al cual estiman en un 70%, comparado con las modificaciones en el ámbito argumentativo y de interpretación, el cual pese a no señalarlo se infiere como nulo, al privilegiarse la interpretación literal por sobre otros métodos como la interpretación funcional<sup>39</sup>; la falta de esta transformación no debe considerarse como la causa de los actos ilícitos o indebidos por parte de los servidores públicos; las leyes nacionales son claras y precisas en cuanto a las actitudes y repercusiones derivadas de la conducta inapropiada por parte de los servidores públicos.

En este sentido, el problema no deriva de lagunas legales o de poca claridad en la redacción del texto normativo, es un problema más complejo en el que incide el nivel de impunidad ante la violación de la norma y de los principios de derecho y otras cuestiones de carácter ético-jurídico, como se analizó con anterioridad.

No puede dejarse de lado el considerar que los legisladores son los representantes de la Nación, por lo que el incurrir en falsedad en las declaraciones y documentos que se les presenten, es una acción encaminada a engañar al pueblo, ya no sólo se está en presencia de las violaciones legales establecidas junto con las sanciones a las que pudiera haber lugar, en este caso como parte de su vinculación ética, el servidor público que faltando a la veracidad de su dicho y el compromiso

<sup>38</sup>Cfr. MEDINA PÉREZ, Yamile y NIETO, Santiago (comp.), *Control externo y responsabilidades de los servidores públicos del Distrito Federal*, Op. Cit., pp. 2-4.

<sup>39</sup>MEDINA PÉREZ, Yamile y NIETO, Santiago (comp.), *Op. Cit.*, pp. pp. 2-4.



moral al que se sujeta al aceptar un nombramiento de tal envergadura, máxime estando bajo protesta de decir verdad.

El funcionario que actúa en contra del buen despacho, incurre en una ofensa al pueblo y a la autoridad que lo ha distinguido con un nombramiento de alta responsabilidad al haberse considerado como un individuo que goza de prestigio y calidad moral, de conducta intachable y digno de ser depositario de tan alta investidura para beneficio de la sociedad, pero si aún así se atreve a mentir y engañar a los representantes de la Nación, a la autoridad que lo designó y la sociedad directamente, debe velar porque la persona en cuestión no debe volver a ocupar un encargo de tal naturaleza, y es obligación del Congreso el velar porque se cumpla el supuesto.

## VII. Repercusiones de las declaraciones ante las Cámaras

La falta de reglamentación en la Cámara de Diputados para hacer valer las figuras de los informes de los miembros del gabinete presidencial bajo protesta de decir verdad y la pregunta parlamentaria, no es motivo para considerar que la violación a la formalidad que conlleva o a la información con la que el servidor público retroalimiente la solicitud de los legisladores, pueda realizarse sin incurrir en responsabilidad o evadir las repercusiones que conllevan.

Al respecto los distintos ordenamientos legales son muy claros y como se ha podido observar, la conducta derivada tanto por acciones como por omisiones, es sancionable administrativa y políticamente, sin eximir de las probables conductas que puedan ser tipificadas como delitos y por lo tanto, incurrir en responsabilidad penal.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala como sanciones para los servidores públicos aplicables en los casos de Juicio Político: destitución de su encargo y la inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público<sup>40</sup>; mientras que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos contempla como sanciones: amonestación privada o pública, suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año; destitución del puesto; sanción económica e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público<sup>41</sup>

El desempeño de la actividad pública lleva por sí solo una fuerte carga ética que vincula a todos los servidores públicos, máxime cuando se trata de los más altos cargos de la administración pública. Esta vinculación debiera ser más que suficiente para considerar que los actos que realizan los encargados de despacho están regidos bajo principios de honestidad, honradez y eficiencia que impidieran que en algún momento se pusiera en tela de juicio la veracidad de sus actos.

Al iniciar las labores los servidores públicos, se sujetan a un régimen bajo protesta de cumplir y hacer cumplir las leyes y a desempeñarse en beneficio de

---

<sup>40</sup> Artículo 110, párrafo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>41</sup> Artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

la sociedad y del orden público, pero no puede dejar de considerarse que el ser humano es proclive a las desviaciones de conducta; por ello, el servicio público se encuentra sujeto a reglas bien definidas para fijar las responsabilidades en que se pudiera incurrir por los actos u omisiones que lleguen a perjudicar el buen desempeño del encargo.

Las faltas de los servidores públicos se encuentran sujetas a reglas perfectamente delimitadas en nuestro sistema jurídico, así como los organismos encargados de sus aplicación; de esto, se puede ver que cuando existe una responsabilidad penal, el Ministerio Público, ente de la Administración Pública es quien se encarga de iniciar una investigación y ejercer el monopolio de la acción penal, para que en una segunda instancia sea el poder judicial quien se encargue de resolver y en su caso exonerar o fijar la pena a la que se hubiera hecho acreedora la persona; pero más aún, si estamos en presencia de un alto funcionario de cualquier de los tres poderes, a fin de poder someter al servidor público al escrutinio de la justicia, se requiere de la intervención del Poder Legislativo para que por medio de la declaración de procedencia, se inicie el procedimiento penal o bien quede en suspenso el procedimiento penal para ejercerse en cuanto el servidor público deje de desempeñar el encargo.

Por lo que respecta a la responsabilidad civil, ubicada totalmente en los daños y perjuicios que se cometieron en agravio y perjuicio del patrimonio de algún particular derivada de la falsedad de declaración de algún encargado de despacho que hubiese sido requerido por la Cámara de Diputados para ampliar lo contenido en el informe presidencial bajo protesta de decir verdad, puede resultar tema para una investigación en concreto y, aunque el tópico está completamente alejado de las facultades del Congreso y por lo tanto no debe considerarse como punto a reglamentar, es innegable que siendo éste un derecho de los particulares, la posibilidad de demandar al servidor público está latente, ya que el hecho de ocultar o desvirtuar la información solicitada, debe ser considerada una actividad administrativa irregular.

La Carta Magna en el párrafo segundo del artículo 113, establece de manera precisa este derecho al señalar que:

*La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes*

Por lo que respecta a la responsabilidad administrativa, ésta es una función de autocontrol en la que el mismo Poder Ejecutivo es quien se encarga de vigilar y sancionar las desviaciones de la conducta de sus miembros por medio de un procedimiento administrativo ante la Secretaría de la Función Pública auxiliada por los órganos de control interno o contralorías internas, para los casos en que se actúe en contra de los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, que rigen al servicio público.

Por último, la responsabilidad política, vista como el mecanismo idóneo para el control de legalidad de los actos de los servidores públicos, por parte del Poder Legislativo, no sólo en lo general por las acciones graves o en contra del buen despacho a que están obligados, sino incluso para particularizarlo como instrumento sancionador de los servidores públicos que incurran en falsedad en sus declaraciones ante las Cámaras o informes presentados como respuesta a la pregunta parlamentaria.

Las sanciones a que se hacen acreedores los servidores públicos en los casos en que sean sujetos al Juicio Político, deben aplicarse sin excepción desde una perspectiva jurídica, dejando de lado las negociaciones políticas para que el funcionario que sea requerido por alguna de las Cámaras, sepa que su dicho realmente tendrá repercusiones legales que lo pueden llevar no sólo a perder el puesto, sino incluso a quedar inhabilitado para desempeñarse en el ámbito de la administración pública en cualquiera de sus niveles, lo que le haría tomar con mayor seriedad la comparecencia.

Queda en claro que la falsedad en las declaraciones o desviación de la conducta de los servidores públicos, están sujetas a sanciones expresamente contempladas en nuestro sistema jurídico, por lo que la simple comparecencia ante los miembros del Poder Legislativo, debiera desarrollarse bajo el más estricto sentido ético y jurídico por parte de los encargados de despacho que se presenten, so pena de incurrir en alguno de los tipos de responsabilidad del sistema tetrapartita, aunque la Constitución en sus modificaciones a los artículos 69 y 93 no lo hayan contemplado así y hayan preferido remitirlo a la reglamentación por parte del Congreso.

En este sentido, con las posibles modificaciones a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, al Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos o a cualquier normatividad del Poder Legislativo, debe quedar en claro, no sólo el procedimiento a seguir en lo referente al llamado a comparecer de los servidores públicos, los modelos para la elaboración de los cuestionamientos y el procedimiento a seguir dentro del recinto parlamentario; es indispensable que en las modificaciones se contemplen de manera directa las sanciones a las que se harían acreedores los servidores públicos que incurrieran en falsedad, agravando tal acto y las sanciones por la violación a la protesta de decir verdad, plasmada en las modificaciones al texto constitucional.

La importancia que representa el citar y hacer comparecer a los servidores públicos bajo protesta de decir verdad, debe quedar perfectamente delimitada o se corre el riesgo de convertirla en una expresión sin sentido, una palabra hueca como tan atinadamente señala Karl Olivercrona, para denominar aquellas palabras que ante el uso reiterado o la falta de un trasfondo conceptual se vuelven *huecas* y no representan nada, se podrá tener la noción del objeto pero no la comprensión del objeto mismo<sup>42</sup>; cualquiera sabría cuál es la intención de hacer comparecer al servidor público bajo protesta de decir verdad, pero en el trasfondo, nadie sabría cuál es la importancia ni las repercusiones inherentes.

Incluso el hecho de hacer comparecer a un servidor público ante cualquiera de

---

<sup>42</sup>OLIVERCRONA, *Op. Cit.*, pp. 26 y 27.

las Cámaras y protestarlo a que se conduzca con la verdad, conlleva el riesgo de que sirva más como un instrumento de validez de la declaración aunque se incurra en falsedad si no se regulan las sanciones y los mecanismos para corroborar la veracidad de lo informado, facilitando la impunidad por los actos indebidos de los miembros del Ejecutivo.

Ante todo esto se puede resumir la idea señalando, que el servidor público que sean interpelados por alguna de las Cámaras para ampliar o rendir declaración, su dicho queda sujeto a las responsabilidades inherentes con la prestación del servicio público en caso de incurrir en falsedad, sin que la protesta de decir verdad lo vincule jurídicamente.

Mientras no se realicen las adecuaciones a la normatividad del Congreso, el cumplimiento o violación de la protesta de decir verdad, queda sujeta a la carga ética del servicio público; de ahí que para mantener la coherencia entre la ley secundaria y las modificaciones a los artículos 69 y 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como su cumplimiento, es ineludible que se realicen las adecuaciones a la ley del Congreso, para que en la práctica el funcionario que comparezca le de el valor real que tiene un acto formal como lo es la protesta de decir verdad o afronte las consecuencias jurídicas en caso de no hacerlo y no considere que se ciñe a una *zona de no agresión entre poderes* disfrazada como cumplimiento de un acto protocolario.

## VII. Conclusiones

1. La protesta de decir verdad, es más que un formulismo que tienen que cumplir los servidores públicos que sean citados a ampliar el informe presidencial presentado. El acto conlleva una fuerte carga ética y jurídica para que los funcionarios acudan con el ánimo de clarificar los cuestionamientos en cumplimiento de sus obligaciones.

2. La conducta inadecuada de los servidores públicos que han sido requeridos por el Congreso, recae en los supuestos de responsabilidad de los tipos penal, civil, administrativa y política, reglamentados en las leyes específicas, por lo que el problema de impunidad deriva más por la falta de aplicación de la norma que por la carencia de ella.

3. Las sanciones a las que se puede hacer acreedor un servidor público no tienen ninguna vinculación jurídica con la protesta de decir verdad, éstas se dan por faltar a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia o actuar en contra del buen despacho o que perjudiquen los intereses públicos fundamentales.

4. La falta de regulación de las sanciones a las que se puede hacer acreedor un servidor que falte a la verdad cuando se encuentra bajo protesta, puede repercutir más en un instrumento de validación del dicho del servidor público, que en un mecanismo de control de la comparecencia.

5. El Congreso debe regular en su ley y en el reglamento el procedimiento que debe regir las comparecencias y las preguntas parlamentarias para agilizar y

eficientar los mecanismos de control.

6. A fin de garantizar y hacer valer la figura de protesta de decir verdad, elevada a rango constitucional por las reformas a los artículos 69 y 93 del máximo ordenamiento, es necesario que la ley del Congreso y su reglamento, contemplen sanciones y mecanismos de aplicación para hacer valer su nivel de autoridad.

## Obras consultadas

FERNÁNDEZ DELGADO, Miguel Ángel y SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, *Antecedentes históricos de la Responsabilidad de los Servidores Públicos en México*, [En] Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos, [varios] Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Serie G Estudios Doctrinales, num. 165, México.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho Administrativo y Administración Pública*, Porrúa, México, 2006.

FRONDIZI, Risieri, *¿Qué son los valores?*, México, Fondo de Cultura Económica, 1958.

GARCÍA BECERRIL, Rocío, *El código ético de los servidores públicos en el Derecho Comparado con otros países*, [En] Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *Derechos de los Servidores Públicos*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, UNAM, 2002.

GONZÁLEZ VALENZUELA, Juliana, *El Ethos, destino del hombre*, México, UNAM, Fondo de Cultura Económica.

IUS 2007, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Poder Judicial de la Federación, Registro No. 192843, Localización: Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, X, Noviembre de 1999, Página: 32, Tesis: P./J. 127/99, Jurisprudencia, Materia(s): Común, México, 2007.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael, *Derecho Administrativo, cursos tres y cuatro*, México, Oxford Press, 2004.

MEDINA PÉREZ, Yamile y NIETO, Santiago (comp.), *Control externo y responsabilidades de los servidores públicos del Distrito Federal*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2005.

México a través de las Constituciones, *Las Siete Leyes Constitucionales de 1836*, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, Universidad de Colima, [CD] 31 de julio de 2003.

OLIVERCRONA, Karl, *Lenguaje Jurídico y Realidad*, México, Fontamara, 1991.

RAPHAEL, D.D., *Filosofía Moral*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la Lengua Española*, [en línea], vigésima segunda edición, disponible desde: [www.rae.es](http://www.rae.es)

SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS, Olga, *El Sistema de Responsabilidad de los Servidores Públicos y la Supletoriedad Procesal. Diferenciar es conveniente*, [En línea] Ciclo de Conferencias con motivo de la publicación de la nueva ley de responsabilidades administrativas, México, SECODAM, 2002, disponible desde: <http://www2.scjn.gob.mx/Ministros/oscgv/Conf/EL%20SISTEMA%20DE%20RESPONSABILIDAD%20DE%20LOS%20SERVIDORES%20PUBLICOS.pdf>

## **Legislación**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Código Civil Federal

Código Penal Federal

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

# **REELECCIÓN DE LOS LEGISLADORES EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

Consuelo Sirvent Gutiérrez\*

\* Doctora en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, Directora de Estudios Legislativos del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.





*SUMARIO: I. Introducción II. La reelección legislativa y su evolución histórica. III. Iniciativas de reforma al artículo 59 de la Constitución IV. El pensamiento de los juristas V: Postura legal VI. La reelección legislativa en América Latina y en los Estados Unidos de América. Conclusiones. Bibliografía.*

## I. Introducción

Un tema polémico por todo lo que conlleva en la vida de la política mexicana y su desarrollo como nación es el referente a que los miembros del Poder Legislativo tengan la facultad de reelegirse para un período inmediato en las Cámaras.

Previo a abordar el tema, hay que considerar primero cual es el fundamento legal de esta vertiente hoy puesta a debate por la sociedad.

## II. La reelección legislativa y su evolución histórica

El término reelección es definido como la posibilidad jurídica de un individuo que haya desempeñado un cargo de elección popular, para contender nuevamente por el mismo cargo al finalizar su período de su ejercicio.

La reelección de los legisladores está permitida en nuestro país, pero de manera discontinua, esto es, no pueden ser electos para el período inmediato.

A lo largo de la historia constitucional la reelección de los congresistas ha sufrido cambios.

La Constitución de Cádiz de 1812 o Constitución Política de la Monarquía Española contemplaba en el capítulo III, artículo 14 como forma de gobierno de la nación española una Monarquía moderada hereditaria y en el artículo 15 establece la potestad de las Cortes de hacer las leyes junto con el Rey.<sup>1</sup>

Las Cortes de acuerdo con el texto constitucional de aquella época, las conformaban la reunión de todos los Diputados que representaban a la Nación los cuales eran elegidos de la población compuesta de los naturales que por ambas líneas fueran originarios de los dominios españoles nombrando a un Diputado de Cortes por cada *setenta mil almas*, de acuerdo con lo plasmado en los artículos 27, 29 y 31 de la Constitución en comento, renovándose en su totalidad cada dos años (artículo 108).<sup>2</sup>

La Constitución narra a detalle el procedimiento para elegir a los Diputados de Cortes, expresando que los secretarios de despacho, los consejeros de Estado, los que sirven empleos de la casa real, ni los extranjeros aunque hayan obtenido la carta de ciudadano de las Cortes podían ser nombrados Diputados, así como los empleados públicos nombrados por el gobierno que no podían ser elegidos

---

<sup>1</sup>Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, *México a través de las Constituciones, Constitución de Cádiz*, México, CEDIP, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, 2003.

<sup>2</sup>*Ídem.*

Diputados por la provincia en que ejercieran su cargo, prohibiciones plasmadas en los artículos 95, 96 y 97.<sup>3</sup>

Si bien se contemplaba un principio de no reelección, éste era muy limitado ya que el impedimento plasmado iba en relación conforme con el artículo 110, al hecho de que un Diputado de Cortes no podía ser elegido nuevamente sino mediante otra diputación, considerando que el texto constitucional fundamentaba la existencia de diputaciones por razón de nacimiento o estar avecindado en un Provincia con residencia de por lo menos de 7 años (artículo 91).<sup>4</sup>

En el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana (Constitución de Apatzingan), de 1814, en el artículo 2 se expreso que la soberanía reside originalmente en el pueblo y consiste en la facultad de dictar leyes y establecer la forma de gobierno que más le convenga a los intereses de la sociedad.

El artículo 4 preceptuaba: *Como el gobierno no se instituye por honra o intereses particulares de ninguna familia, de ningún hombre ni clase de hombres, sino para proyección y seguridad general de todos los ciudadanos, unidos voluntariamente en sociedad, ésta tiene derecho incontestable a establecer el gobierno que más le convenga, alterarlo, modificarlo y abolirlo totalmente cuando su felicidad lo requiera.*

El cuerpo representativo de la soberanía del pueblo se denominó Supremo Congreso Mexicano (artículo 44), compuesto por Diputado iguales todos en autoridad y elegidos uno por cada provincia (artículo 48), los requisitos para ser Diputado eran ser ciudadano con ejercicio de sus derechos, 30 años de edad, buena reputación, patriotismo acreditado con servicios positivos y tener luces no vulgares para desempeñar el puesto (artículo 52).<sup>5</sup>

En la Constitución de Apatzingan se estableció la prohibición para que cualquier servidor del Supremo Gobierno o del Supremo Tribunal de Justicia<sup>6</sup> fuera Diputado a menos que hubieran transcurrido por lo menos dos años de haber dejado el encargo (artículo 53) así como la prohibición a que dos o más parientes en segundo grado, fueran Diputados simultáneamente (artículo 55).

El artículo 56 estableció: *Los diputados no funcionarán por más tiempo que el de dos años. Estos se contarán al diputado propietario desde el día que termine el bienio de la anterior diputación; o siendo el primer diputado en propiedad, desde el día que señale el supremo congreso para su incorporación, y al interino, desde la fecha de su nombramiento. El diputado suplente, no pasará del tiempo que corresponda al propietario por quien sustituye.*

El artículo 57 señala: *Tampoco serán reelegidos los diputados si no es que medie el tiempo de una diputación.*<sup>7</sup>

<sup>3</sup> Ídem

<sup>4</sup> Ídem.

<sup>5</sup>TENA RAMÍREZ, Felipe, *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana en Leyes Fundamentales de México*, Ed. Porrúa, México, 1964, pp.33-38.

<sup>6</sup>Las dos corporaciones que junto con el Supremo Congreso Mexicano, conformaban a las Supremas Autoridades (artículo 44)

<sup>7</sup>TENA RAMÍREZ, Felipe, *Op. cit.*, pp. 37-38.

Tanto en la Constitución de Cádiz como en el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, se estableció que los diputados no podían ser reelegidos para el período inmediato sino que tenía que mediar el tiempo de otra diputación.

La primera constitución de México independiente, fue la de 1824 donde se adoptó para su gobierno la forma de república representativa, popular, federal. El artículo 7 de éste documento señaló que se deposita el poder legislativo de la federación en un Congreso General dividido en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores. No se estableció ninguna prohibición para que diputados y senadores pudieran reelegirse de manera inmediata.

Las 7 Leyes Constitucionales de 1836 y la Constitución de 1857 al igual que la del 1824, fueron omisas respecto a la reelección de los congresistas por lo que estos podían reelegirse.

### **Constitución de 1917**

El detonador de la Revolución Mexicana fue la prolongación del mandato del general Porfirio Díaz y el reclamo que Francisco I Madero planteó de *sufragio efectivo no reelección*. Este principio agregado a la demanda social del pueblo de México permitió la elaboración de una nueva constitución en que además de las garantías sociales (aportación universal del derecho mexicano) y el principio de no reelección para el ejecutivo federal fue lo que le dio el marco a la Constitución de 1917.

La Constitución limitaba la aplicación del principio de no reelección a los titulares del Poder Ejecutivo de los estados y de la federación. Por lo que los diputados y senadores podían ser reelectos en esa época.

Sin embargo por las ambiciones del general Álvaro Obregón que ocupó la presidencia de 1920 a 1924, y de acuerdo con el general Plutarco Elías Calles logró que se reformara el artículo 83 constitucional el 28 de diciembre de 1926, para permitir la reelección del ejecutivo; Obregón no pudo retomar el poder porque fue asesinado en julio de 1928.

Esto obligó al presidente Abelardo L. Rodríguez a retomar el viejo principio de no reelección para el ejecutivo. En noviembre de 1932, en la Cámara de Diputados se dio lectura a la iniciativa del Partido Nacional Revolucionario (PNR) para establecer en la Constitución el postulado de la no reelección de una manera absoluta para el Presidente de la República y los gobernadores de los Estados y en forma restringida para presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, diputados locales, diputados federales y senadores.<sup>8</sup>

La Comisión que estudió la iniciativa manifestó: *La historia nos enseña que en todos los países y en todas las épocas, ha sido una tendencia invariable de quienes se han perpetuado en el poder, abusar de él, en provecho exclusivo*

---

<sup>8</sup>La medida de imponer límites a los períodos legislativos no fue objeto de extensos debates ni de justificación pública, más bien fue una cuestión de política interna del partido CAREY John M, *Límites a la reelección y representación legislativa*, Trad. Roberto Valladares, CIDE, México, 1996, p.17.

*de los intereses unilaterales de una fracción o de una camarilla y con menos precio de los grandes intereses colectivos encomendados a su cuidado...*

La iniciativa fue aprobada en 15 de diciembre de 1932 y turnada al senado el 20 de diciembre del mismo año, que la aprobó por unanimidad y se remitió a las legislaturas de los estados. El 20 de marzo de 1933 se declaró aprobada la reforma que fue publicada el 29 de abril.

Quedando de la siguiente manera: Artículo 59. *Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.*

*Los Senadores y Diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los Senadores y Diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes*

Esta reforma también se refirió a las legislaturas locales, quedando el artículo 115 de la Constitución<sup>9</sup> en el último párrafo de la siguiente manera: *Los diputados a las Legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.*

La exposición de motivos para llevar a cabo dicha reforma establece: Desde los principios de la vida independiente de México, la no reelección es una tendencia nacional, representa un anhelo de libertad, porque la tesis contraria se ha traducido a través de nuestra historia en el continuismo de un hombre o de un grupo reducido de hombres en el poder, que hacen degenerar a los gobiernos en tiranías absurdas e impropias de una organización democrática.

### **III. Iniciativas de reforma al artículo 59 de la Constitución**

Después de la reforma de 1933, el tema de la reelección legislativa permaneció en el olvido, hasta 1964, cuando el líder del Partido Popular Socialista, Vicente Lombardo Toledano, presentó una iniciativa de reforma al artículo 59 de la Constitución. La iniciativa planteaba la reelección ilimitada pero únicamente para los diputados federales. En la fundamentación de la iniciativa, Lombardo Toledano manifestó que los diputados trabajan doce meses en tres años, por lo que no pueden adquirir ni los conocimientos ni la experiencia en el cargo de representante del pueblo.

La iniciativa fue aprobada en la Cámara de Diputados por 162 votos a favor y 28 en contra. El proyecto fue enviado al senado y rechazado por unanimidad resolviendo que no era de aprobarse la reforma al artículo constitucional. El proyecto fue devuelto a la cámara y archivado.

En 1976, en la L Legislatura de la Cámara de Diputados, el Diputado Héctor Ramírez Cuellar, presentó una iniciativa de reforma a los artículos 59 y 55 de la

<sup>9</sup>Con la reforma publicada en 1987, dicho principio se traslado al artículo 116, fracción II, párrafo segundo constitucional.

Constitución, para permitir la reelección inmediata e indefinida de los legisladores. En 1982 el Diputado del Partido Popular Socialista Sergio Ruiz Pérez, presentó una iniciativa para reformar el artículo 59.

A partir de la LVI Legislatura el tema ha sido retomado por legisladores de todos los grupos parlamentarios y se han presentado varias iniciativas de reforma al artículo 59, las más recientes son las presentadas en el segundo periodo ordinario del primer año de la LX Legislatura.

El 15 de marzo de 2007 los diputados del PRI José Rosas Aispuro Torres y José Murat, presentaron un Proyecto de decreto que reforma el artículo 59 de la Constitución. La reforma se refiere a establecer que los senadores podrán ser reelectos para un período inmediato; que los diputados podrán ser reelectos hasta por tres periodos consecutivos; los senadores y diputados suplente podrán ser reelectos para el periodo inmediato con el carácter de propietario, si hubieren estado en ejercicio se computará como reelección en los términos anteriores, con la limitante de que los partidos políticos no podrán registrar para ser reelegidos a más del 50% de los candidatos, ni podrán ser reelectos los de representación proporcional por el mismo principio

El 25 de abril de 2007 el Diputado del PAN Rogelio Carvajal Tejeda presentó un Proyecto de decreto que reforma los artículos 59 y 116 de la Constitución, la reforma se refiere a establecer que los Senadores de la República podrán ser electos de manera inmediata hasta por un período adicional, y los diputados federales podrán ser reelectos hasta en tres periodos consecutivos. Asimismo, que no podrán ser electos como suplentes para el inmediato siguiente cuando hayan fungido como propietarios durante los periodos antes señalados.

En el segundo período del segundo año de la Comisión Permanente de la LX Legislatura, el 16 de julio de 2008, el Diputado Emilio Ramón Ramiro Flores Domínguez del PAN, presentó un Proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 59 de la Constitución, con esta reforma se pretende incorporar el principio de reelección de los legisladores del Congreso de la Unión, pudiendo ser reelectos los Senadores hasta en dos períodos y los Diputados hasta en cuatro.

Las tres iniciativas fueron turnadas a la Comisión de Puntos Constitucionales y se encuentran pendientes.

Las iniciativas que han sido presentadas coinciden en señalar que para fortalecer al Poder legislativo y lograr un equilibrio real entre poderes, es necesario reincorporar la reelección inmediata de legisladores a la Carta Magna.<sup>10</sup>

#### **IV. El pensamiento de los juristas**

En defensa de la continuidad de los representantes populares Campos Vargas, señala que *la experiencia acumulada de un legislador es fundamental, pero al mismo tiempo es de vital importancia la continuidad que se obtenga de*

<sup>10</sup>CERVANTES GÓMEZ, Juan Carlos y, GARABITO MARTÍNEZ, Jorge, *El fortalecimiento del Congreso en el marco de la Reforma del Estado*, en Expediente Parlamentario, Núm.5, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Cámara de Diputados, México, 2005, p.137

*ese proceso de acumulación*<sup>11</sup>, en clara connotación al hecho de que la entrada de nuevos representantes, 3 años en la Cámara de Diputados y 6 en la de Cámara de Senadores, redundan en la pérdida de tiempo y el conocimiento acumulado por los legisladores, por todo el proceso de aprendizaje a que están sometidos e incluso, al hecho de que antes de que termine su mandato, se ocupan más en pensar donde ubicarse, que en terminar la labor que les fue encomendada, lo que redundan en un Poder Legislativo débil que no realiza su labor de contrapeso del Poder Ejecutivo.

Para Alonso Lujambio, el mítico principio sobre la no reelección en nuestro país debe ser replanteado entre otras instituciones, como una variable que permita la instauración y el mantenimiento de una democracia estable, máxime por la situación que se está viviendo en nuestro país desde el año 2000.

Pero –continúa– los estudios formales que ven la idea de la reelección han estado enfocados principalmente hacia la figura del Presidente de la República y le han dado una importancia relativa a la reelección de los legisladores ante lo que existen pocas propuestas formales que permitirían apoyar la introducción de la reelección en el Congreso de la Unión.<sup>12</sup>

En este artículo, si bien señala que existe coincidencia de ideas con las que plantea Luis Carlos Ugalde formulada en el número 47 de *Cuadernos de Nexos* de mayo de 1992, en la que señala que los beneficios de un cambio institucional *sobre todo en la esfera del poder legislativo* y que no han sido discutidos como debiera. El hecho de que no exista la reelección inmediata, ha imposibilitado el surgimiento de una carrera legislativa.

Lujambio está a favor de la reelección legislativa, por la conveniencia de que exista un servicio de carrera legislativo en nuestro país donde es prácticamente nulo.

La profesionalización de la vida legislativa es para Lujambio algo imprescindible, para buscar la experiencia y especialización en las distintas áreas vinculadas con la agenda legislativa y por ende con el desarrollo de nuestro país, fortaleciendo al mismo tiempo, al legislativo frente al ejecutivo que ante la debilidad generada por la falta de experiencia de los legisladores, se ha fortalecido y monopolizado la información, la especialización de funciones y hasta la experiencia legislativa<sup>13</sup>, pero, sin que se pueda considerar que ante este panorama, realmente va a surgir una representación de los legisladores hacia sus representados, ya que esto debilitaría las de por sí precarias organizaciones partidistas al crear a los legisladores como *agentes políticos libres en busca de su reelección y sus clientelas*.<sup>14</sup>

Miguel Carbonell está de acuerdo en la continuidad ininterrumpida de los legisladores como la tendencia natural que se está dando hacia el cambio en los

---

<sup>11</sup> CAMPOS VARGAS EMMA, *Los Legisladores del PRI de 1934 a 1997: La perversidad de la no reelección*, En: Quórum Legislativo, No. 83, Enero de 1996, México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, p. 28.

<sup>12</sup> LUJAMBIO, Alonso, *Reelección Legislativa y Estabilidad Democrática*, México, Instituto Tecnológico Autónomo de México, Biblioteca, estudios, disponible desde: [http://biblioteca.itam.mx/estudios/estudio/letras32/textos4/sec\\_1.html](http://biblioteca.itam.mx/estudios/estudio/letras32/textos4/sec_1.html)

<sup>13</sup> *Ídem*

<sup>14</sup> *Ídem*.

cargos de elección popular, señalando que pese a la tensión que se ha ido generando entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo ante la pluralidad política del tiempo actual, específicamente a partir de la LVII Legislatura, la figura de la reelección si es bien aprovechada, sería la ayuda que necesita el proceso político nacional.<sup>15</sup>

Fortaleciendo su postura señala como tres las ventajas que se darían en caso de que llegara a aplicarse la figura de la reelección de los legisladores en nuestro país:

Primero. Se daría una relación más directa en los legisladores y los electores, ya que estos se verían en la necesidad de salir a buscar los votos para lograr la identificación de la sociedad y no como se da en la actualidad que los legisladores están más inmersos en lograr el reconocimiento del partido.

Segundo. Se fortalecería la responsabilidad de los legisladores, quienes con el fin de verse recompensados con la continuidad en su encargo, buscarían realizar las labores de manera más eficiente y eficaz.

Tercero. Se generaría la profesionalización del trabajo legislativo, punto requerido ante la complejidad que se va dando cada día en los temas de la agenda legislativa, dejando de lado en los debates a los improvisados.<sup>16</sup>

Francisco José de Andrea Sánchez<sup>17</sup>, señala las ventajas pero también las desventajas que la reelección legislativa presenta.

Como ventajas destaca la profesionalización de la carrera legislativa en donde *muchos de los actuales representantes políticos con madera de legisladores, podrían encontrar resignación cómoda en considerar una carrera legislativa como el eslabón último y digno de una carrera política, sin tener que angustiarse ante el fin de su ejercicio buscando acomodo temporal o salvador en otras instancias que, más que "cobijo vocacional" implica "premio de consolación" o retiro de la actividad natural*<sup>18</sup>.

El mejor contacto y nexos entre representante político y elector, por el ya mencionado acercamiento que deberían tener los candidatos a repetir en las Cámaras, y la población votante encargado de premiarlos con la reelección o bien castigarlos con la remoción.

La responsabilidad de los legisladores en el desempeño de su trabajo para la mejor resolución de los problemas sociales, una responsabilidad hasta ahora inexistente.

Hasta este punto existe una coincidencia entre Carbonell y Andrea Sánchez, pero este último encuentra otras ventajas más que son:

La estabilidad política y legislativa que redundaría en un efecto colateral

<sup>15</sup>CARBONELL, Miguel, *Reformas del Estado y cambio constitucional en México*, artículos electrónicos, México, Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Michoacán, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, [En línea], disponible desde: <http://www.tribunalmmm.gob.mx/default2.htm>

<sup>16</sup>*Idem*

<sup>17</sup>*Idem.*

<sup>18</sup>ANDREA SÁNCHEZ, Francisco José, *Reelección Legislativa Consecutiva: Una iniciativa de Reforma riesgosa*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Biblioteca Jurídica Virtual, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, [En línea], disponible desde: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/103/el/el9.htm>

saludable para el país ya que las relaciones entre los miembros del Poder Ejecutivo y los Legisladores de carrera, serían más fluidas.

El fomento de los proyectos legislativos coherentes a largo plazo, con lo que se evitaría la legislación *al vapor* a la vez que se evitaría *truncar* un proceso de gestación a largo plazo.

La armonía interpartidaria e intrapartidaria, con la estabilidad a largo plazo en la composición de las Cámaras, se lograría a su vez las relaciones armónicas entre cúpulas, bases y elites partidarias lo que haría más eficiente el trabajo legislativo.<sup>19</sup>

Por lo que respecta a las desventajas de la reelección de los legisladores, el autor en mención señala que si bien el sentido común las tiene perfectamente delimitadas, la experiencia que se ha obtenido en aquellos lugares donde se aplica como en los Estados Unidos de América, es una herramienta valiosa para ubicarlas.

La no limitación de períodos consecutivos en los que los legisladores se pueden reelegir, acotada únicamente a las limitantes físicas y mentales que se dan con la edad y que en su momento se considero como la base del ejercicio democrático pleno, ha provocado un autoritarismo legislativo que redundo en abuso de poder, tráfico de influencias y corrupción. Camacho Vargas, manifiesta que existen autores que sostienen que la reelección inmediata de los diputados y senadores federales sólo beneficiaría a las cúpulas partidistas y no a la sociedad, ya que no garantizaría que los diputados aunque conozcan los problemas nacionales y puedan ser especialistas en técnica parlamentaria, pueden ser ajenos a la realidad y poco interesados en la solución de los problemas del país.<sup>20</sup>

En contraparte a la idea de la profesionalización de la carrera legislativa como una de las ventajas de la figura de la reelección legislativa, se ha encontrado también en la práctica que lo que único que ha profesionalizado es el abuso de poder y la construcción de cotos de poder.<sup>21</sup>

Torres Espinoza es contrario a la reelección y manifiesta que: *los representantes populares podrían gobernar consecutivamente por largos períodos. Recordemos que poder que se alarga, casi siempre termina corrompiéndose. En lugar de fortalecer con una supuesta profesionalización de la representación, la reelección podría debilitar la misma por estancamiento e inamovilidad de los representantes.*<sup>22</sup>

Esteban David Rodríguez, refiriéndose a la profesionalización de los congresistas en los *Dueños del Congreso* señala que sin haber reelección inmediata, el 50% de quienes han llegado al senado y el 12% de los que han sido diputados se han reelecto de 1933 y 2003 y entre quienes han tenido carreras de 18 a 30 años en el Congreso no se juntan 10 que hayan repetido en una misma comisión para especializarse en un tema. Cómo creerles que su fin es la experiencia o la profesionalización.<sup>23</sup>

---

<sup>19</sup> ANDREA SÁNCHEZ, *Op Cit.*

<sup>20</sup> CAMACHO VARGAS, José Luis, *El Congreso mexicano: historia, organización y propuestas de reforma.* Ed. Cámara de Diputados, LIX Legislatura, México, 2006, p.167

<sup>21</sup> ANDREA SÁNCHEZ, *Op. cit.*

<sup>22</sup> TORRES ESPINOZA, Gabriel, *Pensar en la reelección* Milenio.Com, miércoles 7 de enero 2009.

<sup>23</sup> RODRÍGUEZ, Esteban David, *Los dueños del Congreso, el Poder Legislativo,* México, Grijalvo, 2004



## V. Postura legal

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos refiere en su título tercero sobre la división de poderes del Supremo Poder de la Federación, el cual estará integrado por los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.<sup>24</sup>

Por lo que respecta a las funciones del Poder Legislativo estas se depositan en un Congreso General bajo un sistema bicameral en donde la Cámara Alta es representada por un total de 128 Senadores de los que cada estado y el Distrito Federal, elige a dos de ellos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno es asignado a la primera minoría y los 32 restantes son elegidos según el principio de representación proporcional votados en una sola circunscripción plurinominal para un período de seis años.<sup>25</sup>

La Cámara de Diputados se integra por 500 Diputados Federales propietarios, cada uno de ellos con un suplente; 300 electos de acuerdo con el principio de votación de mayoría relativa conforme a un sistema de distritos electorales uninominales y 200 electos bajo el principio de representación proporcional por un sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripción a les plurinominales, renovando a la totalidad de los integrantes de la Cámara cada tres años.<sup>26</sup>

En relación con el tema, es importante señalar que tanto los Senadores como los Diputados no pueden ser reelegidos para otro período consecutivo<sup>27</sup> pero no existe ningún impedimento legal para que dejen pasar un período antes de regresar nuevamente a ocupar su cargo, incluso aún tampoco se da está limitante para que al finalizar su mandato constitucional, sean elegidos para ocupar una de las posiciones de la otra Cámara o de algún Congreso estatal.

Considerando el texto constitucional, otra de las reglas vinculadas con el tema de la reelección de los legisladores, es en relación con el hecho de que cualquiera de los Diputados o Senadores que haya sido elegido como suplente, podrá ser a su vez electo como propietario en la legislatura siguiente, siempre y cuando no hayan estado en funciones, esto es, que hayan mantenido el carácter de suplentes durante todo el período, pero la situación de los representantes propietarios, se da a la inversa, aquel que haya sido nombrado como propietario no podrá obtener un nombramiento como suplente en la legislatura siguiente<sup>28</sup>.

De todo esto se desprende que en nuestro país se encuentra expresamente prohibido, sin dejar lugar a dudas, que la idea de la reelección inmediata de los legisladores, pero en un plano práctico hay que analizar si esta es o no la medida más eficaz para nuestro país.

De todo lo anterior se desprende la idea de que la reelección legislativa debe estudiarse desde dos grandes perspectivas opuestas entre si y la diversidad

<sup>24</sup>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos artículo 49.

<sup>25</sup>*Ibidem*, artículo 56.

<sup>26</sup>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 51, 52.

<sup>27</sup>*Ibidem*, artículo 59.

<sup>28</sup>*Idem*

de vertientes que pueden derivar de ellas; en la primera con una connotación totalmente, negativa habría que considerarla como una opción de permanencia ininterrumpida de legisladores con la consecuente conformación de un coto de poder que serviría de base para negociaciones y presiones en donde los únicos beneficiados serían ellos mismos y las personas cercanas; mientras que en la segunda y como contraparte, se encontraría ante la posibilidad de que el desempeño del servicio público en los más altos niveles del Poder Legislativo, se rigiera bajo la figura del servicio de carrera, obligando a los legisladores a actuar bajo los más estrictos criterios en el desempeño de sus labores, a fin de verse recompensados con la permanencia del cargo o castigados con su remoción.

## **VI. La reelección legislativa en América Latina y en los Estados Unidos de América.**

A continuación trataremos el tema de la reelección en América latina y los Estados Unidos de América.

### **Argentina**

El artículo 44 de la Constitución de Argentina menciona que el Congreso se compone de dos cámaras, la de diputados de la Nación y otra de senadores de las provincias y de la ciudad de Buenos Aires.

El artículo 45 establece que: *La Cámara de Diputados se compondrá de representantes elegidos directamente por el pueblo de las provincias, de la ciudad de Buenos Aires, y de la Capital en caso de traslado, que se consideran a este fin como distritos electorales de un solo Estado...El número de representantes será de uno por cada treinta y tres mil habitantes o fracción que no baje de dieciséis mil quinientos...*

El artículo 50 prevé que los diputados duran en su representación cuatro años, y son reelegibles indefinidamente.

De acuerdo al artículo 54 de la Constitución, el senado se compone por tres senadores por cada provincia y tres por la ciudad de Buenos Aires. Elegidos en forma directa y conjunta, correspondiendo dos senadores al partido político que obtenga el mayor número de votos, y un senador al partido político que le siga en número de votos.

El artículo 57 dispone que el Presidente de la Cámara es el Vicepresidente de la Nación y el artículo 58 establece que el senado nombrará un Presidente Provisorio que lo presida en caso de ausencia del vicepresidente, o cuando éste ejerce las funciones de Presidente de la Nación.

El artículo 56 de la Constitución señala: *Los senadores duran seis años en el ejercicio de su mandato, y son reelegibles indefinidamente; pero el Senado se renovará a razón de una tercera parte de los distritos electorales cada dos años.*

De acuerdo a la Constitución tanto los Diputados como los senadores se pueden reelegir indefinidamente.

### **Belice**

La Constitución señala que el Poder Legislativo es bicameral y se denomina Asamblea Nacional compuesta de la cámara de Senadores y la Cámara de Representantes. Duran en sus funciones cinco años

### **Bolivia**

La Constitución de Bolivia establece en el artículo 146: *La Asamblea Legislativa plurinominal esta compuesta por dos cámaras, la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, y es la única con facultad de aprobar y sancionar leyes que rigen para todo el territorio boliviano.*

Los senadores y diputados pueden ser reelectos y sus mandatos son renunciables.

### **Brasil**

La Constitución de la República Federativa de Brasil, establece en el artículo 44 El Poder Legislativo es ejercido por el Consejo Nacional, que se compone de la Cámara de Diputados y del Senado Federal

Artículo 45. *La Cámara de los Diputados está integrada de representantes del pueblo, elegidos por el sistema proporcional en cada Estado, en cada Territorio y en el Distrito Federal*

1. *El número total de diputados, así como la representación por cada Estado y por el Distrito Federal serán establecidos por ley complementaria proporcionalmente a la población, procediéndose a los ajustes necesarios en el año anterior a la elección, para que ninguna de aquellas unidades de la Federación tenga menos de ocho ni más de setenta Diputados.*

2. Cada Territorio elegirá cuatro diputados

Artículo 216. *El Senado Federal se compone de representantes de los Estados y del Distrito Federal elegidos según el sistema mayoritario. Cada Estado y el Distrito Federal elegirán tres senadores, con un mandato de ocho años.*

### **Colombia**

La Constitución de la República de Colombia establece en el artículo 132 que los senadores y representantes serán elegidos para un período de cuatro años.

### **Costa Rica**

La Constitución Política de la Republica de Costa Rica, en el artículo 105 establece que la potestad de legislar reside en el pueblo, el cual la delega, por medio del sufragio, en la Asamblea Legislativa.

La Asamblea se compone de cincuenta y siete diputados; durarán en sus cargos cuatro años y no podrán ser reelectos en forma sucesiva (artículos 106 y 107)

### **Cuba**

El artículo 68 de la Constitución de Cuba establece: *La Asamblea Nacional del Poder Popular es el único órgano con potestad constituyente y legislativa en la República*

*Artículo 69. La Asamblea Nacional del Poder Popular se compone de diputados elegidos por las Asambleas Municipales del Poder Popular en la forma y en la proporción que determine la ley.*

*Artículo 70.*

*1. La Asamblea Nacional del Poder Popular es elegida por un término de cinco años.*

*2. Este término sólo podrá extenderse por acuerdo de la propia Asamblea en caso de guerra o a virtud de otras circunstancias excepcionales que impidan la celebración normal de las elecciones y mientras subsistan tales circunstancias.*

## **Chile**

Al poder legislativo se le denomina Congreso Nacional. El artículo 42 de la Constitución política de la República de Chile señala que el Congreso es bicameral se compone de una cámara de diputados y una cámara de senadores.

La Cámara de Diputados está integrada por 120 miembros elegidos en votación directa por los distritos electorales que establezca la ley orgánica constitucional respectiva. La Cámara de Diputados se renovará en su totalidad cada cuatro años (Art.43).

El Senado esta integrado por miembros elegidos en votación directa por cada una de las tres regiones del país. A cada región corresponderá elegir dos senadores, en la forma que determine la ley orgánica constitucional.

## **Ecuador.**

La Constitución de la República del Ecuador establece en el artículo 118 que la función legislativa se ejerce por la Asamblea Nacional que se integrara por asambleístas elegidos por un periodo de cuatro años.

La Asamblea Nacional es unicameral y tendrá su sede en Quito.

Excepcionalmente podrá reunirse en cualquier parte del territorio nacional.

El Senado esta integrado por miembros elegidos en votación directa por cada una de las tres regiones del país. A cada región corresponderá elegir dos senadores, en la forma que determine la ley orgánica constitucional.

## **Guatemala.**

La Constitución Política de la República de Guatemala establece en el artículo 157: *Potestad legislativa y elección de diputados. La potestad legislativa corresponde al Congreso de la República, integrado por diputados electos directamente por el pueblo en sufragio universal, por el sistema de lista nacional y distrito electorales.*

*La ley establecerá el número de diputados que correspondan a cada distrito en proporción a la población y el que corresponda por lista nacional...*

*Artículo 162 Requisitos para el cargo de diputado. Para ser electo diputado se requiere ser guatemalteco de origen y estar en el ejercicio de sus derechos ciudadanos.*

*Los diputados durarán en su función cinco años pudiendo ser reelectos.*

### **Haití**

El artículo 62 de la Constitución de Haití establece que el Poder Legislativo es bicameral, compuesto por la Cámara de Diputados y la de senadores los diputados duran cuatro años y los senadores seis años y se pueden reelegir.

### **Honduras.**

En la Constitución de Honduras se señala que el Poder Legislativo se ejerce por un Congreso de diputados que serán elegidos por un período de cuatro años ( Arts. 189 y 196)

### **El Salvador**

La Constitución establece en el artículo 48: *El Poder Legislativo será ejercido por dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores...*

*Artículo 54: La cámara de diputados se renovará cada año. La de senadores será también renovada por tercios cada año y sus miembros podrán ser reelectos.*

### **Nicaragua**

El artículo 132 de la Constitución establece: *El Poder Legislativo lo ejerce la Asamblea Nacional por delegación y mandato del pueblo. La Asamblea Nacional está integrada por noventa Representantes con sus respectivos Suplentes, elegidos por voto universal, libre y secreto en circunscripciones regionales mediante la aplicación del sistema de representación proporcional regulado por la Ley Electoral*

*Artículo 136. Los Representantes ante la Asamblea Nacional serán elegidos para un período de seis años.*

### **Panamá**

La Constitución de Panamá señala en el artículo 146: El Órgano Legislativo estará constituido por una corporación denominada Asamblea Nacional cuyos miembros serán elegidos mediante postulación partidista o por libre postulación mediante votación popular directa.

### **Paraguay**

El artículo 182 de la Constitución de Paraguay dice: El Poder Legislativo será ejercido por el Congreso, compuesto de una Cámara de senadores y otra de diputados. Los miembros titulares y suplentes de ambas Cámaras serán elegidos directamente por el pueblo, de conformidad con la ley.

Artículo 187. Los senadores y diputados titulares y suplentes serán elegidos en comicios simultáneos con los presidenciales. Los legisladores durarán cinco años en su mandato y podrán ser reelectos.

### **Perú**

El artículo 90 de la Constitución dice: *El Poder Legislativo reside en un Congreso, el cual consta de Cámara única.*

*El número de congresistas es de ciento veinte. El senado se elige por un período de cinco años mediante un proceso electoral organizado conforme a la ley.*

## **Puerto Rico**

La Constitución del Estado Libre y Asociado de Puerto Rico establece que el Poder Legislativo se ejerce por una Asamblea Legislativa que se compone de la Cámara de Representantes y la de senadores cuyos miembros son elegidos por votación directa en cada elección general.

La Cámara de representantes se compone de cincuenta y un representantes y la de senadores de veintisiete

## **República Dominicana**

La Constitución de la República Dominicana señala en el artículo 16: El Poder Legislativo se ejerce por un Congreso de la República, compuesto de un Senado y una Cámara de Diputados

*Artículo 17: La elección de Senadores y Diputados se hará por voto directo.*

*Artículo 21. El Senado se compondrá de miembros elegidos a razón de uno por cada provincia y uno por el Distrito Nacional, cuyo ejercicio durará un período de cuatro años.*

*Artículo 24: La Cámara de Diputados se compondrá de miembros elegidos cada cuatro años por el pueblo de las provincias y del Distrito Nacional, a razón de uno por cada cincuenta mil habitantes o fracción de más de veinticinco mil, sin que en ningún caso sean menos de dos.*

## **Uruguay**

La Constitución de la República Oriental del Uruguay establece en el artículo 83: El Poder Legislativo será ejercido por la Asamblea General. Artículo 84 La Asamblea se compondrá por dos cámaras una de Representantes y otra de Senadores. Tanto los Representas como los senadores duraran cinco años en sus funciones (Arts 89 y 97).

## **Venezuela**

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela entró en vigor el 15 de diciembre de 1999. En el año 2009 se llevó a cabo un referéndum constitucional, también llamado *Referéndum Aprobatorio de la Enmienda Constitucional*, donde se enmendaron varios artículos de la Constitución con el fin de permitir la reelección continua e indefinida de cualquier cargo de elección popular. Respecto al tema en estudio el artículo 186 dice: *La Asamblea Nacional estará integrada por diputadas y diputados elegidas o elegidos en cada entidad federal por votación universal directa, personalizada y secreta con representación proporcional, del uno coma uno por ciento de la población del país.*

*Artículo 192: Los diputados y diputadas a la Asamblea Nacional duraran cinco años en el ejercicio de sus funciones, pudiendo ser reelegidos o reelegidas.*

De los países mencionados México y Costa Rica prohíben la reelección inmediata de los legisladores

En Bolivia pueden ser reelectos por una sola vez de manera continua. En Venezuela pueden ser reelectos por dos periodos consecutivos como máximo.

En Cuba se permite la prorroga de funciones, por circunstancias excepcionales,

Argentina, el Salvador, Guatemala, Haití, Paraguay y Venezuela establecen la reelección inmediata.

La Constitución de Brasil, Colombia, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay no dicen nada al respecto, por lo que está implícita la reelección.

### **Estados Unidos de América**

La reelección en los Estados Unidos de América lo analizo en forma separada porque es el país que por lo general tomamos de modelo y para bien o para mal tratamos de copiar.

La Constitución de los Estados Unidos de América establece en el artículo I sección 1: *Todas las facultades legislativas aquí otorgadas serán conferidas a un Congreso de los Estados Unidos, el cual estará compuesto de un Senador y una Cámara de Representantes*

*Sección 2. La Cámara de Representantes estará compuesta de miembros elegidos cada dos años por los habitantes de los diversos Estados...*

La Sección 3 fue modificada por la Enmienda XVII en 1913, quedando de la siguiente forma: *El Senado de los Estados Unidos estará compuesto por dos Senadores de cada Estado, elegidos por la población del mismo para un período de seis años...*

Entre los años de 1990 y 1994, un total de 22 estados aprobaron medidas para limitar la reelección en los Estados Unidos. En veinte estados, las restricciones se aplicarían tanto a los legisladores estatales como a los representantes en el Congreso Federal, mientras que los dos estados restantes aprobaron restricciones sólo a los legisladores federales.

En mayo de 1995 la Suprema Corte de Estados Unidos anuló todos los límites impuestos a la reelección impuestos por los estados a sus representantes en el Congreso de los Estados Unidos por considerarlos inconstitucionales, porque la única manera para restringir la reelección inmediata en el Congreso Federal es mediante una enmienda constitucional, dejando a salvo la Corte, los límites que los estados impusieron a sus legisladores locales.<sup>29</sup>

El número de mandatos de los legisladores no está limitado por lo que es muy longevo, algunos miembros del Congreso han permanecido ininterrumpidamente por casi medio siglo, especialmente en la Cámara de Representantes, donde es fácil reelegirse: en promedio, más de 90% de los representantes que son candidatos obtienen su reelección, frente a 77% de los senadores.<sup>30</sup>

*Los presidentes de las comisiones son los que han sido reelectos el mayor número de veces consecutivas por eso se apoda a este sistema sarcásticamente senility system. Los presidentes de comisión se eligen por antigüedad en 60 años tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado tan solo cinco Presidentes de*

---

<sup>29</sup>CAREY, John M., *Límites a la reelección*, Trad. Roberto Valladares, CIDE, México, 2006, p. 9.

<sup>30</sup>TOINET, Marie France, *El sistema político de los Estados Unidos*, Trad. Glenn Amado Gallardo Jorden, FCE, México, 1994, p.87.

*comisiones no fueron renovados en sus funciones.*<sup>31</sup>

La reelección ininterrumpidamente es atribuida a las ventajas con las que cuentan los legisladores, entre las cuales podemos mencionar: cobertura en los medios de comunicación; oficinas en su distrito; mejores oportunidades de financiamiento, un mejor reconocimiento de y entre sus electores.

Otro de los elementos principales que contribuyen a la victoria de los congresistas ocupantes sobre los retadores, es el elevado costo de las campañas, hecho que los coloca en una situación ventajosa respecto a los nuevos contendientes.

*Con la reelección, los representantes populares podrían gobernar consecutivamente por largos períodos. Recordemos que poder que se alarga casi siempre termina corrompiéndose. En lugar de fortalecer con una supuesta profesionalización de la representación, la reelección podría debilitar la misma por estancamiento e inmovilidad de los aspirantes.*<sup>32</sup>

La reelección legislativa en los Estados Unidos de América ha dado lugar a la presencia de personalidades muy poderosas tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes como el senador demócrata por el Estado de Massachussets Edward Kennedy quien ha desempeñado dicho cargo desde 1962.

El Senador de Carolina del Norte Jesse Helms permaneció en el cargo de 1972 a 2003. En 2006 trascendió que sufría de demencia senil. El era conocido por el senador “no” debido a que era contrario a toda política de renovación; esto es una clara muestra de que la reelección perpetúa criterios seniles. Otro ejemplo es Dan Rostenkowski, uno de los miembros más influyentes del Congreso; representante del Estado de Illinois durante más de veinte años y presidente por mucho tiempo de la Comisión de Vías y Medios (Ways and Means committee). Fue acusado de fraude, desvío de fondos y abuso del poder; condenado por 17 cargos de corrupción.

En los Estados Unidos de América hay un movimiento de opinión que impulsa el poner límites a la reelección por tiempo indefinido de los representantes. El jurista argentino Jorge H. Gantile manifiesta que esta medida le parece saludable también para Argentina en una futura reforma constitucional.<sup>33</sup>

## Conclusiones

En gran parte de los países existe la reelección inmediata e indefinida de los congresistas, pero eso no significa que sea lo mejor para nuestro país y que debamos adoptarla necesariamente.

Los límites a la reelección no son una prohibición absoluta, ya que los senadores como los diputados no pueden ser reelegidos para otro período consecutivo<sup>34</sup> pero no existe ningún impedimento legal para que dejen pasar un período antes de

<sup>31</sup> *TOINET, Marie France, Op. Cit., p. 98*

<sup>32</sup> *TORRES ESPINOZA, Gabriel, Milenio 7 de enero 2009 <http://www.milenio.com7mode744931>*

<sup>33</sup> *GENTILE, Jorge H. Derecho parlamentario argentino, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1997, p.58*

<sup>34</sup> *Ibidem, p. 59.*



regresar nuevamente a ocupar su cargo, incluso aún tampoco se da está limitante para que al finalizar su mandato constitucional, sean elegidos para ocupar una de las posiciones de la otra Cámara o de algún Congreso estatal.

Considero que para los senadores no debe haber ningún tipo de reelección; en cambio para los diputados sería conveniente la reelección por una sola vez de forma continua, de esta manera podrían permanecer seis años, tiempo suficiente para su desempeño; por el contrario, si se estableciera la reelección en forma indefinida, traería como consecuencia grupos cerrados, con gran poder y privilegios, con ideas arraigadas que difícilmente aceptarían otros puntos de vista; por lo tanto, es importante que en los cargos de elección popular se fomente la participación de un mayor número de personas con propuestas e ideas nuevas, por el bien del país.

Respecto a la profesionalización que se menciona con la reelección inmediata e indefinida, sería bueno analizar que ha pasado con los legisladores que se han elegido varias veces aunque no en reelección inmediata. El que quiere trabajar lo hace y aprende pronto y si consideran que en tres años no podrán hacer nada, la pregunta sería ¿para qué aceptaron el cargo?

Se argumenta que con la reelección inmediata habría mayor responsabilidad de los legisladores frente al electorado; sobre este punto coincido con Camacho Vargas<sup>35</sup> que expresa:...cabe preguntarse si cuando son votados y electos por la población, no se supone que asumen un compromiso con sus electores, o será acaso que nuestros votos ¿son simplemente instrumentos para llegar al poder sin que ello se traduzca en compromiso alguno?

## Bibliografía

ANDREA SÁNCHEZ, Francisco José, *Reelección Legislativa Consecutiva: Una iniciativa de Reforma riesgosa*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Biblioteca Jurídica Virtual, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, [En línea], disponible:<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/103/el/el9.htm>

CAMACHO VARGAS, José Luis, *El Congreso mexicano: historia, organización y propuestas de reforma*. Ed. Cámara de Diputados, LIX Legislatura, México, 2006, p.167.  
CARBONELL, Miguel, *Reformas del Estado y cambio constitucional en México*, artículos electrónicos, México, Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Michoacán, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, [En línea], disponible desde: <http://www.tribunalmmm.gob.mx/default2.htm>

CAMPOS VARGAS EMMA, *Los Legisladores del PRI de 1934 a 1997: La perversidad de la no reelección*, En: Quórum Legislativo, No. 83, Enero de 1996, México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados.

---

<sup>35</sup>CAMACHO VARGAS, José Luis, Op. Cit., p.198.

CAREY John M, Límites a la reelección y representación legislativa, Trad. Roberto Valladares, CIDE, México, 1996.

Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, *México a través de las Constituciones, Constitución de Cádiz*, México, CEDIP, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, 2003.

CERVANTES GÓMEZ, Juan Carlos y, GARABITO MARTÍNEZ, Jorge, *El fortalecimiento del Congreso en el marco de la Reforma del Estado* en Expediente Parlamentario, Núm.5, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Cámara de Diputados, México, 2005.

Constitución de los Estados Unidos de América, Servicio Informativo y Cultural de los Estados Unidos, 1997

Constitución de la República de Guatemala, FCE, México, 1985.

Constitución de la República Oriental de Uruguay, Poder Legislativo Comisión Administrativa, Uruguay, 2007.

GENTILE, Jorge H., *Derecho parlamentario argentino*, Buenos Aires, Argentina, Ed. Ciudad Argentina, 1997.

LUJAMBIO, Alonso, *Reelección Legislativa y Estabilidad Democrática*, México, Instituto Tecnológico Autónomo de México, Biblioteca, estudios, disponible desde: [http://biblioteca.itam.mx/estudios/estudio/letras32/textos4/sec\\_1.html](http://biblioteca.itam.mx/estudios/estudio/letras32/textos4/sec_1.html)

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana* en Leyes Fundamentales de México, Ed. Porrúa, México, 1964.

TOINET, Marie France, *El sistema político de los Estados Unidos*, Trad. Glenn Amado Gallardo Jorden, FCE, México, 1994,

TORRES ESPINOZA, Gabriel, *Pensar en la reelección*, Milenio.Com, miércoles 7 de enero 2009.

### **Sitios Web**

Constitución de la Nación Argentina.  
<http://.senado.gov.ar/web/intereses/constitución/capítulo2.php>

Constitución de Bolivia.  
[http://www.presidencia.gob.bo/index\\_.asp](http://www.presidencia.gob.bo/index_.asp)

Constitución de la República Federativa de Brazil.

<http://www.constitucion.org/cons/brazil.htm>

Constitución de Costa Rica.

<http://www.costaricaweb.com/general/constitución.htm>

Constitución Política de la República de Colombia.

<http://pdba.georgetown.edu/constitución/colombia/col191.htm>

Constitución de la República de Cuba.

<http://www.cuba.cu/gobierno/cuba.ht>

Constitución Política de Chile.

<http://www.camara.cl/legis/const/c05.htm>

Constitución Política de la República de Ecuador.

<http://www.ecuanex.net.ec/constitucion/titulo04.html#1>

Constitución de Haití

<http://pdba.georgetown.edu/constitucion/haiti.html>.

Constitución de Panamá.

<http://www.asamblea.gob.pa/asamblea/constitucion>

Constitución de Perú.

<http://www.caipe.org.pe/rij/bases/legisla/consperHTML>

Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias



# **Prospectiva de la Organización del Congreso Mexicano**

Juan Carlos Cervantes Gómez\*

\*Maestro en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, Investigador “A” del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.



*SUMARIO: Introducción, 1. Organización parlamentaria, 2. Estructura e integración del Congreso mexicano, 3. Nuevos retos de la Organización del Congreso, Conclusiones, Bibliografía.*

## **Introducción**

Desde sus orígenes y hasta la segunda mitad del siglo XX la estructura del Congreso mexicano se mantuvo sin mayores cambios; fue en la década de los sesenta que se incorporó la figura de los *Diputados de partido*, la cual impactó en forma determinante en la conformación y organización de la Cámara de Diputados de esa época. No obstante la importancia que supone esta adición a las reglas de integración del Congreso, fue hasta 1977 que se llevó a cabo la llamada *reforma política*, que implicó una serie de adiciones y modificaciones a la Constitución, particularmente en el capítulo del Poder Legislativo, cuyo fin era fortalecer su estructura y redimensionar algunas de sus facultades. Con la reforma constitucional además de establecer en forma explícita algunos de los principios de la organización parlamentaria, se facultó al Congreso para formar su primera Ley Orgánica, que constituyó el punto de partida para transformar su estructura y redimensionar sus atribuciones.

Los importantes cambios que se presentaron en la integración de la LVII Legislatura –derivados de la pérdida de la mayoría absoluta por parte del Grupo Parlamentario hegemónico, que significó una nueva relación entre las distintas fuerzas políticas con representación en la Cámara de Diputados- generaron la necesidad de adaptar nuevamente las normas de organización contenidas en la Ley Orgánica, lo que se propuso en 1998.

A pesar de que el proyecto fue rechazado en primera instancia, en 1999 derivó en una nueva Ley Orgánica, la cual introdujo a nuestro sistema parlamentario una estructura radicalmente distinta, integrada por órganos novedosos tanto en su conformación como en sus funciones, con lo que se respondió a la nueva relación entre las distintas fuerzas políticas representadas en la Cámara de Diputados. Adicionalmente los cambios propuestos sirvieron de base para que el Senado de la República, modificara simultáneamente su estructura ante la inminente variación en su integración.

Los nuevos órganos tuvieron como referente para su funcionamiento la pluralidad en su integración, así surgieron la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos y las Juntas de Coordinación Política, integrados con la representación proporcional de todos los grupos existente en las Cámaras.

No obstante los importantes avances descritos, es de destacarse que las normas que regulan algunos órganos –es el caso de las comisiones- no se adecuaron a la nueva realidad política, caracterizada por la pluralidad en la conformación de las Cámaras, y la exigencia de resultados derivados de sus funciones por parte de la opinión pública; adicionalmente existe la necesidad de revisar las estructuras emanadas de la Ley de 1999 a fin de determinar si han cumplido con sus objetivos.

Es por lo anterior, que en el presente trabajo nos permitimos hacer un análisis de la organización parlamentaria en general, abordando en forma breve los principios organizativos que regulan al Parlamento, posteriormente se desarrolla el tema del Parlamento como órgano complejo y la simplificación de su estructura, se hace un análisis de su integración y de las propuestas para reducir el número de legisladores, en la siguiente parte se aborda el tema de los nuevos retos de la organización del Congreso, en donde se analizan las principales estructuras de las Cámaras como son las comisiones, comités, comisiones de investigación, la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, los Grupos Parlamentarios, y de algunas propuestas para modificar sus facultades; en la parte final se desarrolla el tema de los órganos de apoyo al trabajo legislativo en el cual se inscribe el tema del Servicio Civil de Carrera y desde luego los Centros de Estudio.



## 1. Organización parlamentaria

La organización parlamentaria se sustenta en los principios organizativos básicos que reglan el funcionamiento del Parlamento. Los principios organizativos constituyen el núcleo del Derecho Parlamentario y fueron incorporados a los textos constitucionales, para salvaguardar el debate y la igualdad de *armas* entre las distintas fuerzas políticas a fin de proteger la posición de las minorías y, en última instancia, como vía de garantizar el pluralismo.<sup>1</sup> Estos principios son derivaciones del principio de autonomía parlamentaria -determinante para la organización de las asambleas representativas- y de acuerdo con Guiseppe De Vergottini son tres: el de autonomía reglamentaria, de autonomía financiera y administrativa, y de jurisdicción doméstica.<sup>2</sup>

Sobre este tema Francisco Javier Blanco Herranz señala que la autonomía organizativa y de funcionamiento interno de las Asambleas parlamentarias es un principio y una constante histórica que en el momento actual lejos de atenuarse o debilitarse presenta un horizonte de mayor intensificación y desarrollo en los Parlamentos de prácticamente todo el mundo.<sup>3</sup> La autonomía parlamentaria se expresa de varias formas y en distintas materias en las Cámaras y como puede observarse tiene en la vertiente tanto organizativa como presupuestaria su expresión más característica.

En nuestro sistema encontramos algunos de estos principios en el artículo 70 de la Constitución, como es el caso del principio de autonomía normativa o reglamentaria y autogobierno. En el mismo texto se insertan la colegiación que puede ser considerado un principio fundamental en la organización parlamentaria el cual se observa en la previsión de los grupos parlamentarios como formas de organización y agrupación de legisladores al interior de la Cámara de Diputados, previsión que es determinante para la organización y funcionamiento de ambas Cámaras.

Otras previsiones en materia organizacional las encontramos en la regulación de la Comisión Permanente prevista en el artículo 78, que prevé la forma en que ésta debe conformarse, la cual se traduce en un equilibrio entre las fuerzas que conforman el Congreso. Las anteriores disposiciones constitucionales son la base sobre la que se desarrolla la regulación organizativa del Congreso mexicano.

Con base en estos principios constitucionalizados se forma la legislación organizacional reglamentaria que resulta determinante para el adecuado funcionamiento del Parlamento, razón por la que es de suma importancia que esté

---

<sup>1</sup>AGUILAR DE LUQUE, Luis, “*La composición y organización parlamentarias en la jurisprudencia constitucional*” en Pau I Vall, Francesc, (coord.) Parlamento y Justicia Constitucional, IV Jornadas de Asociación Española de Letrados de Parlamentos” Aranzadi Editorial, Pamplona, 1997, p. 54.

<sup>2</sup>DE VERGOTTINI, Guiseppe, *Derecho constitucional comparado*, UNAM, México, 2004., pp. 409-411.

<sup>3</sup>BLANCO HERRANZ, Francisco Javier, Modernización de los parlamentos: Nuevas herramientas de gestión para su organización y funcionamiento. En el parlamento del siglo XIX, Aelpa, Madrid, 2002, p. 158

acorde con el resto de los principios contenidos en la Constitución que es donde se originan. En este mismo sentido De Vergottini señala que la reglamentación organizativa y funcional de los parlamentos está siempre supeditada a los principios constitucionales.<sup>4</sup> Como vemos es necesario anteponer al principio de autonomía parlamentaria, el principio de supremacía constitucional, razón por la que las normas parlamentarias organizativas no deben escapar a los mecanismos de revisión de constitucionalidad.

No obstante la importancia de la constitucionalidad de las normas de organización parlamentaria, éstas han sido objeto de una limitada revisión por parte de los Tribunales Constitucionales de otros países, que se han limitado a examinar los casos en los que las normas de organización y sus actos de aplicación pueden ser contrarios a algún derecho fundamental y no por la infracción de cualquier otro precepto constitucional.

En España si bien el Tribunal Constitucional ha expedido un importante número de sentencias sobre esta materia, éstas abarcan un número reducido de temas entre los que encontramos: el significado del principio de mayoría, criterios de distribución de escaños entre los distintos grupos en la constitución de las comisiones y los órganos rectores de las cámaras y algunas breves consideraciones sobre los grupos parlamentarios.<sup>5</sup> Actos que pueden ser recurridos en virtud de que el Tribunal Constitucional español ha establecido la presunción de que la voluntad del representante es la voluntad de los representados.<sup>6</sup> En España la revisión constitucional de las normas de organización parlamentarias es sumamente limitada, pero comienza a darse, en contraste con nuestro país donde la revisión de constitucionalidad en estas materias no se ha presentado aún.

### **A. El Congreso un órgano complejo**

Las cámaras son órganos complejos, integrados por diversas estructuras, con diversas facultades –las cuales no tienen características típicas de los órganos públicos en especial en las relaciones de subordinación-, las cuales se interrelacionan en formas diversas, lo que hace evidente lo complejo que resulta la organización parlamentaria. Un ejemplo de lo anterior lo ubicamos en los órganos rectores de las Cámaras, los Presidentes, las Mesas, que no ocupan una posición de *gobierno* sobre las mismas; sino que son simplemente órganos arbitrales, órganos jurídicamente calificadorios del trámite, pero nunca órganos de decisión, órganos de gobierno en sentido estricto.<sup>7</sup>

Las asambleas numerosas son la constante en la actualidad, si a ello le

---

<sup>4</sup>DE VERGOTTINI, Guisepe, Op. cit., p. 409.

<sup>5</sup>AGUILAR DE LUQUE, Op. cit. pp. 62-64.

<sup>6</sup>*Ibidem*, p. 60.

<sup>7</sup>LÓPEZ GARRIDO, Diego, “La producción del Derecho Parlamentario: Una nueva perspectiva sobre su naturaleza”, en I Jornadas de Derecho Parlamentario. Cortes Generales monografías 3. Madrid, 1985, p. 177

sumamos el hecho de que los órganos legislativos ejercen funciones cada vez más complicadas, debido a la tecnificación de la legislación, la inclusión de materias que suponen estudios más especializados y el crecimiento de las funciones y estructura de la administración pública, da como resultado la necesidad de la distribución de cargas de trabajo y desde luego la especialización. A esto se le adiciona la problemática derivada del surgimiento de los grupos parlamentarios como órganos originados en los partidos, con expresión al interior de las cámaras, lo que en principio representa la simplificación de los debates y por tanto de la consecución de acuerdos.

Los anteriores son factores que contribuyen determinantemente a hacer del Parlamento un órgano complejo, que a diferencia del Parlamento del siglo XIX que operaba fundamentalmente a través del Pleno, cuenta con un importante desarrollo organizacional, tanto funcional como de dirección.<sup>8</sup> Es así que encontramos órganos funcionales como las comisiones y comités, los órganos rectores como las juntas de coordinación política, las mesas directivas y órganos unipersonales como el Presidente de la Cámara.

Este numeroso conjunto de órganos trae como consecuencia el desarrollo de la regulación organizacional parlamentaria, la cual actualmente es de dimensiones considerables, ya que como se observa existen diversos órganos con facultades y estructuras sumamente complicadas, mismas que si bien tienen naturaleza homogénea presentan variaciones de cámara a cámara y por supuesto con respecto a los congresos locales, lo que dificulta conocer con precisión la totalidad y alcance de las facultades de todos los órganos parlamentarios.

Como vemos la organización parlamentaria presenta características muy peculiares que la diferencian de la organización de los Órganos Ejecutivo o Judicial, como son la autonomía y la flexibilidad sobre las cuales ahondaremos.

Por otra parte el crecimiento de la burocracia en todos los órdenes y niveles de gobierno es un problema recurrente, burocracia que en ocasiones sólo es un pesado lastre financiero y que no resuelve problemas. A estas críticas no escapan los órganos legislativos, razón por la cual se han pugnado por reducir sus dimensiones y efficientar sus recursos, lo cual resulta un importante reto, ya que como se ha mencionado la dificultad de los asuntos que deben atender los parlamentos tiende a incrementarse, lo que hace recomendable que los órganos no sólo no se contraigan sino por el contrario crezcan aún más.

Con la Ley Orgánica de 1979 se comenzó el crecimiento de la estructura de las Cámaras y con la Ley de 1999 se convirtieron en órganos sumamente complejos caracterizados por un crecimiento exponencial de los órganos rectores, los que de acuerdo con De Vergottini tienen una importancia primaria pues sus funciones terminan por influir en el ejercicio de las funciones constitucionales de dirección,

---

<sup>8</sup>El tema de la transformación del Parlamento en un órgano complejo ha sido desarrollado en TORRES MUÑOZ, Ignacio, *Los Órganos de Gobierno de las Cámaras*, Congreso de los Diputados, Monografías II. Madrid. 1987; p. 20, RUBIO LORENTE, Francisco, "El Parlamento y la Representación Política", en *I Jornadas de derecho parlamentario*, Cortes Generales, Madrid 1985, p. 168.

control y legislación parlamentaria.<sup>9</sup>

Reducir la estructura de las Cámaras resulta sumamente difícil, sin embargo, se pueden efficientar recursos para evitar su crecimiento

## **B. La flexibilidad en la organización**

La flexibilidad es un rasgo distintivo del Derecho Parlamentario en su parte funcional pero también en la organizacional.

El Derecho Parlamentario es flexible y sumamente dinámico, los Parlamentos a decir de Martínez Elipe no son solamente órganos de preparación de leyes sino; fundamentalmente, de adopción de decisiones políticas; tal es el carácter que se tiene que dar incluso al acto de aprobación de leyes. Decisiones políticas que deben ser normadas en forma suficientemente amplia y flexible para no anclar la decisión política. La racionalización y flexibilidad debe caracterizar al derecho parlamentario y específicamente, a los Reglamentos de las asambleas representativas.<sup>10</sup>

El ordenamiento parlamentario sigue evolucionando con un fluir constante, casi diario, de usos, prácticas y acuerdos, generados por la permanente dialéctica existente entre las fuerzas políticas parlamentarias para la preparación y adopción de decisiones, acomodando los preceptos parlamentarios, aunque se encuentren constitucionalizados, a las necesidades o exigencias impuestas por la realidad.<sup>11</sup> Los parlamentos requieren una continúa redefinición, y adaptación, en su estructura y funciones, para enfrentarse a las exigencias y desafíos derivados del cambio social y político. Redefinición a la que están sujetos todos los órganos del Estado,<sup>12</sup> pero que en el Parlamento debe ser constante y en ocasiones inmediata.

El Derecho Parlamentario es sumamente flexible y dinámico, lo que se explica por dos razones; en primer lugar, porque no existe una mediación entre el productor y ejecutor de ese derecho; sino una identidad. Y en segundo lugar, porque goza de una enorme legitimidad entre aquellos sujetos a los que va destinado, ya que son esos mismos sujetos los que directamente, sin mediaciones, han creado el Derecho Parlamentario.<sup>13</sup>

La flexibilidad de las normas no sólo aplica para el funcionamiento del parlamento sino también para su organización, lo cual resulta lógico, ya que un nuevo modo de funcionamiento supone en la mayoría de los casos una nueva organización.

La organización parlamentaria es flexible debido a que debe ajustarse

<sup>9</sup>DE VERGOTTINI, Guisepppe, Op. cit., p. 411.

<sup>10</sup>MARTÍNEZ ELIPE, León, *Introducción al Derecho Parlamentario*, T. 1. Aranzandi, Pamplona, 1999, p. 59.

<sup>11</sup>Ibidem, p.262.

<sup>12</sup>LÓPEZ GUERRA, Luis, “Organización y funcionamiento del Parlamento del Futuro”, en Paul I Vall, Francesc, (coord.) *El parlamento del siglo XX*, VIII Jornadas de la asociación Española de Letrados de Parlamentos, AELPA, Tecnos, Madrid, 2002, p. 32.

<sup>13</sup>LÓPEZ GARRIDO, Diego, Op. Cit. p 179.

rápidamente a las circunstancias políticas de cada legislatura. No obstante esta flexibilidad de la organización parlamentaria encuentra un límite en las normas que regulan la relación con los funcionarios del Parlamentos. Estas normas estarían fuera de lo que Diego López Garrido denomina núcleo esencial del Derecho Parlamentario<sup>14</sup>

## 2. Estructura de nuestro Congreso

El Congreso mexicano al igual que la mayoría de los parlamentos del orbe es una estructura compleja, que se divide en una gran cantidad de órganos internos y que pueden ser agrupados en órganos rectores y órganos funcionales, los cuales interactúan para llevar a cabo las funciones que tiene conferidas el Poder Legislativo. El hecho de que sea un órgano complejo no significa que sea un órgano ineficaz; por el contrario, las estructuras ampliamente desarrolladas son un apoyo especializado del Congreso que le permiten optimizar sus recursos y ser más eficaz en su trabajo, adicionalmente la concentración de algunas decisiones y la elaboración de acuerdos previos en el seno de los órganos de representación partidaria que por su naturaleza son más reducidos que el Pleno, permite avanzar en el plano de los acuerdos políticos que recurrentemente están revestidos de gran dificultad.

### A. Antecedentes

La estructura de los primeros Congresos del México independiente es tomada de los órganos parlamentarios previstos en el Reglamento de Cádiz de 1813, estructura que prácticamente se mantendría sin mayores cambios hasta la segunda mitad del siglo XX.

En 1963 podemos ubicar en el Poder Legislativo, el inicio del llamado proceso de Reforma del Estado, con la incorporación de los *Diputados de partido* que representaron un cambio radical de paradigma e impactaron radicalmente en la conformación y organización de la Cámara de Diputados de esa época. No obstante este importante avance, los mayores cambios estructurales se presentaron en 1977, año en el que se lleva a cabo la llamada *reforma política* mediante la que se realizaron diversas adiciones y modificaciones a la Constitución particularmente en el capítulo del Poder Legislativo, con el fin de fortalecerlo, tanto externa como internamente. De la reforma política, se desprendió la primera Ley Orgánica del Congreso, que constituyó el punto de partida para transformar su estructura y redimensionar sus atribuciones.

El Congreso mexicano experimentó durante las cuatro últimas décadas un importante desarrollo, derivado del cual, recobró en los últimos años el papel central en el proceso legislativo y comenzó a ejercer las facultades de control y vigilancia sobre los otros poderes que le han sido encomendadas por la Constitución, asimismo, se dio un importante avance, al incorporar disposiciones que permitieran la participación de las minorías en ambas cámaras del Poder Legislativo.

<sup>14</sup>Ibidem, pp. 178-179.

Los avances descritos se han traducido en un Poder Legislativo autónomo en sus decisiones, plural y más fuerte, no obstante aún son necesarias algunas reformas que le permitan cumplir adecuadamente sus responsabilidades. Debe señalarse que este rezago no es un problema exclusivo de México, sino de gran parte de Latinoamérica, en donde se observa que las instituciones políticas que aseguran la legitimidad y fiabilidad del sistema democrático sufren en algunos casos deficiencias importantes. En el caso del Poder Legislativo, presenta problemas de organización, administración, funcionamiento y recursos que limitan el cumplimiento de sus responsabilidades legislativas, de representación y de fiscalización y control.<sup>15</sup>

El Congreso ha sido objeto de importantes modificaciones en el marco de la denominada Reforma del Estado, proceso en el que el papel del Poder Legislativo ha sido y es fundamental. Estas modificaciones impactaron en primer término en las normas de organización del Congreso.

El proceso de Reforma del Estado, se desarrolló como ya se mencionó en primer término en el ámbito del Poder Legislativo. En los años sesenta se consideró que las reformas al Poder Legislativo eran prioritarias, por lo que se dieron los primeros pasos para fortalecerlo, en junio de 1963, en que se reformó el artículo 54 Constitucional,<sup>16</sup> con lo que se dio mayor apertura a la oposición en las cámaras. Con la modificación se introdujo la figura de los *diputados de partido* (que son el antecedente de los diputados plurinominales), con la que se buscó aumentar el número de diputados de los partidos minoritarios que llegaban a la Cámara de Diputados.

Para tener derecho a que se les otorgaran diputados, por este principio, los partidos políticos nacionales debían obtener:

- Como mínimo el 2.5 por ciento de la votación del país, con lo que se tenía derecho a cinco diputados y a uno más por cada 0.5 por ciento adicional con un máximo de 20, sumando los diputados electos por mayoría relativa y los diputados de partido, y
- Su registro oficial, cuando menos un año antes al día de la elección.

En 1972, se reforma nuevamente el artículo 54 de la Constitución con lo que se redujo el porcentaje a 1.5 por ciento del total de votos en el país y se incrementó el mínimo de diputados que se les podían asignar a los partidos con un máximo de 25.<sup>17</sup>

Posteriormente en diciembre de 1977,<sup>18</sup> se expide la Reforma Política del Presidente López Portillo, la cual en el ámbito del Poder Legislativo introdujo reformas que modificaron:

---

<sup>15</sup>Banco Interamericano de Desarrollo, Modernización del Estado. Documento de estrategia. Washington D.C., julio de 2003, p. 4.

<sup>16</sup>Diario Oficial de la Federación del 22 de junio de 1963.

<sup>17</sup>Diario Oficial de la Federación del 14 de febrero de 1972.

<sup>18</sup>Diario Oficial de la Federación del 6 de diciembre de 1977.

- La estructura de la Cámara de Diputados, introduciendo el sistema mixto que prevalece hasta nuestros días, con la incorporación inicial de 100 diputados de representación proporcional, en virtud de que con los “diputados de partido” no se logró obtener una estructura pluripartidista real.
- Los mecanismos ideados para la integración del Colegio Electoral, manteniendo el sistema de autocalificación.
- Algunas funciones del Congreso de la Unión, al disponer que tanto la revisión de la Cuenta Pública como la votación del Presupuesto, serían facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, asimismo se estableció que sería facultad exclusiva de la Cámara de Senadores el análisis de la política exterior.
- Los requisitos para ser diputado, incluyendo la obligación de ser originario o vecino del estado en que se haga la elección o vecino con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la elección, para los diputados de mayoría o ser originario o vecino de uno de los estados que comprenda la circunscripción en el caso de los candidatos por representación proporcional.

Por otra parte, se dispuso que el Congreso expidiera la ley que regularía su estructura y funcionamiento interno (Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos), la cual determinaría las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados según su filiación partidista.

Asimismo, se adicionó el artículo 93 de la Constitución para crear las comisiones de investigación con el fin de que el Congreso de la Unión coadyuvará en las tareas de supervisión y control que realiza el Poder Ejecutivo, sobre las corporaciones descentralizadas y empresas de participación estatal, con lo que se abrió la posibilidad de que cualquiera de las dos Cámaras pudiera integrar este tipo de comisiones; sin embargo, se limitó únicamente a las empresas de participación estatal, que hoy en día son un número muy reducido.

Esta última adición fue el punto de partida para que el Legislativo pudiera ejercer un control sobre algunas áreas del Ejecutivo.

Los cambios introducidos con esta reforma fueron determinantes en la consolidación del Poder Legislativo, ya que permitieron la participación de las distintas fuerzas políticas de oposición, lo que constituyó un factor para impulsar los importantes cambios que se realizaron en la década pasada.

Más adelante, durante el periodo del Presidente de la Madrid, el 15 de diciembre de 1986, se publica una reforma mediante la cual se:

- Aumenta el número de diputados de representación proporcional de 100 a 200, con lo que se fortalece el pluralismo político al ampliar los espacios de participación de los partidos minoritarios en la integración de la Cámara de Diputados, tanto en números absolutos como en números relativos de curules.
- Establece en el artículo 54 constitucional, que el grupo parlamentario mayoritario no podría alcanzar más de 350 curules, lo que representaba el 70% del total de la Cámara de Diputados. Con esta disposición se trata de evitar la sobrerrepresentación del partido mayoritario y se reduce la distorsión que

normalmente produce un sistema de mayoría.

Ya en el sexenio del Presidente Carlos Salinas, se expidió un decreto de reforma constitucional,<sup>19</sup> que contribuyó a fortalecer al Poder Legislativo al buscar hacer de la pluralidad un valor fundamental, aumentando la participación de los partidos minoritarios en ambas cámaras.

El decreto dispuso que:

- El número de diputados asignados a un mismo grupo parlamentario, por ambos principios de elección fuera de 315 como máximo, con lo que se suprimió la llamada cláusula de gobernabilidad que garantizaba, por mandato de ley, la mayoría absoluta al partido político con mayor número de triunfos en los distritos uninominales. Con esta decisión se garantizó que toda decisión que implicara una reforma constitucional, contara con el apoyo de legisladores de más de un partido político.
- Al partido que hubiera obtenido 60 por ciento de la votación, se le asignara un número proporcional de diputados de representación proporcional, sin exceder el máximo establecido.
- Se aumentara a cuatro el número de senadores por entidad federativa, de los cuales eran electos por el principio de votación mayoritaria relativa, y uno asignaba a la primera minoría. Este último principio se crea con esta reforma. Con lo que se asegura la presencia de diversas fuerzas políticas en el Senado.

Durante el sexenio de Ernesto Zedillo, el decreto de reforma Constitucional de 1996 modificó la composición de las Cámaras y dispuso nuevas reglas para evitar la sobrerrepresentación en las mismas, de la siguiente forma:

- Se elevó de 1.5 al 2 por ciento el porcentaje de la votación para acceder a la asignación de diputados de representación proporcional.
- Se redujo el límite máximo de diputados que pueden obtener los partidos en la Cámara a 300, con el fin de limitar la sobrerrepresentación del partido mayoritario.
- Se permite la representación proporcional en el Senado de la República.

En este sexenio se crearon las bases para que la pluralidad fuera un principio que rigiera la conformación del Poder Legislativo, al determinar nuevas disposiciones para la integración de las Cámaras. Dicha pluralidad puede observarse en la composición actual del Congreso de la Unión, en la que ningún grupo parlamentario tiene la mayoría absoluta. En esta administración se dio al Poder Legislativo mucha mayor participación en los nombramientos de funcionarios de los Poderes de la Unión y de los órganos constitucionales autónomos. Es el caso que, con la reforma de diciembre de 1994, en materia de nombramientos se dispuso que:

---

<sup>19</sup>Diario Oficial de la Federación del 3 de septiembre de 1993. Este decreto entró en vigor a partir del 15 de marzo de 1995 de acuerdo con lo dispuesto por el artículo Tercero Transitorio del mismo.



- La designación del Procurador General de la República por parte del Presidente de la República fuera ratificada por el Senado, o al menos por la Comisión Permanente;
- Para el nombramiento de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Presidente de la República sometiera una terna al Senado, el cual previa presencia de los candidatos designaría al o los Ministros que correspondieran; y
- De los siete Consejeros de la Judicatura dos fueran nombrados por el Senado.

Con la reforma de 1996 se dispuso que la Cámara de Diputados fuera la encargada de designar al Consejero Presidente y a los Consejeros Electorales del Consejo General del IFE, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara, o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de los grupos parlamentarios.

La participación directa de las Cámaras en la conformación de otros órganos del Estado, constituyó un avance considerable en materia de control, que mejoró la posición del Congreso con relación a los otros Poderes y lo fortaleció internamente.

## **B. Estructura actual**

El Congreso mexicano está conformado por una importante cantidad de órganos, su estructura actual es la que se estableció con la Ley Orgánica de 1999, la cual incorporó figuras novedosas como la Junta de Coordinación Política y la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, órganos en los que los Grupos Parlamentarios tienen representación y facultades para tomar acuerdos previos con respecto a los asuntos que deberá sancionar el Pleno de la Cámara.

Los Grupos Parlamentarios incorporados desde 1977 a nuestro sistema, juegan un papel determinante en la organización y funcionamiento del Congreso, al igual que en los principales parlamentos del mundo. Los Grupos Parlamentarios son la base para conformar tanto los órganos de dirección como los funcionales, ya que se integran a partir de sus propuestas, tomando en cuenta el principio de mayoría. Como puede observarse los Grupos han adquirido una importancia fundamental en la organización de las Cámaras.

En lo que respecta a los órganos de dirección como ya se ha mencionado se incorporaron importantes novedades, preservando las estructuras que son indispensables para la dirección de los trabajos parlamentarios como son la Mesa Directiva y desde luego su Presidente, al cual se le dotó de nuevas e importantes facultades, así como de un periodo más largo, lo que fue fundamental para su fortalecimiento.

En lo que respecta a los órganos funcionales a diferencia de los grandes avances que se han presentado en el ámbito de los órganos de dirección su regulación no ha sido modificada prácticamente, lo que trae como consecuencia deficiencias en su operación, al no contar con los instrumentos reglamentarios para enfrentar los problemas actuales derivados de las tareas que tiene encomendadas. Este es el caso de las Comisiones y los Comités que funcionan con reglas desfasadas y cuya

organización interna no ha sido objeto de una reglamentación adecuada a las necesidades de la nueva realidad del Congreso mexicano.

### C. Integración del Congreso

Francisco Rubio Llorente, señala que la democracia representativa no sólo es democracia, sino que es, probablemente, la única forma posible de la democracia en un Estado extenso y agrega que el Parlamento es un órgano del Estado cuya composición resulta de la elección de los ciudadanos.<sup>20</sup> La representación que puede ser considerada otro principio fundamental de organización, es vital para el adecuado funcionamiento de los Órganos del Estado, especialmente el Legislativo y determinante en la integración del Congreso, razón por la que debemos analizarla.

Es de destacarse que las asambleas parlamentarias se encuentran compuestas por parlamentarios, esto es, por personas que ostentan un mandato que descansa básicamente en el sufragio y del que deriva un estatuto particular a favor del parlamentario en el que ocupa lugar central la prohibición del mandato imperativo.<sup>21</sup> En el anterior comentario se observa una clara alusión a la teoría de la representación y la prohibición del mandato vinculante, conceptos sin los cuales no sería posible entender la forma en que se integran las asambleas parlamentarias. Sobre la representación Montesquieu señalaba que sería imposible en los grandes estados que “el pueblo en cuerpo desempeñara el poder legislativo” por lo que debía hacerlo a través de representantes, así mismo Stuart Mill, afirmaba que el tipo ideal de gobierno es el gobierno representativo, así mismo Hans Kelsen en el siglo XX sostenía que: *Cuanto mas grande es la colectividad política, tanto menos capaz se muestra el “pueblo”, como tal, de desenvolver la actividad creadora de la formación directa de la voluntad política, y tanto más obligado se ve –aunque sólo fuese por razones técnico sociales- a limitarse a crear y controlar el verdadero mecanismo que forma la voluntad política.*<sup>22</sup>

Como vemos la teoría de la representación señala que en un Estado con una población numerosa no es posible que todos participen directamente en la formación de la voluntad, por lo que deben hacerlo a través de representantes que les den voz. En el caso del Parlamento que es el órgano más cercano al pueblo, mientras más numerosa sea la representación ésta será más directa, lo que fortalecerá el vínculo entre el legislador y el distrito o circunscripción donde fue electo. El que la representación sea más directa si bien no implica que sea personal contribuye a que el legislador tenga la posibilidad de acercarse más a sus electores, ya que si bien como se ha comentado el mandato que se da a los legisladores no es vinculante, esto no obsta para que escuchen las opiniones de su electorado y grupos de interés que lo conforman con respecto a las decisiones que deba tomar.

En nuestra legislación el Congreso se integra mediante elección directa. Los

---

<sup>20</sup>RUBIO LORENTE, Francisco, Op. cit., p 151-152.

<sup>21</sup>AGUILAR DE LUQUE, Luis, Op. cit., p 57.

<sup>22</sup>KELSEN, Hans, *Esencia y valor de la democracia*. Ediciones Coyoacán, México, 2005, p.53.

mecanismos para determinar el número de legisladores que integran cada cámara han tenido importantes modificaciones. Originalmente se tomaba como base la población, es así que en el texto original del artículo 52 de la Constitución de 1917 se deponía que se elegiría un diputado por cada sesenta mil habitantes, cantidad que fue modificada en 1928 a cien mil habitantes hasta llegar en 1974 a doscientos cincuenta mil habitantes, con este mecanismo la variación del número de legisladores era recurrente, en 1977 con el establecimiento de sistema de elección mixto se incorporaron los distritos fijos, inicialmente 300 de mayoría relativa y 100 de representación proporcional, mismos que en 1986 pasarían a ser 200.

En el caso del Senado de la República desde 1917 y hasta 1993 se elegía a dos senadores por cada Estado de la República y el Distrito Federal, a partir del 3 de septiembre de 1993 se elegían a cuatro senadores por cada Estado y el Distrito Federal de los cuales tres eran electos por el principio de votación mayoritaria relativa y uno era asignado a la primera minoría, a partir del 22 de agosto de 1996 se dispuso 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. Los treinta y dos senadores restantes se eligen por el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.

Como puede observarse el Congreso mexicano se integra por un total de 628 legisladores, 500 diputados y 128 senadores.

### **a) Reducción del número de legisladores**

En nuestro país el número de legisladores que integran el Congreso actualmente es materia de un debate, en el que se señalan distintos aspectos como el hecho de que las curules asignadas mediante el sistema de representación proporcional deben desaparecer o disminuirse debido a que ya han cumplido con su objetivo histórico -garantizar la representación de los partidos de oposición-, argumento que ha generado un importante número de iniciativas,<sup>23</sup> por otra parte existe el señalamiento de que el número de legisladores constituye una importante erogación de recursos públicos, además de que su número no corresponde con los resultados.

---

<sup>23</sup>Sobre este tema la disminución del número de diputados al Congreso federal se han presentado diversas iniciativas ejemplo de estos son las iniciativas presentadas por: El diputado Fernando Quetzalcóatl Moctezuma Pereda, que reforma diversos artículos de la Constitución, Gaceta Parlamentaria, de 19 de septiembre de 2006; los diputados Carlos Armando Biebrich Torres, José Rosas Aispuro Torres y Víctor Valencia de los Santos, que reforman los artículos 52, 53, 54 y 56 de la Constitución, Gaceta Parlamentaria del 14 de noviembre de 2006; el Diputado Horacio Emigdio Garza Garza del grupo parlamentario del PRI que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política, Gaceta Parlamentaria, del 13 de marzo de 2007; el diputado Diego Cobo Terrazas, PVEM que reforma diversas disposiciones de la Constitución, Gaceta Parlamentaria del 29 de junio de 2007; por la diputada Pilar Ortega Martínez, también suscrita por los diputados Héctor Larios Córdova, José Gildardo Guerrero Torres, Gustavo Parra Noriega, Cruz Pérez Cuéllar, Laura Angélica Rojas Hernández y Alberto Vázquez Martínez del PAN, que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución, Gaceta Parlamentaria del 4 de octubre de 2007.

Como ya se ha señalado el número de legisladores depende del mecanismo de elección que se utilice para designarlos, el cual en el Senado prácticamente no tuvo modificaciones desde 1917, manteniendo la base de dos legisladores por Estado, salvo las modificaciones de 1993 que duplicaron la estructura.

En el caso de la Cámara de Diputados su conformación fue sumamente variada debido a la forma de elección que tomaba como base el número de habitantes; es por esto que de 1917 a 1974 el número de diputados variaba de legislatura a legislatura. Como ejemplo de lo anterior, podemos señalar que en 1917 la XXVII Legislatura estaba conformada por 231 diputados, en 1928 la XXXIII Legislatura estaba integrada por 227 Legisladores, número que con la reforma de agosto de 1928 -que aumentó el número de habitantes por diputado- disminuyó en forma importante en 1930 año en que la XXXIV Legislatura se integraría con 164 legisladores, la última legislatura que se integró con esta base fue la L Legislatura en 1976 con 235 diputados que a partir de 1979 se incrementaron a 400 y en 1986 a 500.

Como puede observarse con las reformas al anterior sistema de conformación de la Cámara de Diputados se iba diluyendo la representación, en virtud de que menos diputados representaban cada vez más a un mayor número de habitantes, ya que como puede observar la L Legislatura en 1976 tenía prácticamente el mismo número de legisladores que la Legislatura de 1917, a pesar de que la población se había cuadruplicado. Si bien con la implantación de representación proporcional este rezago se atenuó debemos considerar que la población ha seguido incrementándose, razón por la que disminuir el número de diputados afectaría la ya diluida representación.

Debemos agregar que los problemas de eficiencia de la Cámara no dependen del número de legisladores que la conforman y que por otra parte una asamblea representativa con una conformación numérica importante y normas funcionales y de organización adecuadas puede cumplir con mayor eficiencia las tareas que tiene encomendadas, entre las que se encuentran fungir como vínculo entre la sociedad y los grupos que la conforma con el Congreso, ya que mientras más representantes populares existan se podrán atender las necesidades y demandas de un mayor número de personas. Adicionalmente debemos destacar que cada legislador se erige como un fiscalizador en la región donde fue electo, lo que contribuye a cumplir con la facultad de control que el Congreso tiene asignada y que en los Parlamentos modernos es considerada la más importante. Finalmente, si bien puede considerarse acertada la propuesta de disminuir el número de legisladores electos por la vía de la representación proporcional esto no implica la reducción del número de legisladores que integran la Cámara sino el incremento de los legisladores de mayoría frente a los plurinominales.

Disminuir el número de legisladores no sólo no ayudaría a resolver los problemas de funcionamiento del Congreso, sino que por el contrario los agravaría.

### **3. Nuevos retos de la Organización del Congreso**

Como se ha mencionado desde 1977 la normatividad orgánica del Congreso es

la que más se ha fortalecido, no obstante la dinámica política demanda mayores modificaciones, en especial en las estructuras internas de las comisiones y comités, el replanteamiento de las facultades de las comisiones de investigación, y de la Conferencia para la Dirección y Programación de los trabajos Legislativos. Adicionalmente resulta necesario analizar el desarrollo estructural de los órganos de apoyo al trabajo legislativo, así como la regulación de los grupos parlamentarios y los retos que éstos enfrentan.

## A. Comisiones

Las comisiones, son órganos determinantes en el ámbito del funcionamiento legislativo de la Cámara, el cual no se reduce a la materia de formación de la legislación, ya que mediante las comisiones la Cámara ejerce todas sus facultades (control, jurisdiccional, la administrativa etc.). Es por esta razón, que de la operación eficiente y eficaz de estos órganos funcionales, depende el buen funcionamiento de toda la Cámara. Tomando en cuenta lo anterior, nos abocaremos a su análisis pormenorizado.

Un rasgo fundamental de los Parlamentos modernos, es la función predominante que en él desempeñan las Comisiones. Actualmente las tareas que llevan a cabo las Comisiones requieren de conocimientos en una gran diversidad de materias sumamente complejas, por lo que éstas constituyen el medio para que los legisladores logren un alto grado de especialidad en determinados campos.

De acuerdo con lo señalado por Silvano Tosi, el Parlamento en Asamblea es el tipo de órgano característico de la dinámica constitucional del siglo XIX, mientras que el Parlamento en Comisión es la figura organizativa prevaleciente en el Estado contemporáneo.<sup>24</sup> Hoy en día, los Parlamentos numerosos son la regla general en las democracias modernas, lo que representa un inconveniente para el funcionamiento interno de las Cámaras, inconveniente que señala Jeremy Bentham al afirmar que, *cuanto más numerosa es una Asamblea tanto menos idónea es para ciertas tareas.*

La dimensión de la Asamblea, no es el único factor que dificulta su trabajo, ya que otros como la especialización, cada vez mayor de las materias de su competencia, son los que lo hacen más complicado. Asimismo, fenómenos como el de la integración de los legisladores en grupos, han provocado que las Cámaras se conviertan en organizaciones sumamente complejas, integradas por órganos especializados con distintas competencias, superando así la concepción decimonónica del Parlamento, en el que el Pleno era el centro de toda la vida de las Cámaras y en el que la función instructora era desempeñada por las secciones o agrupaciones de parlamentarios, hechas al azar, lo que se traducía en inconvenientes funcionales y operativos. Con la Asamblea única, el trabajo era lento, el análisis superficial y la deliberación difícil; por lo que fue necesario establecer el principio de división del trabajo, a fin de que la institución operara en forma más eficiente y dinámica. Lluís Aguiló comenta que en la actualidad el Pleno no puede

<sup>24</sup>TOSI, Silvano. *Derecho Parlamentario*. Instituto de Investigaciones Legislativas- Miguel Ángel Porrúa, México, 1996, p. 139.

hacer todas las funciones que tienen encomendadas constitucional y legalmente los Parlamentos democráticos. El Pleno debe debatir y aprobar las decisiones más importantes, por lo que la tarea de las Comisiones es, precisamente, prepararle el trabajo y descargarlo de las labores de menor importancia.<sup>25</sup>

Las Comisiones son determinantes en el proceso legislativo, puesto que de los dictámenes u opiniones que éstas emitan, depende en gran medida el desempeño que tenga el Pleno de la Cámara; es decir, que si el dictamen es deficiente, difícilmente el Pleno podrá resolver sobre el asunto al que se refiera, por lo que éste seguramente será regresado a la Comisión que lo emitió para que lo aclare, lo cual retrasará aún más los trabajos de la Cámara. Al respecto, señala Barthelemy, que ninguna decisión importante de las Asambleas es tomada antes que haya sido examinada por una Comisión<sup>26</sup>. Es decir, no puede llevarse el texto de ninguna propuesta al Pleno de la Cámara si no ha sido examinado previamente por una Comisión.

Silvano Tosi señala que las Comisiones parlamentarias deben considerarse, en relación con la formación de leyes, como órganos necesarios indefectibles, de cuya existencia constitucionalmente supraordenada, debe tener en cuenta el mismo poder reglamentario de las Cámaras, sujeto a los señalamientos constitucionales, en lo atinente a las modalidades que configura las atribuciones de las Comisiones en la formación de las leyes, pero libre para disciplinar otras eventuales atribuciones.<sup>27</sup>

Las Comisiones parlamentarias deben tener una determinada jurisdicción o competencia sobre ciertas materias, y asimismo, ser integradas por parlamentarios versados en ese aspecto de la legislación.<sup>28</sup> Con respecto al número de miembros que debe tener una Comisión, Juan Luis Paniagua, señala que predomina el criterio de que las Comisiones sean reducidas.<sup>29</sup>

En la mayoría de los parlamentos existe la necesidad de desconcentrar las cargas de trabajo a órganos igualmente colegiados pero más reducidos como son las comisiones -que se integran conforme a la misma proporción del Pleno de las cámaras-, a las que se les confían atribuciones auxiliares respecto de las asambleas.

Las comisiones pueden formarse en los parlamentos bicamerales en forma independiente en cada asamblea o bien constituirse comisiones bicamerales con la participación de miembros de ambas asambleas.

---

<sup>25</sup>AGUILÓ I LÚCIA, Lluís, *Las Cortes Valencianas. Introducción al Derecho Parlamentario*. Anuario de Derecho Parlamentario de las Cortes Valencianas, Tirant lo Blach, Valencia, 2000, p. 62.

<sup>26</sup>BARTHELEMY, Joseph: *Essai sur le travail Parlementaire et le système des Commissions*. Citado por Ahumada Muñoz Ingrid, *Las Comisiones parlamentarias en Chile y otros países*. Editorial Jurídica de Chile. 1967, p. 8.

<sup>27</sup>TOSI, Silvano, *Op. Cit.*, 1996, p. 138.

<sup>28</sup>AHUMADA MUÑOZ, Ingrid. *Las Comisiones parlamentarias en Chile y otros países*. Editorial Jurídica de Chile. 1967, p. 9.

<sup>29</sup>PANIAGUA SOTO, Juan Luis, *El sistema de Comisiones en el Parlamento Español*, Revista de la facultad de Derecho Universidad Complutense, Madrid, 1986, p. 119.

Las comisiones pueden ser permanentes o temporales, las primeras se encuentran previstas en la regulación orgánica con ese carácter, éstas son especializadas, es decir, se ocupan de un determinado sector de la actividad estatal, siguiendo las materias de que se ocupa cada ministerio o secretaria de Estado del Poder ejecutivo, sin embargo esta rigidez en su especialización se compensa con la posibilidad prevista en las normas orgánicas de crear comisiones temporales o *ad hoc*, las cuales se establecen para el estudio específico de un solo tema y se disuelven una vez que los resultados de las deliberaciones de estas comisiones son llevada al pleno.

Sus funciones son de carácter preparatorio ya que se encargan de poner en estado de resolución los asuntos que son competencia de las cámaras como son el estudio y dictaminación de iniciativas de ley o decreto; opiniones e investigaciones.

### **a) Funciones y deberes**

En nuestro Congreso, las Comisiones son órganos colegiados menores, con funciones instructoras o preparatorias de las tareas del Pleno, por lo que hablar de sus funciones es hablar de las funciones de las Cámaras, pero sólo en calidad de instructor, a diferencia de algunos Parlamentos europeos donde las Comisiones realizan funciones propias.

No obstante, en el dictamen de reforma al Título II de la Ley Orgánica, relativo a la Cámara de Diputados, se señala que las funciones de las Comisiones consisten en elaborar dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, para hacer posible que la Cámara desarrolle las funciones que le señalan la Constitución y las leyes. En este mismo documento, se precisa que, según el caso de que se trate, a las Comisiones de la Cámara puede corresponderles alguna o algunas de las funciones siguientes:

- Dictamen sobre iniciativas de ley o decreto.
- Solicitud, recepción y análisis de información.
- Control de la administración pública.
- Dictamen para dar cumplimiento a la facultad de designar servidores públicos.
- Preparación de proyectos de Ley y desahogo de consultas sobre los ordenamientos que rigen el funcionamiento de la Cámara.
- Coordinación con la entidad de fiscalización superior de la Federación.
- Conocimiento y resolución de denuncias por responsabilidad de servidores públicos.
- Investigación sobre el funcionamiento de las entidades de la Administración Pública Federal.

Como se observa en la anterior enumeración de funciones, todas son originariamente de la Cámara en su conjunto, sólo que para efectos de división de trabajo en grupos especializados, se delegan en las Comisiones.

Por otra parte, de acuerdo con el artículo 39, las funciones de las Comisiones son la elaboración de:

- Dictámenes
- Informes
- Opiniones o
- Resoluciones.

La elaboración de dictámenes y opiniones es considerada la principal actividad de una Comisión ordinaria, por lo que es necesario precisar estos conceptos. Los dictámenes son las resoluciones que acuerdan las Comisiones ordinarias por mayoría relativa, con respecto a una iniciativa o propuesta que se les haya turnado, previo análisis y discusión de la misma. Asimismo, puede solicitarse a la Comisión únicamente una opinión respecto de una iniciativa o propuesta, lo que reducirá su participación en el proceso legislativo, a un análisis en su calidad de órgano especializado en la materia.

Finalmente, de acuerdo con lo previsto por el artículo 45 numeral 6, las Comisiones deben:

- Elaborar su programa anual de trabajo;
- Rendir un informe semestral de sus actividades a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos;
- Organizar y mantener un archivo de todos los asuntos que les sean turnados, que deberá ser entregado a la Legislatura siguiente;
- Sesionar cuando menos una vez al mes;
- Resolver los asuntos que la Mesa Directiva de la Cámara les turne;
- Dictaminar, atender o resolver las iniciativas, proyectos y proposiciones turnadas a las mismas en los términos de los programas legislativos acordados por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos; y
- Realizar las actividades que se deriven de esta ley, de los ordenamientos aplicables, de los acuerdos tomados por el Pleno de la Cámara y los que adopten por sí mismas, con relación a la materia o materias de su competencia.

Con respecto a los procedimientos que deben regir el trabajo al interior de las Comisiones, es de señalarse que éstos no están precisados por el Reglamento Interior ni por la Ley Orgánica, omisión que ha sido subsanada por una práctica, que consiste en aplicar la regulación de las sesiones del Pleno a la reuniones de las Comisiones; sin embargo, en muchas ocasiones ésta no responde a los requerimientos del debate en una Asamblea considerablemente más pequeña, en la que éste puede ser más intenso y mucho más técnico, porque en él intervienen legisladores avezados en la materia de la Comisión, por lo que son necesarias reglas específicas, para conducir adecuadamente este tipo de reuniones. Finalmente, en lo que respecta a las Comisiones del Senado de la República, el artículo 103 de la Ley Orgánica, señala que el Reglamento establecerá los procedimientos y trámites para el despacho de los trabajos de las Comisiones, reglamentación que aún no ha sido expedida.

Por otra parte, en lo que se refiere a la asistencia a las reuniones, el artículo



44 de la Ley Orgánica prevé la obligación de los miembros de acudir puntualmente a las reuniones de Comisiones y sólo faltar por causas justificadas; sin embargo, en la práctica, al no existir un procedimiento para registrar válidamente estas asistencias o las justificaciones, no hay un control eficaz por lo que la inasistencia a las reuniones de las Comisiones no tiene ninguna consecuencia para el legislador.

### **a) Nuevas funciones**

Excepcionalmente, las comisiones son investidas de competencia decisoria pudiendo votar el texto de una ley sin necesidad de investir, nuevamente, a la asamblea.<sup>30</sup> En algunos parlamentos las comisiones cuentan con facultades plenas para legislar en algunas materias, con lo que el producto de sus deliberaciones pasa de ser un mero dictamen a una resolución vinculante. Esta forma de operación ha sido cuestionada argumentado que el debate se reduce a un pequeño grupo de legisladores que no representa las posiciones de la totalidad de la asamblea; sin embargo, debemos tener en cuenta que las comisiones tienen una composición en lo que a grupos parlamentarios se refiere correspondiente con el Pleno, por lo que las mayorías y minorías son similares y por tanto las decisiones que se tomen en la comisión tendrán la misma votación porcentualmente hablando. Facultar a las comisiones para que tomen decisiones vinculantes evita que los argumentos planteados en sus deliberaciones se reproduzcan en el Pleno, lo que descarga a éste de los asuntos menores que por su alta especialidad puede resolver sin inconvenientes las comisiones.

En nuestro país no se ha explorado esta posibilidad, que es una eficaz forma de abatir el rezago legislativo y así dejar sólo los asuntos y las materias más relevantes al Pleno.

### **b) Comités**

Los Comités son órganos exclusivos de la Cámara de Diputados, que fungen como auxiliares de ésta en materia administrativa, los cuales carecen de facultades de dictamen o investigación.

El artículo 46 de la Ley Orgánica del Congreso, define a los Comités como órganos que se constituyen por disposición del Pleno, para auxiliar a la Cámara en el desempeño de sus funciones y para realizar tareas diferentes a las de las Comisiones, que tendrán la duración que señale el acuerdo de su creación. La actual Ley Orgánica prevé un solo Comité permanente: el de Información, Gestoría y Quejas, que se encarga de orientar y conocer las peticiones que formulan los ciudadanos a la Cámara de Diputados y el Comité de Administración que es un órgano auxiliar de la Junta de Coordinación Política, en el ejercicio de sus funciones administrativas. Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 46 de la Ley Orgánica, fueron creados los Comités de los Centros de Estudio, mediante distintos acuerdos de la Junta de Coordinación Política, ratificados por el Pleno el 7 de noviembre de 2000.

---

<sup>30</sup>DE VERGOTTINI, Guiseppa, Op. cit., p. 416.

Posteriormente, a través de distintos acuerdos de la Junta de Coordinación Política, se constituyeron nuevamente los Comités de los Centros de Estudio, además del Comité de Comunicación Social.<sup>31</sup> Estos órganos han sido fundamentales en el impulso de los cambios en la organización de la Cámara de Diputados, sin embargo al igual que las comisiones no cuentan con una regulación específica, además de que por ser un importante coadyuvante en la dirección de algunos órganos burocráticos y de investigación debieran ser permanentes.

## **A. Comisiones de investigación**

### **a) Antecedentes**

Estos órganos se incorporaron a nuestra legislación en 1977, con grandes expectativas con respecto a sus resultados, desde entonces se han conformado un número muy reducido, entre los que se encuentran:

- En la LI Legislatura, la Comisión de Investigación sobre Teléfonos de México creada en 1979;
- En la LIV Legislatura la Comisión de Investigación sobre el Banco Nacional Pesquero y Portuario, SNC, creada en 1990;
- En la LVI Legislatura la Comisión de Investigación sobre el funcionamiento de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares y sus empresas filiales, retomada por la LVII,
- En la LVII Legislatura, la Comisión de Investigación sobre el Impacto Ecológico Actividades de la Empresa de Participación Estatal Mayoritaria Exportadora de Sal, S.A de C.V; la Comisión Investigadora del Instituto Mexicano del Seguro Social; la Comisión de Investigación a la Comisión Federal de Electricidad y la Compañía de Luz y Fuerza del Centro; la Comisión de Investigación con objeto de analizar el sistema de jubilaciones de Nacional Financiera; la Comisión para investigar el funcionamiento del Instituto de Protección al Ahorro Bancario
- En la LVIII, la Comisión de Investigación de la Planta Núcleo Eléctrica de Laguna Verde, Veracruz;
- En la LIX Legislatura, la Comisión de Investigación del daño Ecológico y Social Generado por PEMEX; la Comisión de Investigación encargada de revisar la legalidad de los contratos de obra pública otorgados por organismos descentralizados y empresas de participación estatal Mayoritaria a la empresa Construcciones Prácticas, S.A de C.V., estas dos fueron retomadas por la LX Legislatura; la Comisión de Investigación encargada de Revisar las Actividades del Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial; la Comisión de Investigación Instituto para la Protección al Ahorro Bancario; la Comisión de Investigación Políticas Implementadas para la Determinación del Precio del Petróleo;

---

<sup>31</sup>Gaceta Parlamentaria del 19 de marzo de 2004. En la LX el acuerdo que crea el Comité del CEDIP fue aprobado, el 18 de diciembre de 2006 y publicado el 15 de enero de 2007.

- En la LX Legislatura se integraron además de las ya mencionadas la Comisión de Investigación de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal Mayoritaria en cuanto al Origen, Cobro, Destino e Impacto que tiene en sus Finanzas el Pago del Derecho de Trámite Aduanero; y la Comisión de Investigación para conocer la legalidad de los contratos de PEMEX.

Las conclusiones que se han presentado sobre las diversas investigaciones en la mayoría de los casos han carecido de relevancia.

## **b) Definición**

Definir la naturaleza de este tipo de órganos no es una tarea sencilla, lo que a decir de Cecilia Mora Donato se debe entre otras causas a que la doctrina se encuentra dividida al momento de definir una institución tan controvertida como son las comisiones de investigación.<sup>32</sup> No obstante la problemática descrita, la mencionada autora las define como:

*Órganos del Parlamento de carácter temporal, instados e integrados, preferentemente, por los distintos grupos minoritarios (de oposición), con facultades excepcionales que pueden vincular a terceros ajenos a la actividad parlamentaria, por medio de los cuales el parlamento ejerce el control del gobierno, respecto de aquellos asuntos de interés público, cuyos resultados, a través de la publicidad, tienden por un lado a poner en funcionamiento los procedimientos de responsabilidad política difusa y, por otro, al fortalecimiento del Estado democrático.*

Por su parte Ignacio Torres Muro señala que dos son los rasgos fundamentales de estos órganos, primero en un terreno propiamente jurídico su carácter de órgano parlamentario del cual se desprenden su ámbito de competencia y el sentido de las tareas que asume, segundo el que son órganos políticos de los que no puede esperarse resultados que deben obtenerse de los tribunales, es decir estos no son órganos jurisdiccionales.<sup>33</sup> El autor agrega que una característica que las distingue de las comisiones ordinarias es su temporalidad, y que éstas nacen con el objeto de investigar un asunto de interés público y una vez cumplido se disuelven.

Adicionalmente podemos comentar que las comisiones de investigación son órganos auxiliares del Pleno, cuya función fundamental es preparar un proyecto de resolución de la Cámara y en el proceso de formación de éste generan un debate público sobre el asunto que investiga, el cual supone el interés de la ciudadanía.

Las comisiones de investigación tienen gran relevancia en la estructura del

---

<sup>32</sup>MORA DONATTO, Cecilia Judith. *Las Comisiones Parlamentarias de Investigación como Órganos de Control Político*, Cámara de Diputados, Comité de Biblioteca e Informática, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1998, p. 65.

<sup>33</sup>TORRES MURO, Ignacio, *Las comisiones parlamentarias de investigación*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998, pp. 18-19.

Parlamento ya que constituyen uno de los mecanismos más importantes para ejercer la facultad de control, no obstante en nuestro Congreso estos órganos carecen de relevancia en virtud de que su materia es limitada, además de que no cuentan con los instrumentos jurídicos necesarios para llevar a cabo adecuadamente las funciones que se le encomiendan.

En lo que respecta a nuestro Congreso la regulación de este tipo de órganos la encontramos en el tercer párrafo del artículo 93 de la Constitución, la cual es precisa con respecto a su ámbito de competencia pero sumamente ambigua con respecto al alcance de las facultades de investigación que se les asignan. Con respecto al desarrollo de esta importante facultad la legislación parlamentaria organizacional es omisa, ya que en el caso de la Cámara de Diputados sólo se contempla en el artículo 41 de la Ley Orgánica el término del ejercicio de este tipo de comisiones señalando que éstas: *se constituyen con carácter transitorio para el ejercicio de la facultad a que se refiere el párrafo tercero del artículo 93 constitucional*”, omitiendo que su duración está limitado al periodo de la legislatura que las creo, en el caso del Senado, el artículo 85, numeral 2, de esta Ley sólo las clasifica y las define como: *las que se creen en los términos del párrafo final del artículo 93 constitucional*.

### **c) Nuevas funciones y organización**

De la revisión de la regulación de estos órganos se desprende, que ésta ya no responde a la realidad que el país enfrenta actualmente, sus facultades son muy limitadas, además de que se aprecia que el ámbito de sus funciones, hoy en día es muy restringido. Es necesario modificar las normas que las regulan tomando en cuenta que:

1. Es necesario aclarar los alcances de las investigaciones que éstas realizan.
2. Se requiere flexibilidad para su integración, ya que actualmente en el país existe mayor pluralidad política.
3. Se requieren mayores facultades y un más amplio espectro de investigación para poder investigar sobre cualquier tema de interés nacional, lo que resulta fundamental para que el Congreso pueda ejercer un control eficiente sobre los otros órganos del Estado.
4. Los resultados de sus investigaciones deben tener mayor vinculación, por lo que no sólo deben concluir con la detección de irregularidades derivadas de la corrupción, sino también deben emanar observaciones y recomendaciones que puedan coadyuvar a mejorar al órgano investigado.
5. Las conclusiones a que arriben en sus investigaciones, por lo menos deben obligar a la autoridad que corresponda a iniciar los trámites para exigir responsabilidad, en caso de que se detecten anomalías o responsabilidad penal.

### **A. La Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos**

El calendario de trabajo es una programación más o menos genérica de los

asuntos que deben tramitarse por las cámaras en un cierto período, cubriendo, en todo caso, una pluralidad de sesiones.<sup>34</sup> La programación que lleva a cabo la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos es una protección de los derechos públicos subjetivos, derechos políticos o garantías individuales consignados en la Constitución, mediante la programación previa de los asuntos a tratar, que da certeza a los diversos grupos representados.

La programación de los trabajos legislativos supone una facultad de gran relevancia al interior del Congreso, ya que de ésta depende la inclusión o no de los asuntos que los diversos grupos consideran prioritarios en su agenda legislativa, esta facultad en la Cámara de Diputados de nuestro Congreso es encomendada a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos -órgano que no tiene antecedentes en nuestra legislación y que constituyó una de las mayores innovaciones que incorporó la Ley Orgánica de 1999- de acuerdo con el artículo 38 inciso a), de la Ley Orgánica del Congreso que determina que entre su facultades están: *Establecer el programa legislativo de los periodos de sesiones, el calendario para su desahogo, la integración básica del orden del día de cada sesión...* en el caso del Senado de la República, en virtud de lo dispuesto por el inciso d) artículo 82 de la misma Ley, esto es una facultad de la Mesa Directiva.

### **a) Aspectos generales**

En la Conferencia se encuentran representados los grupos parlamentarios que la integran además del Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara que incorpora la visión institucional a sus decisiones, ya que es él quien dirige los trabajos conforme con lo dispuesto por el artículo 37 de la Ley Orgánica.

La Conferencia constituye el máximo órgano de dirección de los trabajos legislativos de la Cámara de Diputados y es un espacio para la concertación legislativa, en el cual la programación o calendarización de los trabajos legislativos y la formación del orden del día básico son sus más importantes facultades, sin demerito de las facultades administrativas y el impulso a los trabajos legislativos que también tiene encomendadas.<sup>35</sup>

La Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos tiene referente a nivel comparado en la Conferencia de Presidentes, de la Asamblea Nacional de Francia,<sup>36</sup> que se compone por los presidentes de grupo (Coordinadores Parlamentarios en nuestro sistema), además de los Vicepresidentes de la Asamblea, los Presidentes de las comisiones permanentes, el Ponente General de la Comisión de Presupuestos, Economía General y del Plan; y el Presidente de la Delegación de la Asamblea Nacional para la Unión Europea y cuyas funciones principales son:

1. Examinar el orden de los trabajos del Pleno para la semana en curso y las dos siguientes, notificando las solicitudes de inclusión prioritaria en el orden del

<sup>34</sup>SANTAOLALLA, Fernando, *Derecho Parlamentario Español*. Espasa Calpe. Madrid, 1990, p. 205.

<sup>35</sup>Prevista en el artículo 48 del Reglamento de la Asamblea Nacional de Francia.

<sup>36</sup>Artículo 48, numeral 4 del Reglamento de la Asamblea Nacional de Francia.

día del Pleno presentadas por el gobierno, y

2. Puede formular cualesquiera propuestas referentes a la aprobación del orden del día a título de complemento a las discusiones señaladas como prioritarias por el gobierno.<sup>37</sup> Otro referente lo constituye la Conferencia de Presidentes de Grupos de la Cámara de Diputados italiana,<sup>38</sup> la cual se integra con el Presidente de la Cámara, los Presidentes de Grupo y de cuyas reuniones debe ser informado el Gobierno para que pueda intervenir un representante suyo.

A nivel comparado la fijación del orden del día y la posible predisposición de calendarios de trabajo más amplios de la asamblea están dentro de la competencia gubernamental o en la de los órganos asamblearios.<sup>39</sup>

Existen tres modelos para establecer la programación de los asuntos que deban conocer las asambleas, el inglés, el francés y el norteamericano.

En el modelo inglés, corresponde al gobierno establecer el orden del día en sintonía con lo previsto por el programa gubernamental enunciado al inicio de la legislatura y no existe un órgano específico que cuente con esta facultad.

En Francia la Constitución en su artículo 48 formalmente establece que la conformación del orden del día corresponde a cada Cámara; sin embargo, reconoce competencia al gobierno para establecer prioridad.

En el modelo norteamericano son los órganos parlamentarios los que forman el orden del día, lo que resulta paradójico, ya que como lo menciona Torres Muro es curioso que en un gran ejemplo del parlamento de origen anglosajón, exista un órgano que se dedique a estos temas que es *Rules Committee*.<sup>40</sup>

Como puede observarse nuestra legislación parlamentaria sigue el modelo norteamericano, no obstante que en la Cámara de Diputados, se haya tomado como referencia el órgano de programación del modelo francés, ya que como puede observarse en la programación de los trabajos legislativos, el gobierno no tiene injerencia y sólo se limita a presentar las iniciativas sobre los temas que constituyen su agenda legislativa, sin que formalmente pueda asignarles alguna prioridad. El Ejecutivo sólo se limita a llevar a cabo negociaciones para que sus iniciativas sean incluidas como prioridad en la programación a través de su Grupo Parlamentario, el cual desde luego cuenta con representación en la Conferencia.

De acuerdo con el dictamen presentado por la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias la creación de la Conferencia, obedeció a la necesidad de contar con mecanismos que promovieran la eficacia en el desahogo de las obligaciones camarales, en los períodos de sesiones, mediante la armonización de los temas, calendarios, órdenes del día y modalidades de tratamiento de los mismos en cada sesión.<sup>®</sup>

---

<sup>37</sup>Prevista en los artículos 13, 23 y 24 del Reglamento vigente desde 1971.

<sup>38</sup>DE VERGOTTINI, Giuseppe, Op. cit., p 419.

<sup>39</sup>TORRES MURO, Ignacio, Op. cit., (Los Organos de Gobierno) p. 240.

<sup>40</sup>Dictamen de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos del 20 de junio de 1999.

## b) Funciones

La Conferencia cumple con las siguientes funciones:

### 1. De programación

Establece: El programa legislativo de los periodos de sesiones, el calendario para su desahogo, la integración básica del orden del día de cada sesión y las formas que seguirán los debates, discusiones y deliberaciones.

La programación en el proceso parlamentario es esencial para el desarrollo de los trabajos del Congreso y constituye la función central de la Conferencia.

El control del orden del día es de suma importancia en virtud de que las cámaras únicamente pueden tratar los asuntos previamente establecidos en éste. El que se incluya un asunto para una sesión concreta puede tener consecuencias importantes. Lo anterior en virtud de que la inclusión de un asunto o no es cuestión de estrategia parlamentaria, ya que acelerar la inclusión de un asunto sin garantizar mayoría por no contar con el tiempo suficiente para las negociaciones, puede derivar en el rechazo de un proyecto importante.

2. Administrativas Proponer al Pleno el proyecto de estatuto que regirá la organización y funcionamiento de la Secretarías de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros.

- Llevar al Pleno, para su aprobación, los nombramientos de Secretario General y de Contralor de la Cámara.<sup>41</sup> Producto de los intercambios entre legisladores de todos los grupos parlamentarios que integraron la LVII Legislatura, en el dictamen de la Ley Orgánica se consideró que la Conferencia fuera la instancia encargada de proponer a los dos más importantes funcionarios de la Cámara de Diputados, facultad que se sustentó en el hecho de que éstos, por la naturaleza de sus atribuciones, se encuentran vinculados con la organización integral de la Cámara, por lo que resulta conveniente que el órgano donde confluyen tanto el Presidente de la Mesa Directiva como los Coordinadores de los grupos parlamentarios, sea el encargado de esta función.<sup>42</sup>

### 3. De impulso

Impulsar el trabajo de las comisiones para la elaboración y el cumplimiento de los programas legislativos.

Algunos Congresos locales han incorporado esta figura de la Conferencia en su organización. Ejemplo de esto son los Congresos de Michoacán y Morelos, así como Veracruz que la denomina Junta de Trabajos Legislativos.

<sup>41</sup> Artículo 38, inciso d) de la Ley Orgánica.

<sup>42</sup> Dictamen de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

### **c) Propuesta de modificación**

En torno a la Conferencia desde la LVIII Legislatura, se ha desarrollado un debate en lo que respecta a sus funciones, toda vez que se considera que éstas deberían estar asignadas a los otros órganos de dirección, razón por la cual, algunos de los proyectos de reforma a la Ley Orgánica,<sup>43</sup> plantean su desaparición, como órgano de carácter permanente y su replanteamiento en términos de reuniones periódicas entre la Junta de Coordinación Política y la Mesa Directiva.

No obstante lo anterior existen propuestas que buscan dar mayores facultades a este órgano como son las presentadas por el Dip. José Gildardo Torres, consistente en dotar a la conferencia de la facultad de establecer un calendario mínimo pero obligatorio de sesiones de las comisiones<sup>44</sup> y otra del Diputado Sami David David para que la Conferencia fije los plazos para que las comisiones dictaminen, atiendan y resuelvan los asuntos que se les turnen.<sup>45</sup>

Como puede observarse entorno a este órgano existen propuestas encontradas, algunas desestiman su utilidad y otras pretenden aprovechar las facultades de programación con que cuenta para imponer plazos a las comisiones para presentar las resoluciones que se les encomienden. Esto puede tener gran utilidad e impacto; sin embargo, tal vez lo más indicado es modificar la regulación funcional para que las comisiones cumplan en tiempo con sus encomiendas y no haya necesidad de presionarlas mediante los órganos rectores de la Cámara.

#### **A. Grupos Parlamentarios**

Los Grupos Parlamentarios son órganos que surgen en los parlamentos desde el siglo XIX, sobre sus antecedentes Manuel Ramírez comenta que su reconocimiento, históricamente es anterior al reconocimiento de los partidos políticos y agrega que las agrupaciones de diputados dentro de las Cámaras es inmediatamente un hecho, si no a nivel constitucional, sí en el meramente reglamentario en donde se les reconoce y regula. En Francia es hasta 1910 cuando en los reglamentos de las Cámaras se establece la intervención de los grupos en la designación de los miembros de las comisiones.<sup>46</sup>

Para que pueda integrarse un grupo parlamentario se debe cumplir con dos condiciones: la exigencia de un número mínimo de miembros para poder constituirse y la correspondencia con un partido político. El número de miembros

---

<sup>43</sup>Iniciativa de Reforma a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos presentada por el Diputado Ricardo García Cervantes. Gaceta Parlamentaria del 29 de agosto de 2001. Iniciativa de reforma a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Presentada por el Diputado César Augusto Santiago Ramírez. Gaceta Parlamentaria del 3 de octubre de 2001.

<sup>44</sup>Gaceta Parlamentaria del 6 de septiembre de 2007.

<sup>45</sup>Gaceta Parlamentaria del 25 de noviembre de 2004, anexo I.

<sup>46</sup>RAMÍREZ, Manuel, Grupos Parlamentarios y Sistema de Partidos en *1 Jornadas de Derecho Parlamentario*, Cortes Generales, Madrid, 1985, p. 119-120.



varía según los ordenamientos –cinco legisladores en el caso de nuestro Congreso- y casi siempre se deja la posibilidad de la constitución de grupos parlamentarios mixtos. El aspecto de mayor interés es la correspondencia entre el grupo y el partido político.<sup>47</sup> La relación entre grupo y partido tiene su más clara expresión en la disciplina de voto, ya que los legisladores miembros tiene un compromiso con el partido que los llevó al Congreso, lo que se traduce en una limitación a su libertad de decisión. Sobre este particular Antonio Ojeda comenta que en los Parlamentos actuales la voluntad que se impone no es la de los diputados considerados aislada o conjuntamente, sino la de los partidos más concretamente, la de sus órganos de dirección llevada al Parlamento a través de los grupos parlamentarios y la institución de la disciplina de voto,<sup>48</sup> fenómeno conocido como “partidocracia”. La actual concepción de la representación se refiere siguiendo al Kelsen, mucho más a la representación de posiciones colectivas, mediante los partidos y su expresión, los grupos parlamentarios, que a una representación de individuos mediante los diputados aisladamente considerados.<sup>49</sup>

Como puede observarse la estrecha vinculación entre el legislador y su grupo puede convertirse en un inconveniente para la representación popular, problema que enfrentan prácticamente todos los parlamentos a nivel mundial.

### **a) Debate en torno a sus funciones**

Es muy clara la problemática que debe resolver el Parlamento en torno a los Grupos Parlamentarios, problemática a la que no se sustraen los Grupos de nuestro Congreso, que se enfrenta al desafío de lograr un equilibrio entre la representación de los intereses nacionales y los de sus partidos.

Como puede observar el vínculo entre el legislador y el partido que lo postuló es indisoluble, sin embargo deben buscarse formas alternativa para que los intereses de los representados no pasen a un segundo plano.

Es importante reconocer el importante papel que desempeñan los Grupos al organizar las diversas posturas de sus miembros, sin embargo esta armonización puede implicar una arbitraria e inconveniente homogeneización de intereses y posturas, razón por la que resulta de suma importancia buscar mecanismos para que los miembros de un Grupo puedan presentar sus divergencias –que deben coincidir con las de sus electores- al exterior de éste.

## **E. Órganos de apoyo al trabajo legislativo.**

### **a) Servicio de Carrera.**

El Servicio de Carrera tiene como antecedentes algunos cuerpos burocráticos

<sup>47</sup>Ibidem, p 121.

<sup>48</sup>OJEDA, Antonio, Organización y funcionamiento de los parlamentos autonómicos en *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, Cortes Generales, Madrid, 1985, p 43.

<sup>49</sup>LÓPEZ GUERRA, Luis, Op. cit., p 37.

que se crearon al interior de las Cámaras como son los servicios de biblioteca o los primeros sistemas de investigación; sin embargo, el más representativo lo constituye la inclusión de los Cuerpos Técnicos de Apoyo del Congreso, mediante la reforma de 1994 a la Ley Orgánica con lo que se da un importante paso, ya que en el Título Segundo, Capítulo Segundo, Sección Tercera, relativa a la Secretaría (de la Cámara de Diputados) en artículo 29 inciso m), se inscribe de manera textual la existencia de un cuerpo técnico profesional de apoyo; sin embargo, de acuerdo con Arturo Garita no se especificaron las labores relativas a este cuerpo que debía coordinar sus funciones con la Secretaría. De acuerdo con este autor con esta reforma se presenta por primera vez, una separación, al menos formal, entre las labores administrativas que venía haciendo la Oficialía Mayor y las de carácter técnico, asignadas a un órgano especializado, el cual nunca se integró.<sup>50</sup>

El Servicio de Carrera fue introducido a nuestro Congreso mediante la Ley Orgánica de 1999 en los artículos 56 y 57 con respecto a la Cámara de Diputados y 114 y 115 con respecto al Senado de la República, estableciendo una nueva organización de las áreas técnicas de apoyo de las Cámaras, dividiéndolas en atención de las funciones legislativas y la atención de las necesidades administrativas y financieras, teniendo como cabeza a las Secretarías Generales. Como puede observarse, la nueva estructura de apoyo prevé las dos ramas de servicios técnicos utilizadas en los parlamentos de la mayor parte del mundo, salvo en casos excepcionales como por ejemplo el *Bundestag* alemán o la Asamblea de la República de Portugal en la que la división se articula sobre tres grandes áreas administrativas.<sup>51</sup>

Esta división no es arbitraria, sino que permite dividir la organización de los apoyos que tienen que ver con la atención de las funciones esenciales de la Cámara, como son desde luego la función legislativa que prevé el artículo 47 de la Ley Orgánica, así como el resto de las funciones parlamentarias como son la de control, jurisdiccional, administración, etc., que son atendidas por las áreas de la Secretaría de Servicios Parlamentarios y los apoyos relacionados con las necesidades administrativas y financieras atendidas por las áreas de la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros.

Estas normas fueron desarrolladas en el Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de mayo de 2000, así como en el Estatuto del Servicio Civil de Carrera de la Cámara de Senadores publicado en el Diario Oficial de la Federación del 22 de noviembre del mismo año.

Ambos estatutos pretenden establecer un mínimo de principios a ser observados por los funcionarios, de entre los cuales la legalidad, la objetividad y la imparcialidad son denominador común, así mismo enfatizan la necesidad de hacer funcionar mejor sus respectivas Cámaras por medio de su actividad.<sup>52</sup>

Como puede observarse con la creación del Servicio de Carrera en el Congreso

---

<sup>50</sup>GARITA, Arturo, Los Servicios de Apoyo técnico y su aportación al fortalecimiento del Congreso Mexicano (1988-2000) Universidad Iberoamericana- Senado de la República, México, 2005, p. 103.

<sup>51</sup>BLANCO HERRANZ, Francisco Javier, Op. Cit., p. 173.

<sup>52</sup>GARITA, Arturo, Op. Cit., p 172.

se pretende eficientar las labores de los funcionarios que a su vez apoyan la labor de los legisladores, optimizando recursos y aprovechando el talento y la experiencia de los funcionarios que forman parte de las Cámaras mediante procesos claros de acceso al servicio, mecanismos de capacitación y evaluación, una bien organizada estructura, una precisa definición de cargas de trabajo y un régimen de disciplina perfectamente claro.

No obstante, a pesar de haberse iniciado el proceso para la implementación de las nuevas disposiciones en la Cámara de Diputados durante el año 2000 a la fecha el servicio de carrera formalmente no ha sido puesto en marcha; en el caso del servicio de carrera en el Senado éste ha comenzado a funcionar en forma parcial desde la anterior Legislatura.

## **b) Centros de Estudio**

Si bien en la Cámara de Diputados formalmente no se ha puesto en marcha el Servicio de Carrera sí se han constituido los Centros de Estudio previstos por la Ley Orgánica, los cuales podemos considerar una parte vigente del Servicio de Carrera.

Los Centros de Estudio tiene antecedente en el Instituto de Investigaciones Legislativas creado durante la LI Legislatura como órgano de apoyo al trabajo de los diputados, el cual comenzó sus labores en diciembre de 1981.<sup>53 54</sup> La función del Instituto consistía en auspiciar y patrocinar estudios históricos, jurídicos y de análisis institucionales sobre la vida parlamentaria en general y la nacional en particular. En la LVII Legislatura, el Instituto sería sustituido formalmente por el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (CEDIP),<sup>55</sup> en virtud de la reforma a la Ley Orgánica de 1999, que también dio lugar a la creación del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, y dispuso que la Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas, creada por un Acuerdo Parlamentario de abril de 1998,<sup>56</sup> pasara a constituir el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas todos en el ámbito de la Secretaría General y adscritos a la Secretaría de Servicios Parlamentarios.<sup>57</sup> Posteriormente, en la LVIII Legislatura, mediante distintos Acuerdos Parlamentarios, el Pleno de la Cámara de Diputados aprobó la creación de tres Comités que fungirán como órganos de gobierno respectivamente, de los tres centros de estudios.<sup>58</sup> Más

<sup>53</sup>La propuesta con Punto de Acuerdo para crear el Instituto de Investigaciones Legislativas fue presentada, votada y aprobada en la misma sesión. Diario de los Debates del 26 de diciembre de 1981.

<sup>54</sup>El artículo tercero numeral IV inciso a) transitorio de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos dispuso que los asuntos pendientes del Instituto pasaran al Centro de Estudio de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.

<sup>55</sup>Acuerdo firmado el 2 de abril y publicado el 15 del mismo mes en Diario Oficial de la Federación.

<sup>56</sup>Artículo 49, inciso f), número 3 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>57</sup>Gaceta Parlamentaria del 8 de noviembre de 2000.

<sup>58</sup>DÍAZ SANTANA, Héctor, “Los Servicios de información y asesoría en el Poder Legislativo mexicano; una reforma pendiente”, en *La Cámara de Diputados en México*, Cámara de Diputados

adelante en 2004 se creó el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria y en 2005 el Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género.

Con la conformación de los Centros de Estudios, se ha dado un importante paso para atender el problema descrito por Héctor Díaz Santana, que señala que *los servicios de información y asesoría del órgano legislativo mexicano requieren de una urgente transformación, ya que son obsoletos para las necesidades actuales.*<sup>59</sup> No obstante, es necesario fortalecer al resto de los órganos encargados de prestar servicios de información, además de mejorar la coordinación prevista en el Estatuto de la Cámara de Diputados,<sup>60</sup> ya que los trabajos de los Centros dependen en gran parte de la calidad de información con la que cuenten, por lo que si los órganos encargados de proveer información, como la biblioteca y el archivo de la Cámara, no son fortalecidos, el desempeño de los Centros de Estudio se verá comprometido.

---

del H. Congreso de la Unión, LVII Legislatura y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México, 2000, p.179.

<sup>59</sup>El artículo 34 del Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera, prevé la articulación funcional entre los servicios de biblioteca, Comisiones y Comités y del Archivo.

## Conclusiones

1. La organización parlamentaria se sustenta en los principios organizativos básicos derivados del principio de autonomía que reglan el funcionamiento del Parlamento, que son el de autonomía reglamentaria, de autonomía financiera y administrativa, y de jurisdicción doméstica, que constituyen el núcleo del Derecho Parlamentario y se encuentra en los textos constitucionales, a los cuales puede sumárseles el principio de representación y colegiación, mientras que la flexibilidad es una característica esencial de las normas organizativas del Parlamento.
2. Nuestra Constitución contiene en forma explícita los principios de autonomía reglamentaria y autogobierno y en forma implícita la colegiación y la representación, además de que prevé normas que dan lugar a la flexibilidad de la regulación organizacional.
3. El Congreso actualmente es considerado un órgano complejo debido a su numerosa conformación, la gran cantidad de estructuras que se forman en su interior y las cada vez más complicadas tareas que tiene que enfrentar, derivadas de la tecnificación de la Legislación -lo cual supone estructuras cada vez más grades y especializadas-, además de la evolución de las circunstancias políticas que enfrentan que hacen sumamente difícil su simplificación.
4. La estructura de nuestro Congreso tuvo una lenta evolución, por lo que hasta la década de los sesenta se presentaron cambios importantes; sin embargo, fue con la creación de la Ley Orgánica de 1999 que se incorporaron los actuales órganos que constituyeron una importante innovación a nuestra regulación parlamentaria.
5. La integración del Congreso actualmente es uno de los temas más polémicos, en virtud de que se han presentado en las Cámaras y en la opinión pública diversas propuestas para disminuir el número de legisladores -concretamente los electos por la vía de la representación proporcional-, sin embargo, el reducir el número de legisladores no redundaría necesariamente en mayor eficiencia del órgano o ahorros significativos al erario público y, sí por el contrario, diluye la representación y dificulta el contacto entre el legislador y la población de la región en donde fue electo.
6. Las comisiones son una importante muestra de la evolución estructural del Parlamento, en virtud de que a través de éstas se pasa de las cámaras monoorgánicas que operaban exclusivamente en el Pleno, a los parlamentos de comisiones en los que se aplica el principio de la división del trabajo. Actualmente en forma excepcional algunos parlamentos otorgan a sus comisiones competencia decisoria que implica que pueden votar el texto de

una ley sin necesidad de someterlo a consideración del Pleno. Esta forma de operación ha sido cuestionada; sin embargo, puede constituir una solución a los problemas de rezago y contribuir a eficientar las estructuras de las comisiones en parlamentos como el nuestro.

- 7.** Nuestra regulación parlamentaria en materia de comisiones de investigación, ya no responde a la realidad política y social que el país enfrenta, ya que sus facultades son muy limitadas, además de que se aprecia que el ámbito de sus funciones, hoy en día es muy restringido. Es necesario modificar las normas que las regulan a fin de aclarar los alcances de las investigaciones que éstas realizan, flexibilizar su integración, dotarlas de mayores facultades y un más amplio espectro de investigación para poder indagar sobre cualquier tema de interés nacional, además de dar mayor vinculación a los resultados de sus investigaciones.
- 8.** La Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, es un órgano que no tiene antecedentes en nuestra legislación y que constituyó una de las innovaciones más importantes que incorporó la Ley Orgánica de 1999 a la estructura de la Cámara de Diputados, cuya principal facultad es llevar a cabo la programación de los trabajos legislativos. En torno a la Conferencia se ha desarrollado un debate en lo que respecta a sus funciones, toda vez que se considera que éstas deberían estar asignadas a los otros órganos de dirección, razón por la cual, algunos de los proyectos de reforma a la Ley Orgánica, plantean su desaparición, así como también existen propuestas que buscan darle mayores facultades.
- 9.** Los Grupos Parlamentarios, son órganos que han cambiado en forma radical las formas de organización y de operación en el Parlamento, ya que constituyen la penetración de la voluntad de los partidos en las asambleas. Penetración que representa uno de los más importantes retos que enfrentan los parlamentos en todo el mundo, ya que se han presentado diversas críticas mediante las que se reclama lograr un equilibrio entre la representación de los intereses nacionales y los intereses de los distintos grupos parlamentarios.
- 10.** El Servicio de Carrera es una estructura recientemente incorporada a nuestra legislación parlamentaria, la cual tienen la importante función de apoyar a los parlamentarios en sus labores con criterios objetivos e imparciales, mediante la optimización de recursos y aprovechando las estructuras con que se cuenta en las Cámaras; no obstante los beneficios que derivan de la implementación del Servicio, existen importes rezagos en ambas Cámaras. Los Centros de Estudio en la Cámara de Diputados constituyen uno de los primeros pasos en la conformación del Servicio de Carrera, ya que mediante estas estructuras se presta apoyo a los legisladores en forma imparcial y objetiva.

## Bibliografía

- AGUILÓ I LÚCIA, Lluís. *Las Cortes Valencianas. Introducción al Derecho Parlamentario*, Anuario de Derecho Parlamentario de las Cortes Valencianas, Tirant lo Blach, Valencia. 2000.
- AHUMADA MUÑOZ, Ingrid. *Las Comisiones parlamentarias en Chile y otros países*. Editorial Jurídica de Chile. 1967.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, *Modernización del Estado*. Documento de estrategia, Washington D.C., julio de 2003.
- CORTES GENERALES, *I Jornadas de Derecho Parlamentario*. Monografías 3. Madrid, 1985
- DE VERGOTTINI, Guisepe, *Derecho constitucional comparado*, UNAM, México, 2004.
- GARITA, Arturo, *Los Servicios de Apoyo técnico y su aportación al fortalecimiento del Congreso Mexicano (1988-2000)*, Universidad Iberoamericana- Senado de la República, México, 2005.
- KELSEN, Hans, *Esencia y valor de la democracia*. Ediciones Coyoacán, México, 2005.
- MARTÍNEZ ELIPE, León, *Introducción al Derecho Parlamentario*, T. 1. Aranzandi, Pamplona, 1999.
- PANIAGUA SOTO, Juan Luis, *El sistema de Comisiones en el Parlamento Español Revista de la facultad de Derecho Universidad Complutense*, Madrid, 1986.
- PAUI I VALL, Francesc, (coord.) *Parlamento y Justicia Constitucional, IV Jornadas de Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Aranzadi Editorial, Pamplona, 1997.
- , (coord.) *El parlamento del siglo XX, VIII Jornadas de la asociación Española de Letrados de Parlamentos*, AELPA, Tecnos, Madrid, 2002.
- PÉREZ, Germán, y MARTÍNEZ Antonia, (comps), *La Cámara de Diputados en México*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVII Legislatura y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México, 2000.
- SANTAOLALLA, Fernando, *Derecho Parlamentario Español*. Espasa Calpe. Madrid, 1990.

-MORA DONATTO, Cecilia Judith. *Las Comisiones Parlamentarias de Investigación como Órganos de Control Político*, Cámara de Diputados, Comité de Biblioteca e Informática, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1998.

-TORRES MURO, Ignacio, *Los Órganos de Gobierno de las Cámaras*, Congreso de los Diputados, Monografías II. Madrid. 1987.

-----, *Las comisiones parlamentarias de investigación*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998.

-TOSI, Silvano, *Derecho Parlamentario*, Instituto de Investigaciones Legislativas-Miguel Ángel Porrúa, México, 1996.



## **Acerca de la supremacía de los derechos humanos: derechos individuales versus derechos colectivos**

Gonzalo Santiago Campos\*

\*Maestro en Derecho por la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Investigador B del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados.



SUMARIO. I. Introducción. II. Acerca de los derechos humanos. III. Derechos individuales y colectivos. IV. Conflictos de derechos humanos. V. Jerarquización y ponderación como métodos para resolver conflictos de derechos. Reflexiones finales. Fuentes de consulta.

## I. INTRODUCCIÓN

Los derechos humanos son un tema recurrente en la literatura jurídica, política, sociológica, histórica y filosófica occidental, representado por ello un reto tratar de establecer una idea precisa de lo que debe entenderse por tal voz, siendo esta la razón del primer apartado del presente trabajo. Aunque, el título dado a este estudio es bastante ambicioso, pues determinar la supremacía de los derechos humanos debería desarrollarse en un número amplio de páginas, se ha limitado a los derechos individuales y colectivos.

Así, aportadas algunas ideas acerca del concepto de derechos humanos, el cual trae consigo amplias complicaciones, y fijada la posición de quien esto escribe, se establecen algunas ideas con relación a los derechos individuales y colectivos, con la finalidad de precisar a qué se refieren cada una de estas categorías de derechos humanos.

En cuanto a los conflictos de derechos, como la misma denominación de este trabajo indica, se parte de una visión conflictivista, ya que no puede objetarse la existencia de colisión de derechos y/o principios, pero debe tenerse en cuenta que se trata de derechos concretos, pues las pugnas entre derechos concebidos en abstracto sólo genera problemas y confusiones al momento de resolverlos.

Entonces, se exponen algunas ideas relacionadas con los conflictos de derechos, y en particular las relativas a los derechos humanos; enseguida son descritos los dos métodos (ampliamente) desarrollados para resolver conflictos de derechos, además de señalar las objeciones o críticas que dichos métodos han recibido. En la parte final serán establecidas algunas ideas que tienen la intención de fungir como conclusión, y dar respuesta a cuáles derechos humanos tienen la supremacía sobre los otros: individuales o colectivos.

## II. ACERCA DE LOS DERECHOS HUMANOS

Establecer un concepto de derechos humanos ha sido uno de los temas que más ha ocupado a los doctrinarios en los últimos lustros; sin embargo, hoy día no existe todavía unanimidad en cuanto a qué debe entenderse por derechos humanos. Aunque a decir de algunos autores la noción derechos fundamentales posee mayor precisión,<sup>1</sup> considero que éste no es el lugar para adentrarme en esta discusión,

---

<sup>1</sup>Al respecto puede consultarse Pérez Luño, Antonio Enrique, *Los derechos fundamentales*, 8ª ed., Madrid, Tecnos, 2004, pp. 44-47; y Carbonell, Miguel, *Los derechos fundamentales en México*, reimp., México, Porrúa, 2005, pp. 1 y ss. Asimismo, en cuanto a la relación que tiene el concepto derechos humanos con otros conceptos similares o afines, puede verse Pérez Luño, Antonio Enrique, *Derechos humanos, Estado de Derecho y Constitución*, 9ª ed., Madrid, Tecnos, 2005, pp. 31-40;

por ello únicamente utilizaré la voz derechos humanos.

Asimismo, Antonio Enrique Pérez Luño, partiendo de la distinción hecha por Ronald Dworkin entre concepto y concepción, indica que “reducida a sus elementos más simples dicha distinción se cifra en que mientras el *concepto* alude al significado teórico y general de un término, la *concepción* hace referencia a la forma de llevar a la práctica un concepto. Cuando apelo a un concepto—indicará Dworkin— planteo el problema; cuando formulo una concepción intento resolverlo”;<sup>2</sup> esta cuestión al igual que la relacionada con el término derechos fundamentales no las abordaré, pues éste no es el momento más adecuado para realizarlo, pero me parece necesario apuntarlo para que el lector aprecie las complejidades de establecer un acercamiento a un concepto o una concepción.

Sin duda, la noción de los derechos humanos como otras tantas creaciones conceptuales dista mucho de ser unívoca,<sup>3</sup> o bien, estar definida; por ello;

...hay múltiples y a veces conflictuales(sic) concepciones de los derechos humanos. En particular existen tres clases de problemas que esta noción conlleva: los relativos a la identidad de los derechos humanos, los relativos a su fuente de producción, y los relativos a su contenido.

Los problemas relativos a la identidad (a su *status* o naturaleza) pueden expresarse en síntesis en las preguntas: ¿qué son los derechos humanos? Los problemas relativos a la fuente de producción en la pregunta: ¿de dónde derivan (o cuál es el fundamento de) los derechos humanos? Los problemas relativos al contenido en la pregunta: ¿cuáles son los derechos humanos?<sup>4</sup>

Así pues, el pluralismo con el que se ha identificado o denominado a los derechos humanos es el botón de ejemplo a través del cual se aprecia la dificultad de contestar a la pregunta qué son los derechos humanos, ya que los diversos significados adjudicados a esta idea también tienen un fundamento histórico, teórico, ideológico y filosófico diferente.<sup>5</sup> Sin embargo, aunque

...el concepto de derechos humanos es un “concepto esencialmente impugnable”..., es decir, un concepto evaluativo, complejo, que acepta varios usos por parte de distintos grupos. Pero como dice Griffin, eso no debe impedirnos

---

Peces-Barba Martínez, Gregorio, *Curso de derechos fundamentales I. Teoría general*, Madrid, EUDEMA, 1991, pp. 22 y ss.; Vidal Gil, Ernesto J, “Los derechos humanos como derechos subjetivos”, en Ballesteros, Jesús (editor), *Derechos humanos. Concepto, fundamentos, sujetos*, Madrid, Tecnos, 1992, pp. 22-41; y García Añón, José, “Los derechos humanos como derechos morales: aproximación a una teoría con problemas de concepto, fundamentos y validez”, en Ballesteros, Jesús (editor), *op. cit.*, pp. 61-85.

<sup>2</sup>Pérez Luño, Antonio Enrique, “Concepto y concepción de los derechos humanos (Acotaciones a la Ponencia de Francisco Laporta)”, *Doxa*, Alicante, núm. 4, 1987, p. 47.

<sup>3</sup>Así, “en el lenguaje de la teoría política, ética o jurídica la expresión <<derechos humanos>> ha sido empleada también con muy diversas significaciones (equivocidad), y con indeterminación e imprecisión notables (vaguedad)”. Pérez Luño, Antonio Enrique, *Derechos humanos, estado de derecho...*, p. 24.

<sup>4</sup>Comanducci, Paolo, “Derechos humanos y minoras: un acercamiento analítico neoilustrado”, *Isonomía. Revista de teoría y filosofía del derecho*, México, núm. 3, octubre de 1995, p. 22.

<sup>5</sup>Véase Peces-Barba Martínez, Gregorio, *Derechos fundamentales. I. Teoría general*, Madrid, Guadiana de Publicaciones, 1973, p. 53; y Laporta, Francisco, “Sobre el concepto de derechos humanos”, *Doxa*, Alicante, núm. 4, 1987, pp. 23-24.

el intentar hacer del término “derechos humanos” algo más determinado del heredado por la Ilustración...

Tenemos, pues, distintas manera de entender nuestro concepto que compiten unas con otras. Algunas consideran que los derechos humanos son a) derechos morales; otras precisan que sólo se trata de b) derechos morales contra el Estado, o bien, que son c) derechos que la Constitución o los textos legales (nacionales e internacionales) reconocen y protegen como tales, es decir, que se trata de derechos positivos o jurídicos...<sup>6</sup>

Entonces, ahora habrá que revisar las posibilidades por medio de las cuales se puede realizar una aproximación al concepto de derechos humanos. En primer lugar, Antonio Enrique Pérez Luño tomando en cuenta lo planteado por Norberto Bobbio, considera que se pueden distinguir tres tipos de definiciones de los derechos humanos:

- a) *Tautológicas*, que no aportan ningún elemento nuevo que permita caracterizar tales derechos. Así, por ejemplo, “los derechos del hombre son los que le corresponden al hombre por el hecho de ser hombre”.
- b) *Formales*, que no especifican el contenido de estos derechos, limitándose a alguna indicación sobre su estatuto deseado o propuesto. Del tipo de: “los derechos del hombre son aquellos que pertenecen o deben pertenecer a todos los hombres, y de los que ningún hombre puede ser privado”.
- c) *Teleológicas*, en las que se apela a ciertos valores últimos, susceptibles de diversas interpretaciones: “Los derechos del hombre son aquellos imprescindibles para el perfeccionamiento de la persona humana, para el progreso social, o para el desarrollo de la civilización [...]”.<sup>7</sup>

Sin duda, gran parte de las nociones elaboradas alrededor del concepto derechos humanos encuadra dentro de los tipos de definiciones señaladas, y en muchos de los casos, por no decir la mayoría, se recurre a las tautológicas por ser las menos complejas en su elaboración; esto es, los derechos humanos corresponden a las personas desde que nacen (incluso hay quienes consideran como titulares de estos derechos a los concebidos pero no nacidos) por la simple razón de ser humano.

Ahora bien, en opinión del mismo Pérez Luño, existen dos vías de especial interés por medio de las cuales se puede delimitar conceptualmente la voz derechos humanos: definiciones ostensivas y las que operan desde premisas, vinculadas, con mayor o menor intensidad, al análisis lógico. En cuanto a las primeras, pueden definir a los derechos humanos “mostrando una serie de ejemplos de objetos o cosas de los que puede predicarse que son o que tienen que ver con”<sup>8</sup> éstos.

Así, una posible respuesta a dicha cuestión consistiría en exhibir o apelar a objetos tales como el texto de la Declaración Universal de los Derechos Humanos

---

<sup>6</sup>Cruz Parceros, Juan A., “Derechos humanos y orden internacional”, *Isonomía. Revista de teoría y filosofía del derecho*, México, núm. 20, abril de 2004, p. 103.

<sup>7</sup>*Derechos humanos, estado de derecho...*, p. 27.

<sup>8</sup>*Op. cit.*, nota 2, p. 47.

de la O. N. U., los informes de los Ombudsmen o de nuestro Defensor del Pueblo, el Informe Anual de Amnistía Internacional, el Convenio Europeo de los Derechos Humanos, la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo, el Título I de la Constitución española de 1978, o la jurisprudencia en materia de amparo de nuestro Tribunal Constitucional, o de *Verfassungsbeschwerde* del *Bundesverfassungsgericht* de Karlsruhe, y otros documentos o supuestos semejantes, para indicar que esos objetos son los derechos humanos.<sup>9</sup>

De acuerdo con lo establecido por el señalado autor, es fácil identificar o calificar a una definición como ostensible, agregando a los ejemplos señalados, para situarnos en nuestro país, los informes presentados por el titular de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, las resoluciones y opiniones consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el capítulo primero de la Constitución Federal así como la jurisprudencia, tanto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Este tipo de definición presenta algunos riesgos y limitaciones pero el principal se puede describir en los siguientes términos: “en contra de los que parece evocar, la evidencia ostensiva no es un *prius*, sino un *posterius*; no constituye el antecedente, sino la consecuencia de proyectar sobre determinados segmentos de la experiencia un concepto o idea previamente establecido o, al menos, intuido”,<sup>10</sup> por lo cual el acercamiento a los derechos humanos es fragmentario y por ello limitado a la experiencia que se evoque.

Por lo que hace al análisis lógico, por medio de éste se pretende “establecer la comprensión, intención o connotación de los derechos humanos a partir de sus notas constitutivas”.<sup>11</sup> Dentro de dicho análisis lógico encontramos a dos tipos de definiciones: nominales y explicativas; las primeras “se dirigen a elucidar el significado de los términos en función de su uso en el lenguaje”;<sup>12</sup> en tanto que las segundas se basan “en usos empíricos del lenguaje,...[sin la pretensión de] abarcarlos todos, sino que propugnan cómo debe ser utilizado un término en determinado contexto para alcanzar la mayor dosis de precisión y sentido”.<sup>13</sup>

Las definiciones nominales a su vez se dividen en las siguientes subcategorías:

- 1) *Definiciones estipulativas*, es decir, convenciones sobre usos futuros de un término en un determinado contexto y con independencia de su incidencia empírica;
- 2) *Definiciones lexicales*, término acuñado por R. Robinson (1954), para referirse a aquellas nociones que tienden a dar cuenta de todos los significados de uso

---

<sup>9</sup>*Ibidem*, pp. 47-48.

<sup>10</sup>*Ibidem*, p. 48

<sup>11</sup>*Idem*.

<sup>12</sup>*Ibidem*, p. 48.

<sup>13</sup>*Ibidem*, p. 50.

de una palabra a partir de la experiencia de sus usos lingüísticos.<sup>14</sup>

Resulta complicado establecer un concepto de derechos humanos a partir de estas dos clases de definiciones nominativas, ya que en el caso de las estipulativas “al prescindir de la experiencia del uso real de los términos, corren el riesgo de ser arbitrarias. Por eso, estas definiciones no parecen las más adecuadas para delimitar y precisar conceptualmente las categorías éticas y jurídicas y, por tanto, los derechos humanos”.<sup>15</sup>

En el caso de las lexicales, tienen en su contra que “por recoger exhaustivamente los significados de uso de un término se hace, en la práctica, inviable cuando se proyecta sobre nociones tales como la de <<derecho>> o <<derechos humanos>>. Ya que estos términos han sido y son utilizados en múltiples y diferentes contextos lingüísticos alejados en el tiempo y en el espacio”.<sup>16</sup> Además, estas definiciones “se mantienen en un plano puramente descriptivo y neutral, que elude el pronunciamiento sobre cómo deben ser utilizados los términos”.<sup>17</sup>

Una vez que han sido revisadas las clases de definiciones por medio de las cuales es posible aproximarse a la idea de derechos humanos, es preciso revisar algunos conceptos para determinar cuál de ellos servirá de base para el presente trabajo. El autor Peces-Barba parte de considerar a los derechos humanos como derechos subjetivos fundamentales y así realiza una definición de éstos, que a su decir es una “conjunción de la filosofía de los derechos humanos con su plasmación en un derecho positivo vigente”.<sup>18</sup> Entonces para él se definen en los siguientes términos:

Facultad que la norma atribuye de protección a la persona en lo referente a su vida, a su libertad, a la igualdad, a su participación política social, o a cualquier otro aspecto fundamental que afecte a su desarrollo integral como persona, en una comunidad de hombres libres, exigiendo el respeto de los demás hombres, de los grupos sociales y del Estado, y con posibilidad de poner en marcha el aparato coactivo del Estado en caso de infracción.<sup>19</sup>

Esta noción puede ser clasificada como ostensiva, pues realiza un listado enunciativo de algunos derechos, aunque para quienes realizan una primera aproximación al tema es bastante didáctica de lo que puede entenderse por derechos humanos, ya que sin entrar en cuestiones filosóficas pone énfasis en dos aspectos fundamentales: el respecto a los derechos por parte de otros hombres, los grupos sociales y el Estado, y en caso de ser violentados la posibilidad de echar andar la maquinaria coactiva estatal.

Francisco Laporta considera necesario, al momento de realizar una definición de derechos humanos, pensar en lo siguiente:

---

<sup>14</sup>*Ibidem*, p. 49.

<sup>15</sup>*Idem*.

<sup>16</sup>*Idem*.

<sup>17</sup>*Idem*.

<sup>18</sup>Peces-Barba Martínez, Gregorio, *op. cit.*, nota 5, p. 93.

<sup>19</sup>*Ibidem*, pp. 93-94.

- a) Para todos y cada uno de los miembros individuales *de la clase <<ser humano>>*...
- b) ...una posición, situación, aspecto, estado de cosas, etc...
- c) ...que se considera moralmente un bien tal que constituya una razón fuerte...
- d) para articular una protección normativa en su favor...<sup>20</sup>

Además, en cuanto a estas ideas señala lo siguiente “para pensar en un estado de cosas que pueda ser predicado de todos y cada uno de los miembros de la clase <<ser humano>> es forzoso hacer abstracción de los rasgos experienciales o de los contextos vitales concretos de los miembros individuales de esa clase”.<sup>21</sup> Los elementos aportados permiten elaborar una idea más o menos coherente acerca de los derechos humanos, pero son insuficientes para determinar con claridad qué debe entenderse por éstos.

El profesor Liborio L. Hierro, previa una amplia discusión conceptual acerca de la idea de los derechos humanos, considera que éstos pueden definirse como “aquellas libertades, inmunidades, pretensiones y potestades que corresponden a todo ser humano como condición necesaria para realizarse como sujeto moral y cuya satisfacción es condición necesaria y suficiente para justificar la existencia, el origen y el contenido de un sistema jurídico”.<sup>22</sup> Esta es una construcción conceptual que en su primera parte resulta tautológica; sin embargo, al considerar necesarias las libertades, inmunidades, etc., para que los titulares de tales derechos se realicen como sujetos morales, permite limitar los derechos humanos a aquellos a través de los cuales una persona pueda desarrollarse como agente moral en condiciones determinadas.

El segundo elemento, denominado por el autor como carácter legitimador, se traduce en el carácter fundamental de los derechos humanos, pero entendido “como que sirven de fundamento legitimador de los sistemas jurídicos”,<sup>23</sup> ya que “históricamente parece anterior la idea de que eran fundamento del orden jurídico-político”;<sup>24</sup> esta cuestión parece tener más un vínculo de legitimidad del sistema jurídico político del Estado de Derecho.<sup>25</sup>

Finalmente, Pérez Luño considera que los derechos humanos aparecen como “un conjunto de facultades e instituciones que, en cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humanas, las cuales deben ser reconocidas positivamente por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional”.<sup>26</sup> Solamente puedo señalar una cuestión con relación a esta definición: la parte final hace pensar que se refiere a derechos fundamentales,

<sup>20</sup>Laporta, Francisco, *op. cit.*, p. 34.

<sup>21</sup>*Idem.*

<sup>22</sup>“¿Qué derechos tenemos?”, *Doxa*, Alicante, núm. 23, 2000, p. 359.

<sup>23</sup>*Ibidem*, p. 358.

<sup>24</sup>*Idem.*

<sup>25</sup>Véase Pérez Luño, Antonio Enrique, *Los derechos fundamentales...*, p. 47.

<sup>26</sup>*Derechos humanos, Estado de Derecho...*, p. 50.



pues la positivización o reconocimiento en textos legales hacen la diferencia con relación a los derechos humanos,<sup>27</sup> pero es una cuestión todavía no clarificada del todo y en la cual no hay unanimidad por parte de los doctrinarios.<sup>28</sup>

Por mi parte, la noción que voy adoptar es el resultado de mezclar la primera parte del concepto establecido por Pérez Luño (agregando como una exigencia más la seguridad) y la parte final de la definición de Liborio L. Hierro, el cual una vez redactado se expresa en los siguientes términos: *son el conjunto de facultades e instituciones que, en cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad, la libertad, la igualdad y la seguridad humanas, y cuya satisfacción es condición necesaria y suficiente para justificar la existencia, el origen y el contenido de un sistema jurídico político.*

### III. DERECHOS INDIVIDUALES Y COLECTIVOS

Una vez estudiado el concepto de derechos humanos, ahora revisaré otros términos vinculados directamente con el tema del presente trabajo; así, aunque pareciera que los derechos individuales y los colectivos son parte del tema de las generaciones de derechos,<sup>29</sup> no es una afirmación del todo cierta, como podrá apreciarse a continuación.

Los derechos individuales, a decir de Jesús Rodríguez y Rodríguez, pueden concebirse como las “facultades y libertades esenciales e inalienables del hombre, individualmente considerado”.<sup>30</sup> Además, continúa diciendo el autor en cita

...estos derechos, ahora conocidos como civiles, reconocen determinados ámbitos de acción a la autonomía de los particulares, garantizándoles la iniciativa e independencia frente a sus semejantes y frente a los poderes públicos, en áreas concretas donde se despliega la capacidad de las personas, incluyendo una pretensión de excluir a todos los demás sujetos del ámbito de acción puesto a disposición de sus titulares. Por esta razón, suele decirse que tales derechos tienen un contenido negativo, es decir, que implican obligaciones no tanto por parte del Estado sino de los demás individuos.<sup>31</sup>

<sup>27</sup>Sin embargo, para el autor en cita la diferencia con relación a los derechos fundamentales consiste en que éstos se refieren a “aquellos derechos humanos garantizados por el ordenamiento jurídico positivo, en la mayor parte de los casos en su normativa constitucional, y que suelen gozar de una tutela reforzada”. Pérez Luño, Antonio Enrique, *Los derechos fundamentales...*, p. 46.

<sup>28</sup>Véase Martínez de Vallejo Fuster, Blanca, “Los derechos humanos como derechos fundamentales. Del análisis del carácter fundamental de los derechos humanos a la distinción conceptual”, en Ballesteros, Jesús (editor), *op. cit.*, pp. 42-60.

<sup>29</sup>“De <<generaciones>> de derechos se habla –tomando una expresión habitualmente empleada respecto de cierta clase de máquinas– para clasificar, según cual sea el predominio de su contenido normativo y sobre la base de su evolución histórica, los catálogos de derechos cuya tutela se asegura en documentos denominados <<cartas>>, <<declaraciones>>, etcétera, o en constituciones de tipo moderno”. Pizzorusso, Alessandro, “Las <<generaciones>> de derechos”, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, Madrid, núm. 5, 2001, pp. 291-292.

<sup>30</sup>“Derechos individuales”, en Carbonell, Miguel (coord.), *Diccionario de derecho constitucional*, 2ª ed., México, Porrúa, 2005, p. 176.

<sup>31</sup>*Ibidem*, p. 177.

Acerca de estos derechos podría decir, partiendo de la noción de derechos humanos, que son la concreción de las exigencias de dignidad, libertad, igualdad y seguridad de las personas individualmente consideradas, en donde la participación del Estado se reduce a garantizar su ejercicio sin necesidad de llevar a cabo alguna acción positiva (esto es, de hacer) a favor de los individuos. Además, estos derechos “integran un conjunto de facultades jurídicas de las cuales no cabe privar al individuo sino excepcional o temporalmente, con arreglo a la ley expresa”.<sup>32</sup> Como ejemplos de estos derechos, en el caso de nuestro país, pueden señalarse, entre otros, los siguientes:

- Libertad de conciencia
- Inviolabilidad del domicilio
- Libertad de imprenta y expresión
- Igualdad ante la ley
- Libertad de tránsito
- Ser juzgado por tribunales previamente establecidos
- No ser objeto de penas crueles, degradantes e inhumanas

Asimismo, considero que estos derechos no pueden ser encasillados en alguna de las denominadas generaciones, pues “en los últimos años hemos vivido la reivindicación de *nuevos* derechos, tanto de carácter individual (por ejemplo: derecho a la transexualidad, o a la reproducción en las más diversas formas que los avances científicos posibilitan)...”.<sup>33</sup>

En cuanto a los derechos colectivos su noción carece de precisión, pues

...Si bien, en principio, la expresión “derechos colectivos” se refiere a una categoría de derechos distinta a la de los derechos individuales, dicha imprecisión se debe a las distintas formas de discernir esta diferencia que cabe extraer de la literatura iusfilosófica contemporánea. Asimismo, no puede obviarse que existen importantes desacuerdos sustantivos tanto respecto del fundamento de esta categoría de derechos como de la necesidad de predicar su existencia.<sup>34</sup>

Entonces, siguiendo esta tendencia, Juan Antonio García Amado señala que a la interrogante de si existen o no los derechos colectivos<sup>35</sup> “no se puede responder

<sup>32</sup>Cabanellas, Guillermo, *Diccionario enciclopédico de derecho usual*, 27ª ed., Argentina, Heliasta, 2001, t. III D-E, p. 154.

<sup>33</sup>Sánchez Ferriz, Remedio, “Generaciones de derecho y evolución del Estado (La evolución histórico-ideológica de las declaraciones de derechos: algún apunte discrepante sobre la teoría de las diversas “generaciones” de derechos)”, en Gómez Sánchez, Yolanda (coord.), *Pasado, presente y futuro de los derechos humanos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2004, p. 213.

<sup>34</sup>Torbisco, Neus, “Derechos colectivos”, en Carbonell, Miguel (coord.), *op. cit.*, p. 155.

<sup>35</sup>Al respecto Nicolás López Calera afirma lo siguiente: “Hay un dato evidente: los derechos colectivos existen, al menos, en el derecho internacional y en los derechos internos de los Estados... El derecho internacional es la prueba más evidente de la existencia de los derechos colectivos. El derecho internacional está lleno de textos legales y políticos, de preceptos y principios, que hablan clara y directamente de derechos colectivos...El derecho internacional regula ante todo derechos y deberes colectivos...[Ahora bien] En el derecho interno de los Estados hay menos dudas y

sino con un prudente “depende”. Depende, en efecto, de qué entendamos que son esas categorías o entes que se denominan “derechos” y sobre cuya existencia en manos de colectivos se nos pregunta. El tema ontológico es, inevitablemente, presupuesto de que la pregunta se pueda contestar con un mínimo fundamento...”<sup>36</sup>

Así, bajo esta premisa revisaré algunas cuestiones relacionadas con la idea de derechos colectivos<sup>37</sup> para establecer un panorama general del tema. En primer lugar, es necesario diferenciar entre dos concepciones de derechos colectivos:

1. *Derechos colectivos como derechos de titularidad colectiva*. Bajo esta postura se establece que éstos derechos son de titularidad colectiva, es decir, los detentan sujetos colectivos con intereses propios. Por ello, quienes se inclinan por esta postura consideran la existencia de intereses de los grupos, que no son individualizables, esto es, reducibles o trasladables a la suma de los intereses agregados de sus miembros. Por ello, la garantía de los derechos debe atribuirse al grupo como tal y no a sus miembros en lo individual.

2. *Derechos colectivos como derechos a bienes públicos*. A través de esta corriente los derechos colectivos son concebidos como derechos a bienes públicos; estos bienes deben ser importantes para el bienestar de un conjunto de individuos, de ahí la referencia al grupo; enfatizar que el interés de ningún miembro en concreto del grupo justifica, por sí mismo, la sujeción a deberes sirve para destacar que los intereses que protegen los derechos colectivos son “compartidos”. Así, de acuerdo con esta visión, lo que fundamenta los derechos colectivos no es sólo un interés individual sino un conjunto de intereses individuales. Cabe decir que un bien se puede considerar como un bien público si está disponible, por razones relativas a su producción, para todos; así sucede en el caso de bienes como, el medio ambiente limpio o la iluminación nocturna en las calles; incluso el beneficio de algunos de estos bienes puede ser difuso.<sup>38</sup>

Estas son dos posturas iusfilosóficas que se han encargado de dar sustento a los derechos colectivos, siendo la primera de ellas por la que me inclino, y en la cual me apoyaré para determinar la colisión entre derechos individuales y colectivos. El

---

confusiones sobre la existencia de los llamados derechos colectivos. El derecho español tiene numerosas disposiciones legales sobre derechos subjetivos cuyos titulares no son las personas físicas individuales, sino personas jurídicas, personas morales, esto es, sujetos colectivos en definitiva. En todos los sistemas jurídicos de nuestro entorno pueden encontrarse disposiciones legales iguales o similares”. “Sobre los derechos colectivos”, en Ansuátegui Roig, Francisco Javier (editor), *Una discusión sobre derechos colectivos*, Madrid, Dykinson, 2001, pp. 20-24.

<sup>36</sup>“Sobre derechos colectivos. Dilemas, enigmas, quimeras”, en Ansuátegui Roig, Francisco Javier (editor), *op. cit.*, p. 178.

<sup>37</sup>Sólo trataré aspectos relacionados con su definición, pues en la discusión académica existen otro tipo de cuestionamientos; por ejemplo, la definición de grupo para establecer qué tipo de colectivo puede gozar de estos derechos; o bien, precisar algún rasgo que permita identificar a un determinado colectivo como titular de derechos. Véase Ansuátegui Roig, Francisco Javier (editor), *op. cit.*, pp. 8 y ss.

<sup>38</sup>Véase Torbisco, Neus, *op. cit.*, pp. 157-159; y López Calera, Nicolás, *op. cit.*, pp. 27-34.

caso de la doctrina y legislación brasileña merece una mención especial, pues de acuerdo con Hermes Zaneti Junior, en Brasil “se denominan Derechos Colectivos *lato sensu* los derechos colectivos entendidos como género, de los cuales son especies: los derechos difusos, los derechos colectivos *stricto sensu* y derechos individuales homogéneos”.<sup>39</sup> Son derechos difusos

...aquellos transindividuales (metaindividuales, supraindividuales, pertenecientes a varios individuos), de naturaleza indivisible (sólo pueden ser considerados como un todo), y cuyos titulares sean personas indeterminadas (o sea, indeterminabilidad de los sujetos, no hay individuación) vinculadas por circunstancias de hecho, no existe un vínculo común de naturaleza jurídica, v. g., “la publicidad engañosa o abusiva, circulada a través de prensa hablada, escrita o televisada, afectando una multitud incalculable de personas, sin que entre ellas exista una relación-base”.<sup>40</sup>

En cuanto a los derechos colectivos *stricto sensu* estos

...se han clasificado como derechos transindividuales, de naturaleza indivisible, de los que sea titular un grupo, categoría o clase de personas (indeterminadas, pero determinables, subráyese, como grupo, categoría o clase) vinculadas entre sí o con la parte contraria por una relación jurídica base. En ese particular cabe resaltar que esa relación jurídica base puede darse entre los miembros del grupo “*affectio societatis*” o por vinculación con la “parte contraria”. En el primer caso tenemos los abogados inscritos en la Orden de Abogados de Brasil (o cualquier asociación profesional); en el segundo, los contribuyentes de un determinado impuesto.<sup>41</sup>

Finalmente, los derechos individuales homogéneos son concebidos como “aquellos resultantes de origen común, o sea, los derechos nacidos en consecuencia de la propia lesión o amenaza de lesión, donde la relación jurídica entre las partes es *post factum* (hecho nocivo)”.<sup>42</sup> Así,

“Origen común’ no significa, necesariamente, una unidad factual y temporal. Las víctimas de una publicidad engañosa circulada por varios órganos de prensa y en repetidos días o de un producto nocivo a la salud adquirido por varios consumidores en un largo espacio de tiempo y en varias regiones tienen como causas de sus daños, hechos con tal homogeneidad que los devuelven al ‘origen común’ de todos ellos”, o sea, el que tienen en común es la procedencia y la génesis en la conducta comitiva u omisiva de la parte contraria.<sup>43</sup>

Sin duda esta clasificación de los derechos colectivos tiene estrecha relación con

---

<sup>39</sup>“Derechos colectivos *lato sensu*: la definición conceptual de los derechos difusos, de los derechos colectivos *stricto sensu* y de los derechos individuales homogéneos”, en Gidi, Antonio y Eduardo Ferrer Mac-Gregor (coords.), *La tutela de los derechos difusos, colectivos e individuales homogéneos. Hacia un código modelo para Iberoamérica*, 2ª ed., México, Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal-Porrúa, 2004, p. 45.

<sup>40</sup>*Ibidem*, p. 47.

<sup>41</sup>*Idem*.

<sup>42</sup>*Ibidem*, p. 48.

<sup>43</sup>*Ibidem*, p. 49.

los medios a través de los cuales se pretende su efectividad, es decir, con la parte procesal para tutelar tales derechos,<sup>44</sup> lo que facilita “el trabajo de los operadores del derecho y disminuye aquella equívoca fisura existente entre el derecho material y el derecho procesal, todo con miras a que el derecho se realice con Justicia”.<sup>45</sup>

Ahora bien, Jacob Levy realiza un listado por medio del cual se exponen los tipos de derechos culturales o colectivos presentes, tanto en los discursos teóricos como en las políticas públicas de los Estados multiculturales; entre los principales derechos que enuncia se encuentran: a) exenciones a leyes que penalizan o dificultan prácticas culturales; b) asistencia para llevar a cabo una serie de acciones que la mayoría puede realizar sin ayuda; c) autogobierno para las minorías étnicas, culturales o nacionales; d) reconocimiento obligatoriedad de sus prácticas jurídicas por el sistema jurídico de la mayoría; e) representación adecuada de las minorías en los cuerpos legislativos de las mayorías, dicha representación tendría que estar de algún modo garantizada o facilitada por el propio sistema jurídico.<sup>46</sup>

Finalmente, cabe anotar que para Peces-Barba existe la posibilidad de distinguir entre derechos colectivos y derechos fundamentales colectivos; así, la justificación de los segundos se vincula al favorecimiento de la dignidad de la persona, por lo cual sólo podrían ser sujetos colectivos de derechos aquellos que representen intereses y voluntades de los individuos que las formas.

Entonces, la base a través de la cual se puede hablar de un derecho colectivo fundamental y de un sujeto colectivo titular de un derecho colectivo fundamental radica en ser un instrumento para que los individuos, integrantes del colectivo, alcancen sus fines vinculados a las exigencias de la dignidad. Y por el contrario, otros derechos colectivos que se alejen de tal esquema y que se prediquen de sujetos colectivos no constituidos para satisfacer fines morales individuales no podrían ser considerados como derechos colectivos fundamentales.<sup>47</sup>

---

<sup>44</sup>Véase Ovalle Favela, José, “Acciones populares y acciones para la tutela de los intereses colectivos”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, Nueva Serie, año XXXVI, núm. 107, mayo-agosto de 2003, pp. 587-615; Bachmaier Winter, Lorena, “La tutela de los derechos e intereses colectivos de consumidores y usuarios en el proceso civil español”, en Ovalle Favela, José (coord.), *Las acciones para la tutela de los intereses colectivos y de grupo*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, serie Estudios Jurídicos núm. 60, pp. 1-54; y Gonçalves de Castro Mendes, Aluisio, “Tutela dos interesses difusos, coletivos em sentido estrito e individuais homogêneos no Brasil e em Portugal”, en Ovalle Favela, José (coord.), *op. cit.*, pp. 55-110.

<sup>45</sup>Zaneti Junior, Hermes, *op. cit.*, pp. 60-61.

<sup>46</sup>Véase Carbonell, Miguel, “Minorías etno-culturales y derechos colectivos: premisas conceptuales”, en Valadés, Diego y Rodrigo Gutiérrez Rivas (coords.), *Derechos humanos. Memoria de IV Congreso Nacional de Derechos Constitucional III*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, pp. 65-67.

<sup>47</sup>Véase Peces-Barba, Gregorio, “Los derechos colectivos”, en Ansuátegui Roig, Francisco Javier (editor), *op. cit.*, pp. 67-76.

## IV. CONFLICTOS DE DERECHOS HUMANOS<sup>48</sup>

Hablar de conflictos o colisión de derechos humanos o fundamentales no sólo es una cuestión doctrinaria, pues éstos son realidades que los tribunales han sorteado de forma recurrente, y nuestro país no ha escapado a esta situación.<sup>49</sup> Al respecto Gregorio Peces-Barba considera que al ejercer un derecho fundamental, éste se puede encontrar enfrente, en postura disconforme a la de ese ejercicio con el titular de otro derecho fundamental que pretende igualmente ejercerlo. En caso de conflicto o de antinomia subjetiva, si se permite la paradoja, quien debe ceder y quien debe continuar cómo se construye ese límite al derecho fundamental, son las preguntas claves para una teoría de los derechos fundamentales.<sup>50</sup>

De manera semejante, para Juan A. Cruz Parceró “un derecho puede ser legítimamente restringido por otros derechos o principios fundamentales que compitan en su contra y en casos de urgencia o gravedad excepcional”.<sup>51</sup> Entonces, en el caso de los derechos individuales, habría que preguntarse si

...dado un catálogo de los <<derechos humanos>>, hay entre ellos algunos que tienen una especial jerarquía o una especial resistencia de modo que, en caso de conflicto, unos (los más fuertes) prevalecerían sobre los otros (los más débiles). De ser esto así, podríamos decir que los primeros, los derechos más fuertes, más resistentes o –por decirlo más claramente– <<más valiosos>> constituirían el núcleo duro de los derechos humanos y los otros, los más débiles, menos resistentes o <<menos valiosos>>, constituirían su periferia.<sup>52</sup>

Y en cuanto al conflicto entre derechos individuales y colectivos, Nicolás López Calera lo considera como uno de los cuatro grandes problemas, o bien, los problemas de las cuatro fundamentaciones de los derechos colectivos:

---

<sup>48</sup>Robert Alexy se refiere a la existencia de colisión de principios. *Teoría de los derechos fundamentales*, trad. de Ernesto Garzón Valdés, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1997, p. 89. Asimismo, para Guastini “i conflitti tra principi costituzionali –anche a causa della pluralità di valori incorporati in tutte le costituzioni contemporanee– sono assai frequenti” (los conflictos entre principios constitucionales –resultado de la pluralidad de valores incorporados en todas las constituciones contemporáneas– son bastante frecuentes). Guastini, Riccardo, “Ponderazione. Un’analisi dei conflitti tra principi costituzionali”, *Ragion Pratica*, Bologna, no. 26, giugno di 2006, p. 156.

<sup>49</sup>Véase López Salas, Rafaela, “El caso Sergio Witz: ¿un conflicto de derechos?”, *Cuestiones Constitucionales. Revista mexicana de derecho constitucional*, México, núm. 16, enero-junio de 2007, pp. 435 y ss.; y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *El derecho a ser votado y las candidaturas independientes: Caso Michoacán*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2002, colección Sentencias Relevantes, *passim*. Además pueden consultarse las sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, recaídas a las Acciones de Inconstitucionalidad 28/2006 y sus acumuladas, así como 61/2008 y sus acumuladas.

<sup>50</sup>Citado por Castillo Córdova, Luis Fernando, “¿Existen los llamados conflictos entre derechos fundamentales?”, *Cuestiones Constitucionales. Revista mexicana de derecho constitucional*, México, núm. 12, enero-junio de 2005, p. 103.

<sup>51</sup>“La argumentación sobre derechos fundamentales: la ponderación de los derechos y los intereses generales”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, núm. 13, 2003, p. 153.

<sup>52</sup>Hierro, Liborio L., *op. cit.*, p. 353.

...

El cuarto es la fundamentación de la jerarquización de las preferencias morales y políticas de los individuos y los grupos. ¿Pueden ser las colectividades superiores a los individuos? ¿Es posible una síntesis entre la individualidad y la socialidad de los seres humanos? ¿Son superiores, diferentes o complementarios los derechos colectivos en relación con los derechos individuales? ¿Se pueden sacrificar los derechos individuales para beneficiar los derechos colectivos? Es el problema ontológico-dialéctico.<sup>53</sup>

Pero ante la idea de señalar la existencia de conflicto o colisión de derechos, hay quien considera que esta posición “termina por *afectar, vulnerar o lesionar* derechos reconocidos en el texto de la Constitución ¿cómo queda entonces el principio de normatividad de la Constitución?”<sup>54</sup> No obstante, es innegable el enfrentamiento de los derechos humanos, bien se trate de derechos individuales o colectivos, aunque “en casos resueltos desde una visión conflictivista de los derechos, sólo se está favoreciendo la normatividad de un dispositivo constitucional –del que se recoge el derecho fundamental preferente–, en detrimento del dispositivo constitucional que recoge el otro derecho, dispositivo que al menos en los casos “conflictuales” deja de tener efectiva vigencia, es decir, deja de ser normativo...”.<sup>55</sup>

Asimismo, para Pedro Serna y Fernando Toller “la necesaria colisión [de derechos] no deja de ser un ‘mito’, pues es posible una visión distinta, que parta de la unidad de los derechos fundamentales y se oriente principalmente a la búsqueda de su concreta armonización”;<sup>56</sup> por ello es que “en rigor, el extendido mito del conflicto se da sólo aparentemente entre los *derechos* –en abstracto y en concreto– y realmente entre las *pretensiones* –tanto en general, como en sentido procesal– y entre los *intereses* individuales de cada una de las partes”.<sup>57</sup>

Pero este choque normativo no puede evitarse, pues en algún momento las autoridades jurisdiccionales tendrán (o han tenido) en sus manos un conflicto de esta naturaleza, por ello es indispensable contar con opciones para atender la pugna, con el objetivo de dar a los juzgadores las herramientas para solucionar razonablemente tales antinomias. Incluso, en la doctrina alemana existen estudios acerca de la eficacia de los derechos humanos o fundamentales en las relaciones entre particulares.<sup>58</sup>

---

<sup>53</sup> *Op. cit.*, pp. 43-44.

<sup>54</sup> Castillo Córdova, Luis Fernando, *op. cit.*, p. 107.

<sup>55</sup> *Ibidem*, pp. 107-108.

<sup>56</sup> Serna, Pedro y Fernando Toller, *La interpretación constitucional de los derechos fundamentales. Una alternativa a los conflictos de derechos*, Buenos Aires, La Ley, 2000, p. 37.

<sup>57</sup> *Idem*.

<sup>58</sup> Véase Domingo Pérez, Tomás de, “El problema de la *drittwirkung* de los derechos fundamentales: una aproximación desde la filosofía del derecho”, *Derechos y Libertades. Revista del Instituto Bartolomé de las Casas*, Madrid, año 7, núm. 11, 2002, pp. 251 y ss.

## V. JERARQUIZACIÓN Y PONDERACIÓN COMO MÉTODOS PARA RESOLVER CONFLICTOS DE DERECHOS

Dos son los métodos o técnicas empleadas en la solución de conflictos de derechos humanos:<sup>59</sup> la jerarquización y la ponderación.<sup>60</sup> Así, jerarquizar consiste en “organizar jerárquicamente algo”,<sup>61</sup> de ahí que la jerarquización sea la “acción y efecto de jerarquizar”;<sup>62</sup> es por ello que en el contexto de los derechos humanos, la jerarquización es concebida como “uno de los métodos a que se recurre –especialmente en la doctrina– para resolver conflictos entre derechos consiste en establecer entre ellos jerarquías o categorías previas y rígidas. De este modo, en un litigio donde confluyan dos derechos fundamentales se recurrirá a una tabla pretasada de importancia,...que permitirá establecer la primacía del jerárquicamente superior”.<sup>63</sup>

La puesta en práctica de esta técnica implica el establecimiento de una clasificación jerárquica, a la cual se pueda recurrir en caso de conflicto de derechos para darle prioridad al de mayor rango; así, pueden ser establecidos los siguientes métodos para la creación de tal clasificación:

- a) El primero pasa por examinar la mayor o menor restringibilidad de cada derecho en función del valor que proteja, puesto que “un derecho es menos restringible en la medida en que el valor al cual brinda cobertura (...) tenga mayor jerarquía”.
- b) El segundo método es la sustracción hipotética, que consiste en “imaginar un mundo en el cual se negara una categoría de derechos (valores) y luego imaginar otro en el cual se aceptara ésa y se negara otra, y así sucesivamente, para comprobar cuál pérdida es más significativa”.
- c) El último método apunta a la renunciabilidad de los derechos, pues “existen valores que la moral social considera tan esenciales que no permite al titular de los mismos el sacrificio voluntario de ellos, lo que hace dudosa incluso la calificación de ‘derechos subjetivos’ a la cobertura jurídica que los protege. Si se los compara con los derechos que sí pueden ser renunciados, la mayor jerarquía de los primeros es obvia.”<sup>64</sup>

---

<sup>59</sup>“Los problemas prácticos a que se llega desde una postura conflictivista son resueltos muchas veces, al menos aparentemente, recurriendo a la máxima de razonabilidad”. Cianciardo, Juan, *El conflictivismo en los derechos fundamentales*, Pamplona, EUNSA, 2000, pp. 285-362.

<sup>60</sup>También es denominado *balancing test* y “se ha desarrollado principalmente en el ámbito jurisprudencial, y de modo particular en Estados Unidos, donde nació de la mano de sentencias relativas a la libertad de expresión, para extenderse en la actualidad a las más importantes áreas del Derecho constitucional”. Serna, Pedro y Fernando Toller, *op. cit.*, p. 11.

<sup>61</sup>Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 22ª ed., Madrid, Espasa Calpe, 2001, p. 1318.

<sup>62</sup>*Idem.*

<sup>63</sup>Serna, Pedro y Fernando Toller, *op. cit.*, p. 7.

<sup>64</sup>Miguel Ángel Ekmekdjian citado por *ibidem*, p. 9. La numeración es nuestra.



A través de estos métodos pueden elaborarse clasificaciones jerárquicas de los derechos humanos con algunas variantes entre ellas, pero con elementos más o menos similares; sin duda, estos procedimientos de jerarquizar privilegian los derechos individuales, y entre éstos, son algunos como el derecho a conservar la vida (erróneamente denominado derecho a la vida) y la dignidad humana los que sobresalen del resto. La pregunta a resolver consiste en conocer cuál es el lugar que ocuparían los derechos colectivos en una clasificación de tal naturaleza, o bien, si existe la posibilidad de incorporarlos en dicha clasificación, a la par de los derechos individuales.

Este método de resolución de conflictos o colisión de derechos ha sido objeto, en general, de las siguientes críticas:

- a) No está permitida por los ordenamientos constitucionales, que eluden cualquier suerte de jerarquías.
- b) Tampoco es requerida por la justicia del caso, ni desde el punto de vista de los derechos individuales, ni desde el punto de vista del bien común.
- c) El carácter normativo directo de las constituciones exige una interpretación sistemática de las mismas que hagan compatible internamente todo su contenido. De lo contrario, habría partes de la Constitución que se opondrían y anularían a otras.<sup>65</sup>

Ahora bien, en cuanto a la ponderación Robert Alexy señala que “cuando dos principios entran en colisión...uno de los principios tiene que ceder ante el otro. Pero, esto no significa declarar inválido al principio desplazado ni que en el principio desplazado haya que introducir una cláusula de excepción. Más bien lo que sucede es que, bajo ciertas circunstancias uno de los principios precede al otro”.<sup>66</sup>

La ponderación se define como “un método para la resolución de cierto tipo de antinomias o contradicciones normativas...[por lo que es] el método típico para resolver las que algunos han llamado antinomias contingentes o en concreto, o antinomias externas o propias del discurso de aplicación, o más comunmente, antinomias entre principios”.<sup>67</sup> Así, se contrapesan bienes jurídicos para determinar cuál de ellos es más importante, y como consecuencia, cuál derecho debe someterse ante el otro, por ello “de lo que se trata es de la ponderación de cuál de los intereses, *abstractamente del mismo rango, posee mayor peso en el caso concreto*”.<sup>68</sup>

Entonces, en la ponderación “se parte de un conflicto de derechos entre sí o entre derechos y bienes. Planteadas así las cosas, se afirma que: a) todos los derechos y bienes son iguales entre sí; b) por ello, en palabras del TC <<se impone

---

<sup>65</sup>Cianciardo, Juan, *op. cit.*, pp. 110-116.

<sup>66</sup>*Op. cit.*, p. 89.

<sup>67</sup>Prieto Sanchís, Luis, “Ponderación (Juicio de)”, en Carbonell, Miguel (coord.), *op. cit.*, nota 30, p. 477.

<sup>68</sup>Alexy, Robert, *op. cit.*, p. 90.

una necesaria y casuística ponderación>>”.<sup>69</sup> Así pues, “<<no se trata de determinar cuál es el bien más importante..., sino de decidir cuál de las dos normativas resulta más necesaria, relevante o justificada para proteger el correspondiente bien o derecho>>”.<sup>70</sup>

En cuanto a las características de la ponderación, Riccardo Gustini considera que son las siguientes:

a) La primera...consiste en una *interpretación* peculiar de los principios de que se trate (o de las disposiciones que los expresen).

...la ponderación de los principios presupone ante todo que los dos principios involucrados,  $P_1$  y  $P_2$ , sean interpretados en el sentido de que las clases de supuestos de hecho regulados por ellos se superpongan sólo parcialmente, de modo que la antinomia que resulte sea del tipo “parcial-parcial”. Si la antinomia fuera del tipo “total-total”, en efecto, sería simplemente irresoluble. Si fuese del tipo “total-parcial”, podría –es más, debería– resolverse mediante el criterio de especialidad.

b) La segunda...consiste en el establecimiento de una jerarquía *axiológica* entre los principios de que se trate. Una jerarquía axiológica es una relación valorativa establecida (no por las propias fuentes, sino) por el intérprete: precisamente, mediante un juicio de valor.

Para resolver una antinomia del tipo “parcial-parcial” no hay otra forma que otorgar a una de las normas en conflicto un mayor “peso”, es decir, un mayor “valor” que a la otra. La norma dotada de mayor valor prevalece, en el sentido de que es aplicada; la norma axiológicamente inferior sucumbe, en el sentido de que es dejada de lado.

c) La tercera...[se enuncia así]: para establecer la jerarquía axiológica, el juez no valora los dos principios en abstracto, sino que valora el posible impacto de su aplicación al *caso concreto*. Si el resultado que, en el caso concreto, tendría la aplicación del principio  $P_1$  le parece más justo (o menos injusto) que el resultado que tendría, en cambio, la aplicación del principio  $P_2$ , entonces éste será dejado a un lado, en ese caso concreto, mientras que el principio  $P_1$  será, en ese caso, aplicado.

...Con esta especificación [esto es, “en el caso concreto”] se quiere decir que no se excluye en absoluto que, en un caso distinto, la aplicación del principio  $P_2$  produzca resultados considerados más justos (o menos injustos) que la aplicación de  $P_1$  y que, por tanto, en ese caso, sea dejado de lado  $P_1$  y aplicado  $P_2$ . En otras palabras, la jerarquía establecida entre los dos principios en conflicto es una jerarquía [axiológica] *móvil*, mutable: en un caso se atribuye mayor peso o valor a  $P_1$ , en un caso distinto se atribuirá mayor peso o valor a  $P_2$ .

...Además, el conflicto no queda resuelto de forma *estable*, de una vez por todas, haciendo prevalecer sin más uno de los dos principios sobre el otro...; toda

<sup>69</sup>Cianciardo, Juan, *op. cit.*, pp. 117-118.

<sup>70</sup>*Idem.*

solución del conflicto vale sólo para el caso concreto y, por tanto, es imprevisible la solución del mismo conflicto en casos futuros.<sup>71</sup>

Asimismo, para implementar la ponderación se requiere primeramente

...que la medida examinada presente un fin constitucionalmente legítimo como fundamento de la interferencia en la esfera de otro principio o derecho, pues si no existe tal fin..., entonces no hay nada que ponderar porque falta uno de los términos de la comparación.

En segundo lugar, la máxima de la ponderación requiere acreditar la adecuación, aptitud o idoneidad de la medida objeto de enjuiciamiento en orden a la protección o consecución de la finalidad expresada... En realidad, este requisito es una prolongación del anterior: si la intromisión en la esfera de un bien constitucional no persigue finalidad alguna o si se muestra del todo ineficaz para alcanzarla, ello es una razón para considerarla no justificada.

La intervención lesiva para un principio o derecho constitucional ha de ser, en tercer lugar, necesaria; esto es, ha de acreditarse que no existe otra medida que, obteniendo en términos semejantes la finalidad perseguida, no resulte menos gravosa o restrictiva. Ello significa que si la satisfacción de un bien constitucional puede alcanzarse a través de una pluralidad de medidas o actuaciones, resulta exigible escoger aquella que menos perjuicios cause desde la óptica del otro principio o derecho en pugna...

Finalmente, la ponderación se completa con el llamado juicio de proporcionalidad en sentido estricto que...consiste en acreditar que existe un cierto equilibrio entre los beneficios que se obtienen con la medida limitadora o con la conducta de un particular en orden a la protección de un bien constitucional o a la consecución de un fin legítimo, y los daños o lesiones que de dicha medida o conducta se derivan para el ejercicio de un derecho o para satisfacción de otro bien o valor...<sup>72</sup>

Para finalizar este apartado, es necesario señalar las críticas de que ha sido objeto la ponderación; la primera, y tal vez la más importante, es aquella que rechaza la idea de que la ponderación sea un procedimiento racional; y la segunda, se refiere a un problema conceptual. En el caso de aquélla, “se dice que consiste en una figura retórica que permite niveles de subjetividad ilimitados”,<sup>73</sup> y aún más, “no existen estándares racionales’ para ponderar”.<sup>74</sup>

En cuanto al problema conceptual, “se ha dicho que la ‘ponderación de valores’ puede orientar un juicio en cuanto a su *resultado*, pero no puede *justificar* ese resultado”,<sup>75</sup> esta segunda crítica “es equivalente a la tesis de que la pérdida de la categoría de corrección es el precio que hay que pagar para ponderar o balancear. Si la ponderación sólo puede producir resultados, pero no puede justificar dichos

<sup>71</sup>*Distinguiendo. Estudios de teoría y metateoría del derecho*, trad. de Jordi Ferrer i Beltrán, Barcelona, Gedisa, 1999, pp.169-171.

<sup>72</sup>Prieto Sanchís, Luis, *op. cit.*, pp. 479-480.

<sup>73</sup>Andrés Ibáñez, Perfecto y Robert Alexy, *Jueces y ponderación argumentativa*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, p. 3.

<sup>74</sup>*Idem.*

<sup>75</sup>*Idem.*

resultados, entonces debería ubicarse fuera de la esfera definida por conceptos como verdad, corrección, conocimiento, justificación y objetividad”.<sup>76</sup>

## REFLEXIONES FINALES

Ha llegado el momento de discernir acerca de la idea que da título a este trabajo: los conflictos entre derechos individuales y colectivos. Es necesario partir de una postura conflictiva, ya que no puede negarse la existencia de colisión de principios o normas, y en nuestro caso, derechos humanos, ya sean derechos humanos individuales entre sí, o derechos individuales frente a derechos colectivos. Pero debe quedar claro que en principio los derechos humanos no se oponen entre sí, en abstracto, sino que el conflicto se presenta entre derechos concretos.

En primer lugar, cabe anotar que en un Estado Constitucional de Derecho, la norma fundamental del sistema jurídico es la Constitución, y en ella están contenidos los derechos considerados fundamentales, por ello inicialmente a estos derechos podríamos caracterizarlos —empleando palabras de Liborio L. Hierro— como el núcleo duro, siendo el resto derechos periféricos, esto es, los contenidos en el resto de los ordenamientos jurídicos.

Así, es posible decir que existe un orden jerárquico previamente establecido por el constituyente, integrado por los derechos contenidos en la constitución y los excluidos de ella; teniendo los primeros un rango de jerarquía similar, bien se trate de derechos individuales o colectivos. En efecto, debido a esta exclusión la ley suprema crea un sistema de derechos jerárquicamente superiores al resto de los derechos pero, en principio, con igualdad entre ellos.

En tanto que la jerarquización como método para solucionar los conflictos de derechos, presente un grado de subjetividad demasiado alto, ya que como ha sido apuntado, elaborar una clasificación de derechos genera variantes entre unas y otras, aunque en la cúspide coincidan la mayoría, el resto presenta diferencias que impiden una solución razonada a los conflictos.

Ahora bien, dentro de este núcleo de derechos consagrados por la Constitución también cabe la posibilidad de colisión o conflicto, entre individuales o entre éstos y los colectivos. En este caso es necesario acudir a la ponderación, pues jerarquizar los derechos *a priori* en este ámbito constituye someter en abstracto un derecho en beneficio de otro. Además, tradicionalmente las leyes, incluyendo la Constitución, han dejado abierta la puerta a que los derechos en ellas incluidas puedan ser ponderados con otros.

En cuanto a la ponderación como método para solucionar colisión o conflicto de derechos, se parte de la idea de confrontar un derecho frente a otro derecho, esto “es una manera distorsionada, incorrecta, de querer ponderar derechos”,<sup>77</sup> el procedimiento correcto consiste en ponderar “un (pretendido) derecho más

---

<sup>76</sup>*Ibidem*, p. 4.

<sup>77</sup>Cruz Parceró, Juan A., “La argumentación sobre derechos fundamentales: la ponderación de los derechos y los intereses generales”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, núm. 13, 2003, p. 153.

concreto frente a otro que se le opone”,<sup>78</sup> de ahí la importancia de tener clara la diferencia entre derechos en sentido amplio o abstractos y derechos concretos.

La ventaja que presenta la ponderación en la solución de conflictos, frente a la jerarquización, radica en la denominada jerarquía axiológica móvil, ya que las circunstancias del caso concreto son determinantes para optar por uno u otro derecho; por ello, la solución que se dio a un conflicto no tendrá que ser la misma planteada para otro asunto en que entren en disputa los mismos derechos, las soluciones a los conflictos sólo valen para los casos concretos.

Así, a la pregunta qué derecho prevalece en una colisión entre individuales y colectivos, contestaría con el prudente “depende” empleado por Juan Antonio García Amado; en efecto, no es posible determinar *a priori* cuál derecho prevalecerá, será por medio de la ponderación que podrá analizarse caso por caso y las circunstancias que rodean a cada uno para determinar cuál de los derechos debe prevalecer.

Cabe apuntar el caso de los pueblos indígenas, mismo que constituye un paradigma en el tema de derechos colectivos, además de ser un tópico muy fructífero en la cuestión de conflicto de derechos. Efectivamente, han sido recurrentes los casos en que los derechos de los pueblos indígenas entran en pugna con otro tipo de derechos, ya sean de otros grupos o bien de las personas en lo individual, tanto de sujetos ajenos al colectivo como de los propios miembros del grupo. No obstante, por razones de tiempo, he decidido dejar el tema en el tintero.

Finalmente, se han planteado otras soluciones al conflicto de derechos humanos (o bien, fundamentales), siendo la armonización la opción de mayor auge; si bien es cierto que los derechos establecidos en el texto de una constitución coexisten y no sólo forman una mera yuxtaposición, también es cierto que los juzgadores atienden en principio a la interpretación sistemática para armonizar la norma con el resto del ordenamiento del que forma parte, en nuestro caso, con el resto de normas constitucionales.

De igual forma, los derechos humanos puestos en práctica, esto es, a través de las pretensiones que los sujetos derivan de los mismos derechos para argumentar su posición de privilegio o preferencia frente a otro u otros sujetos, tienen su esencia en la misma norma, de ahí que en la solución de conflictos debe atenderse al caso concreto, ya que la colisión de derechos en abstracto sólo trae complicaciones y soluciones no aplicables a los casos particulares.

## FUENTES DE CONSULTA

ALEXY, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, trad. de Ernesto Garzón Valdés, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1997, 607 pp.

ANDRÉS IBÁÑEZ, Perfecto y Robert ALEXY, *Jueces y ponderación argumentativa*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, 101 pp.

---

<sup>78</sup> *Idem.*

- ANSUÁTEGUI ROIG, Francisco Javier (editor), *Una discusión sobre derechos colectivos*, Madrid, Dykinson, 2001, 308 pp.
- BALLESTEROS, Jesús (editor), *Derechos humanos. Concepto, fundamentos, sujetos*, Madrid, Tecnos, 1992, 242 pp.
- CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario enciclopédico de derecho usual*, 27ª ed., Argentina, Heliasta, 2001, t. III D-E, 660 pp.
- CARBONELL, Miguel, *Los derechos fundamentales en México*, reimp., México, Porrúa, 2005, 1140 pp.
- (coord.), *Diccionario de derecho constitucional*, 2ª ed., México, Porrúa, 2005, 784 pp.
- et al. (comps.), *Derechos sociales y derechos de las minorías*, 3ª ed., México, UNAM-Porrúa, 2004, 454 pp.
- CASTILLO CÓRDOVA, Luis Fernando, “¿Existen los llamados conflictos entre derechos fundamentales”, *Cuestiones Constitucionales. Revista mexicana de derecho constitucional*, México, núm. 12, enero-junio de 2005, pp. 99-129.
- CIANCIARDO, Juan, *El conflictivismo en los derechos fundamentales*, Pamplona, EUNSA, 2000, 450 pp.
- COMANDUCCI, Paolo, “Derechos humanos y minorías: un acercamiento analítico neoilustrado”, *Isonomía. Revista de teoría y filosofía del derecho*, México, núm. 3, octubre de 1995, pp. 21-42.
- CRUZ PARCERO, Juan A., “Derechos humanos y orden internacional”, *Isonomía. Revista de teoría y filosofía del derecho*, México, núm. 20, abril de 2004, pp. 101-111.
- , “La argumentación sobre derechos fundamentales: la ponderación de los derechos y los intereses generales”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, núm. 13, 2003, 147-156.
- DOMINGO PÉREZ, Tomás de, “El problema de la drittwirkung de los derechos fundamentales: una aproximación desde la filosofía del derecho”, *Derechos y Libertades. Revista del Instituto Bartolomé de las Casas*, Madrid, año 7, núm. 11, 2002, pp. 251-289.
- GIDI, Antonio y Eduardo FERRER MAC-GREGOR (coords.), *La tutela de los derechos difusos, colectivos e individuales homogéneos. Hacia un código modelo para Iberoamérica*, 2ª ed., México, Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal-Porrúa, 2004, 832 pp.
- GÓMEZ SÁNCHEZ, Yolanda (coord.), *Pasado, presente y futuro de los derechos humanos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2004, 411 pp.
- GUASTINI, Riccardo, *Distinguiendo. Estudios de teoría y metateoría del derecho*, trad. de Jordi Ferrer i Beltrán, Barcelona, Gedisa, 1999, 414 pp.
- , “Ponderazione. Un’analisi dei conflitti tra principi costituzionali”, *Ragion Pratica*, Bologna, no. 26, giugno di 2006, pp. 151-159.

HIERRO, Liborio L., "¿Qué derechos tenemos?", *Doxa*, Alicante, núm. 23, 2000, pp. 351-374.

LAPORTA, Francisco, "Respuesta a Pérez Luño, Atienza y Ruiz Manero", *Doxa*, Alicante, núm. 4, 1987, pp. 71-77.

-----, "Sobre el concepto de derechos humanos", *Doxa*, Alicante, núm. 4, 1987, pp. 23-46.

LÓPEZ SALAS, Rafaela, "El caso Sergio Witz: ¿un conflicto de derechos?", *Cuestiones Constitucionales. Revista mexicana de derecho constitucional*, México, núm. 16, enero-junio de 2007, pp. 435-449.

MORESO, José Juan, "Guastini sobre la ponderación", *Isonomía. Revista de teoría y filosofía del derecho*, México, núm. 17, octubre de 2002, pp. 227-249.

OVALLE FAVELA, José (coord.), *Las acciones para la tutela de los intereses colectivos y de grupo*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, serie Estudios Jurídicos núm. 60, 205 pp.

PECES-BARBA MARTÍNEZ, Gregorio, *Curso de derechos fundamentales I. Teoría general*, Madrid, EUDEMA, 1991, 270 pp.

-----, *Derechos fundamentales. I. Teoría general*, Madrid, Guadiana de Publicaciones, 1973, 349 pp.

PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique, "Concepto y concepción de los derechos humanos (Acotaciones a la Ponencia de Francisco Laporta)", *Doxa*, Alicante, núm. 4, 1987, pp. 47-66.

-----, *Derechos humanos, Estado de Derecho y Constitución*, 9ª ed., Madrid, Tecnos, 2005, 659 pp.

-----, *Los derechos fundamentales*, 8ª ed., Madrid, Tecnos, 2004, 233 pp.

PIZZORUSSO, Alessandro, "Las <<generaciones>> de derechos", *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, Madrid, núm. 5, 2001, pp. 291-307.

SERNA, Pedro y Fernando TOLLER, *La interpretación constitucional de los derechos fundamentales. Una alternativa a los conflictos de derechos*, Buenos Aires, La Ley, 2000, 188 pp.

VALADÉS, Diego y Rodrigo GUTIÉRREZ RIVAS (coords.), *Derechos humanos. Memoria de IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional III*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, 281 pp.





## **La subcontratación en México (outsourcing)**

Mauricio Reynoso Laureano\*

\*Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, (ENEP Aragón)  
Investigador “B” del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.



*SUMARIO. I. Flexibilización y precarización del trabajo; II. Subcontratación; III. Regulación legal en México; IV. Conclusiones*

## **I. FLEXIBILIZACIÓN Y PRECARIZACIÓN DEL TRABAJO**

### **Las Leyes Laborales y la Globalización.**

La Globalización es un proceso de Integración Mundial que resulta ineludible como proceso de revolución científica y tecnológica. A últimas fechas, el estudio de este proceso ha ocupado la reflexión de las más brillantes esferas del saber humano que ha generado nuestra época. Sin embargo en esta ocasión únicamente haremos énfasis en una denuncia concreta que desde la óptica de las relaciones laborales se formula cada vez con mayor frecuencia en contra de la globalización. Así, se dice “El proceso globalizador es una perversa construcción ideológica empleada por oscuros enemigos del género humano para justificar por un lado, la especulación financiera que desplaza impunemente a muchedumbres enteras de los beneficios de mercado y, por otro, la explotación irracional de la naturaleza que deriva en el deterioro ambiental que todos padecemos en la actualidad”<sup>1</sup>

A este respecto el Lic. Estrada Sámano, formula dos precisiones, con las que estamos de acuerdo:

- a) Una de las mayores falacias que puede afirmarse en torno a la globalización reside, precisamente, en afirmar que consiste en una mera falacia ideológica. La globalización, nos guste o no, esta ahí manifestándose en cada una de sus secuelas ya positivas (por ejemplo, en la amplia difusión de los avances científicos y tecnológicos), ya negativas (verbigracia, en los efectos que los movimientos bursátiles desafortunados tienen en la economía de los hogares.)
- b) El hecho de que se admita la existencia de la globalización, empero, no implica que aceptemos fatalmente las secuelas negativas que trae aparejada. La globalización, en este sentido, debe someterse a un pensamiento riguroso que etiquete y analice sus principios fundamentales.

### **Flexibilización Laboral Mundial**

La Globalización ha venido a cambiar la forma de uso de la fuerza de trabajo que predominó hasta la década de los ochentas, “caracterizada por la rigidez a través de una labor segmentada, monótona con normas precisas de cómo trabajar, con un estilo de mando burocrático y con una separación entre supervisión y operación, y entre operación, mantenimiento y control de calidad.”<sup>2</sup>, dando comienzo a la llamada Flexibilización Laboral, como requisito esencial para la sobrevivencia de las empresas en un mundo competitivo.

“La palabra flexibilización, evoca o hace referencia a la disposición del ánimo

---

<sup>1</sup>Estrada Sámano, Rafael, “Las Leyes Laborales y la Globalización” *Revista Mundo Laboral*, número 3, Septiembre 2001, editada por la S.T.P.S. pág.. 34.

<sup>2</sup>De la Garza Toledo Enrique, Coord., *Modelos de Industrialización en México*, México, UAM-I, 1998.

para ceder y acomodarse, adaptarse a una circunstancia, por lo que la flexibilización laboral, sería en este orden de ideas, la adecuación del ordenamiento jurídico a las nuevas exigencias del mercado internacional, promoviendo la productividad, para hacer más competitivos y de mayor calidad los productos que generan las empresas.”<sup>3</sup>

Los Conceptos de Productividad, Calidad y Competitividad, básicos en la comprensión del término flexibilización Laboral, van íntimamente unidos al de modernización industrial para lograr un crecimiento en el desarrollo económico.

La productividad significa no sólo un aumento del volumen de la producción, sino la eficiencia del producto para satisfacer las necesidades del destinatario, lo que lleva implícita la calidad del mismo, de manera que en función del consumidor la productividad y la calidad son una misma cosa.

A fin de explicarnos de manera integral el concepto de productividad, deberemos analizar sus principales aspectos; por una parte, el relacionado con los cambios tecnológicos que como instrumentos de un sistema mecanizado nos conducen cada vez más a una industria automatizada y, por otra parte, aquella que se apoya en el capital humano para elevar la productividad, lo que representa incentivos para los trabajadores, apoyándose principalmente en la capacitación de la fuerza laboral, mejorando su eficiencia para adecuarla a los cambios tecnológicos.

En cuanto a la importancia y función de la productividad, no sería excesivo afirmar que es la única fuente importante de un crecimiento económico, un progreso social y un mejor nivel de vida reales, por ello la productividad es un indicador del grado de competitividad industrial de un país, pudiendo decirse que esa competitividad puede basarse no sólo en una mano de obra barata sino en la calidad de la producción. Una mayor productividad así entendida, implica no solamente un crecimiento económico sino también un desarrollo equilibrado.

De esta manera “los cambios preconizados para la modernidad en el Derecho del Trabajo consisten principalmente en sustituir las formas “típicas”de la relación laboral, basadas en el contrato por tiempo indeterminado y como consecuencia la estabilidad en el empleo; así como la protección contra el despido injustificado”<sup>4</sup>

Por último, Ulrich Beck, en la su libro *Un Nuevo Mundo Feliz*, precisa:

*Por doquier se reclama flexibilidad, o con otras palabras que los empresarios puedan despedir más fácilmente a sus trabajadores. Flexibilidad, significa también que el estado y la economía traspasan los riesgos a los individuos, ej. pensiones, los contratos actuales son en su mayoría de corta duración y más fácilmente rescindibles. Por último esto significa también, confórmate pues tus conocimientos y diplomas ya no sirven, y nadie te puede decir lo que tienes que aprender para poder ser útil en el futuro.*<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Soubervielle Fernández, José Angel, *Flexibilización de las Relaciones de Trabajo* (artículo no publicado), 30 de marzo de 2001.

<sup>4</sup> Climent Beltrán, *La Modernidad Laboral*, Editorial Esfinge, México, 2000, pág 15.

<sup>5</sup> Ulrich, Beck, *Un Nuevo Mundo Feliz*, Editorial Paidós, 2000, Madrid, pág. 11

## Formas de Flexibilidad Laboral

La “flexibilidad” laboral, se manifiesta en varias modalidades:

- a) La Flexibilidad Numérica.- Reside en la facultad del empresario para modificar el volumen de su personal, que implica también atenuar o eliminar la protección contra el despido.
- b) La Mano de Obra Periférica.- Ya sea a través del trabajo por cuenta propia, de subcontratación de trabajo a domicilio y por los métodos de suministro de servicios en el momento preciso.
- c) La Flexibilidad del tiempo de trabajo.- disminuyendo las restricciones para el trabajo parcial, sobre el número de horas de trabajo diarias y semanales, la abolición o mitigación de las restricciones de trabajo nocturno y de periodos de descanso obligatorios.
- d) La Flexibilidad Funcional.- que atañe a la organización interna del personal por parte de la empresa; de manera que se amplía la gama de tareas atribuibles al trabajador y se aumenta la movilización interna de los mismos.
- e) La Flexibilidad Salarial.- Esto a efecto de que los salarios estén más estrechamente relacionados con varios indicadores del rendimiento del trabajador y de la organización.

## Limites a la Flexibilidad Laboral

A este respecto la OIT enarbola como su bandera, el concepto de TRABAJO DECENTE, que es definido por Juan Somabía, Director General de la Organización Internacional del Trabajo de la siguiente manera:

*Un trabajo que satisface las aspiraciones fundamentales del individuo, no sólo en cuanto ingresos, sino también en cuanto a seguridad para él y para su familia, sin discriminación ni imposiciones vejatorias, y que da un trato igual tanto al hombre como a la mujer<sup>6</sup>*

Así este concepto está sustentado en dos bases la primera como aspiración básica de todos los trabajadores, tanto mujeres como hombres, es decir tener un trabajo en condiciones de equidad, igualdad de trato y de oportunidades y en condiciones de seguridad, en cuanto a protección social en caso de pérdida o de variación súbita del ingreso o salario.

Una segunda base, es el respeto a los derechos humanos, tanto civiles y políticos como la libertad de expresión, libertad de asociación, como derechos económicos y sociales como derecho al empleo, a condiciones de trabajo más justas y protección social.

Lo anterior se logra conjuntando una serie de políticas que por un lado creen empleos pero al mismo tiempo los empleos que se creen sean dignos, decorosos, trabajos más decentes.

Para lograr esto la O.I.T. señala que los estados deben implementar las siguientes medidas:

---

<sup>6</sup>Egger, Phillipe, “Trabajo decadente”, en *Mundo Laboral*, número 2, mayo-junio 2001, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, pág. 22.

a. Crear estrategias de Empleo.- Sabemos que en la actualidad el número de trabajadores desempleados y subempleados en el mundo es cada vez más elevado, aumentando en millones como resultado de la crisis financiera en distintas partes del globo terráqueo. Así la OIT señala:

*“En 1998, cerca de mil millones de trabajadores (un tercio de la fuerza laboral mundial) permanecían desempleados o subempleados. De este total, unos 150 millones de trabajadores estaban de hecho desempleados, o buscaban trabajo o estaban en disposición de trabajar. En marzo de 1999, sólo la crisis financiera asiática había generado 24 millones de desempleados.”<sup>7</sup>*

La creación de empleos debe ser la prioridad política en todo el mundo, y no sólo política sino económica, en virtud de que sin trabajo no hay derechos de los trabajadores.

b. Desarrollar las Calificaciones.- Así se debe otorgar máxima prioridad a las formación profesional, promoviendo las inversiones en desarrollo de recursos humanos, tanto por parte del sector público como del privado, haciendo que las instituciones educativas y formativas estén preparadas para responder con rapidez a los cambiantes sistemas de producción y acabando con las desigualdades en el acceso a las oportunidades de aprendizaje, en especial en contra de los grupos más vulnerables, como las mujeres, los discapacitados y los jóvenes.

c. Desarrollar la Empresa.- El crecimiento sostenido de las empresas es esencial para la creación de empleo. Así se debe promover sobre todo a la pequeña empresa que genera la mayor parte de los nuevos trabajos en todo el mundo. Para lograr lo anterior es necesario brindar servicios de apoyo eficiente y crear un entorno legal y regulador favorable, implementando medidas para mejorar la competitividad y la productividad dentro del contexto de la globalización. La OIT a este respecto promueve “la creación de redes y representación de las pequeñas empresas al objeto de asegurar que los pequeños empresarios puedan influir en los procesos de decisión sobre temas políticos y económicos que afecten a sus empresas.”<sup>8</sup>

d. Otorgar un adecuado nivel de protección social a la población.- Si bien una excesiva seguridad puede inducir a la pasividad, una adecuada seguridad social y económica es esencial para un trabajo productivo y la dignidad humana en la economía global del futuro; de esta manera los estados deben mejorar y extender la protección que proporcionan a todos los miembros de la comunidad a través de toda la gama de contingencias: ingreso mínimo garantizado, asistencia sanitaria, enfermedad, vejez e invalidez, desempleo, lesiones profesionales, maternidad, cargas familiares y muerte.

e. Inspeccionando condiciones de trabajo.- Adecuadas condiciones de trabajo son fundamentales para el logro de un crecimiento sostenible a largo plazo, buenos niveles de vida y armonía social, para esto es necesario cuidar los siguientes

<sup>7</sup>Organización Internacional del Trabajo, *la OIT, qué es, qué hace*, Organización Internacional del Trabajo, Oficina de Área para Cuba, Haití y México, pág. 19

<sup>8</sup>Loc. cit.

tópicos: prevenir accidentes y enfermedades profesionales, proporcionando la información y conocimientos necesarios a los empleadores. Creando sistemas de inspección de trabajo eficientes y eficaces para asegurar el cumplimiento de las leyes laborales.

- f. Real Representación Sindical a nivel internacional.- Es importante ampliar el ámbito de acción sindical, ya que ante la globalización, las empresas están tomando decisiones que afectan la vida cotidiana de millones y millones de familias obreras en el mundo.

Por lo tanto, primero los sindicatos tienen que ver qué hacer ante la integración nacional al mundo, conociendo de las decisiones que afectan a los trabajadores propios; por ejemplo, obligando a los Estados a no comerciar con países donde se practique el esclavismo, se explote a los menores, no se respeten los derechos laborales, etc. y después unirse para crear una fuerza sindical supranacional, que represente en ese ámbito los derechos de los trabajadores.

### **Precariedad en el Empleo**

En relación al problema de la precariedad en el empleo, el Lic. Carlos de Buen Unna, señala:

*La Precariedad, referida a las relaciones laborales, suele entenderse en forma equívoca, como la falta de una garantía de estabilidad, cuando en realidad atiende a la corta duración de la relación. A menudo se incurre en la confusión de identificar la inestabilidad laboral como la situación opuesta al trabajo por tiempo indefinido, siendo que son cosas distintas toda vez que la primera apunta a la falta del Derecho del Trabajador para permanecer en su trabajo.*

*De esta manera, la Estabilidad en el Empleo, es el derecho que el trabajador tiene a permanecer en su trabajo, y solo a ser separado bajo las circunstancias que la ley señala.*

*Así la inestabilidad no debe confundirse con la precariedad, al menos desde el punto de vista del Derecho del trabajo, ya que pueden existir relaciones precarias, esto es, trabajos de breve duración, que sin embargo gocen de estabilidad, en la medida en que el patrón no puede unilateralmente terminarlas sin justa causa, antes de que llegue al final previsto, ello supone la existencia de reglas que deben definir con claridad la duración limitada de la relación, que en todo caso debe estar sujeta a la satisfacción de una necesidad transitoria del empleador.<sup>9</sup>*

Hay que anotar que la L.F.T., en algunos casos prevé el pago de una indemnización cuando la relación de trabajo se ha interrumpido de manera injustificada, ya sea porque es la única posibilidad prevista en ley, ya se trate de una alternativa a la obligación de reinstalar al trabajador despedido. Esta situación, aunada a los periodos de prueba, a las causales de despido y a la posibilidad de dar por terminada una relación laboral por determinadas circunstancias económicas que afecten a la empresa, constituyen las limitaciones típicas al derecho de estabilidad, y en todo caso, su mayor o menor relatividad.

Por otra parte, según la definición proporcionada por la OIT empleo precario es

---

<sup>9</sup>De Buen, Carlos, op cit, pág. 22

una “Relación laboral donde falta la seguridad en el empleo, uno de los elementos principales en el contrato de trabajo. Este término comprende el contrato temporal y el contrato a tiempo fijo, trabajo a domicilio y la subcontratación.”<sup>10</sup>

Por su parte el Dr. Gerry Rodgers, señala los siguientes criterios para identificar cuando estamos ante un trabajo precario:

*En primer lugar, un empleo precario es cuando tiene un reducido horizonte de tiempo o cuando existe un gran riesgo de pérdida de empleo; en segundo lugar, cuando existen pocas posibilidades para los trabajadores de controlar las condiciones de empleo; tercero, cuando no existe protección o la seguridad social no está garantizada y por último cuando los bajos ingresos están relacionados con condiciones de pobreza.*<sup>11</sup>

En total comprende el concepto de precariedad las dimensiones de inestabilidad, carencia de protección, inseguridad, así como debilidades sociales y económicas. Rodgers enfatiza que no es una sola dimensión, sino la combinación de los diversos factores, lo que determina un empleo precario.

Por su parte el autor Chileno Pablo Guerra afirma que un empleo es precario si es inestable e inseguro, señalando: “Proponemos por tanto definir al empleo precario como aquel empleo inestable e inseguro que realiza el trabajador asalariado, y que tiene en el tiempo de contrato su factor más determinante.”<sup>12</sup>

Para este autor, un empleo inestable es aquél en el cual hay carencia de contrato de trabajo indefinido, ya sea que haya ausencia de contrato, o contrato a plazo fijo, a honorarios, temporal o eventual, en tanto que un empleo inseguro es aquél que no presenta respaldo de leyes sociales de cobertura, como las de salud laboral o previsión. Un empleo se determina como precario de acuerdo a tres factores: perspectiva de la inseguridad; perspectiva de la inestabilidad y perspectiva de la insuficiencia.

Por su parte el uruguayo Eduardo Ameglio, distingue “entre empleo precario y empleo precario asalariado, es decir aquel trabajo desarrollado en relación de dependencia, con lo que excluye ciertas modalidades de empleo precario, como el trabajo informal, mientras que dentro del Trabajo Precario Asalariado encontramos las modalidades de subcontratación, empleo por tiempo determinado; contratación vía empresas suministradora y trabajo a tiempo parcial.”<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup>Organización Internacional del Trabajo, *Tesaurio OIT: Terminología del Trabajo, el empleo y la formación*, OIT, Ginebra, 1998.

<sup>11</sup>Rodgers, Gerry, “Precarious work in Western Europe: The state of the Debate”, en Rodgers, Gerry/ Rodgers Janine (eds.) *Precarious jobs in labour market regulations: The Growth of Atypical Employment in Western Europe*, 1989, citado por Sandra Leiva, en la serie *Mujer y desarrollo*, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2000.

<sup>12</sup>Guerra Pablo, “La Precarización del empleo: algunas conclusiones y un intento de operacionalización” en: *El empleo precario y el empleo atípico*, documento de Trabajo número 105, PET, Santiago de Chile, pág. 56, 1994.

<sup>13</sup>Ameglio, Eduardo y otros, “El empleo precario asalariado” en *El empleo precario en el Uruguay*, Ameglio, Eduardo y otros, Serie Empleo Precario Número 3, Centro Interamericano de Administración del Trabajo Ministerio del Trabajo y Seguridad Social.



En resumen, consideramos que el “trabajo precario”, es aquel que participa de las siguientes características:

- 1° Corta Duración
- 2° Inestable, aunque esta inestabilidad sea de facto
- 3° Que no otorgue protección Social,
- 4° Que brinde pocos ingresos.

### **Flexibilidad y Precarización.**

A menudo se pregunta si la Flexibilidad es necesariamente precaria, a este respecto, Rafael Agaciano, señala: “Algunos tipos de flexibilidad provocan mayor precariedad en el trabajo, sobre todo los que conducen a la desregulación.”<sup>14</sup>

Por su parte Rodgers, afirma, “El grado en que la Flexibilidad es precaria varía gradualmente. A pesar de que hay ciertas tendencias en dirección hacia una precariedad.”<sup>15</sup>

Para Alice Abreu Rangel de Paiva, “La precariedad está asociada al trabajo eventual, dentro de lo que entiende las formas de trabajo temporal o parcial; recientemente este concepto se ha extendido para abarcar también nuevas formas de empleo, como los empleos en firmas pequeñas sin estabilidad o el trabajo subcontratado.”<sup>16</sup>

A este respecto debemos dejar señalado en primer término que flexibilidad y precariedad no son términos sinónimos, aun cuando generalmente se presentan ambos atributos simultáneamente, pues la verdadera flexibilidad encaminada a ser un instrumento de competitividad debe tratar de generar mejores empleos.

Ulrich Beck, por su parte, señala lo siguiente:

*En muy pocos años en Europa, tan sólo uno de cada dos empleados, tendrán un puesto de trabajo fijo a tiempo completo. La otra mitad, deberá arreglárselas batallando con las más precarias condiciones laborales. De este modo, es evidente que los cimientos del Estado asistencial y de la propia democracia están corriendo un grave peligro.*<sup>17</sup>

### **Consecuencias que origina el trabajo precario.**

1.- Hace desaparecer el sentimiento de pertenencia de los trabajadores hacia la Empresa.- Esto es lógico, pues el trabajador está más preocupado por obtener ya el suficiente ingreso, ya una estabilidad, ya protección social para él y su familia que en

<sup>14</sup>Agaciano, Rafael, “Todo lo flexible se desvanece. El caso Chileno” en *Flexibilidad y Condiciones de Trabajo Precarias*, Rafael Agaciano y Magdalena Echeverría Editores. Program de Economía de Trabajo, Santiago de Chile 1995, p.148.

<sup>15</sup>Rodgers, Ferry, op. cit. pág. 189

<sup>16</sup>Abreu, Alice Rangel de Paiva, “América Latina: Globalización, género y trabajo” en *El trabajo de las mujeres en el tiempo global*, Ediciones de las mujeres, n° 22, Rosalía Todazo y Regina Rodríguez editoras, Santiago de Chile, 1995.

<sup>17</sup>Ulrich, Beck, op. cit. pág. 10

la prosperidad de la empresa, pues no siente que el patrón sea capaz de brindarle la seguridad suficiente para el futuro, por lo que no le interesa la supervivencia del mismo, realizando su trabajo muchas veces de manera mediocre afectando con esto la productividad de la empresa.

2.- Elimina la posibilidad de las jubilaciones.- Esto tiene muy graves consecuencias, pues estamos dando origen a una población que en pocos años ya no tendrá un modo honesto de allegarse de recursos, y en el momento en que no sea contratable, o vive del subsidio de familiares o se incrementará la mendicidad y la pobreza extrema de los países.

3.- Elimina el poder adquisitivo de las Personas.- Esto afecta la industria de una manera impresionante, porque como diría Henry Ford, si no se les paga bien a los trabajadores ¿quién va a comprar?, por lo que se está cayendo en un círculo vicioso, al pagarle poco a los trabajadores lo único que se logra es disminuir el mercado, ya que aunque los productos sean de exportación, se daña el mercado interno.

4.- Propicia la falta de capacitación a los trabajadores.-

Al tratarse de trabajadores que no van a ser parte del futuro de la Empresa, a ésta no le interesa capacitarlos, provocando con esto que los mismos sean cada vez menos calificados y que en el momento en que los despidan no puedan encontrar buenos trabajos, sino que estén destinados a contratarse precariamente.

5.- Aumenta los accidentes de trabajo.- pues los empleados no son capacitados con nuevas técnicas y tecnologías.

## **La Flexibilidad Laboral en México.**

Los principios formulados en el artículo 123 Constitucional, se elevaron casi a rango de intocables, con lo cual se consolidó la rigidez de la ley reglamentaria de 1931 (Ley Federal del Trabajo), debiendo pasar 39 años, hasta 1970 para que se promulgara la segunda ley laboral, con el propósito de “actualizarla” y ampliar la protección de los derechos laborales, de tal manera que se mantuvo el espíritu proteccionista, esta ley ha tenido derogaciones, por ejemplo en el capítulo de trabajo de mujeres, para hacer efectiva la igualdad de género, lo cual ocurrió con motivo de la primera conferencia mundial de la mujer, celebrada en nuestro país en 1975, adicionándose otras disposiciones referentes a capacitación y adiestramiento, igualmente tuvo una importante reforma en 1980 en el capítulo de derecho procesal.

Mencionamos los antecedentes históricos para mejor comprensión de la resistencia al cambio legal por parte del sector de trabajadores, así nuestra rígida ley tiene una antigüedad de 30 años, no obstante existir condiciones distintas a las de hace 69 años.

Reglamentando nuestra ley a manera de excepción la contratación por tiempo determinado bajo las modalidades de trabajo de obra y tiempo determinado y por inversión en el caso de la minería.

Así la ola de la Flexibilización laboral no ha alcanzado a la L.F.T., pues contamos con las reglas de juego suficientes, con los artículos 12 al 16 inclusive, de manera

que desde el punto de vista legislativo no podemos hablar de un proceso de “precarización” de las relaciones de trabajo en México, como ha ocurrido en otros países , tanto en Europa como en América Latina.

Sin embargo, el blindaje legal no ha alcanzado de igual manera a la realidad en los últimos años, muy marcadamente en la década de los noventas, han surgido diversas formas de trabajo precario al margen de la ley, ya sea a través de compañías que pretenden prestar servicios propios y que no hacen sino intermediar entre el trabajador y el verdadero patrón, a través de grupos de empresas en las que la dueña de las acciones del grupo no tiene trabajadores y contratos individuales que pretenden convertir en relaciones civiles o mercantiles las que son en rigor laborales. Así como nos dice el Lic. Carlos de Buen Unna, en el Fondo se trata de simulaciones de Actos Jurídicos que no tiene mucho de Novedosas, salvo por la sofisticación con la que ahora se prestan y el gran negocio en el que se han convertido.

En el mismo sentido, la Dra. Patricia Kurczyn Villalobos señala lo siguiente:

*Es imprescindible considerar los actuales modelos económicos mundiales, en virtud de la inserción de México en las relaciones internacionales y su condición activa en la globalización comercial (léase económica). Como parte comercial se obliga tácitamente a asumir y a aplicar patrones e instrumentos vigentes en otros países, siempre que sean viables y no violen la legislación vigente, de lo contrario corre el riesgo de excluirse de la competencia mundial, aun cuando de hecho tiene una tendencia a competir con trabajo de maquila, que no es recomendable sino como vía inmediata para atenuar el desempleo.*<sup>18</sup>

Añadiendo la misma autora:

*El desarrollo del trabajo humano ha madurado y creado distintas modalidades según las necesidades de cada sector y así se sustenta en cada contrato colectivo o contrato ley, al celebrarse de común acuerdo entre ambas partes, conocedoras a detalle de su actividad, materias y materiales de uso, las costumbres de los oficios, de sus riesgos y previsiones, además de todo aquello que oferta la experiencia.*<sup>19</sup>

De ahí que debemos tener en cuenta que la flexibilidad laboral es un imperativo necesario en nuestro mundo actual; sin embargo, debemos juzgar la conveniencia de su aplicación en la modalidad correspondiente y administrarla, siempre, de acuerdo con los principios y los fines del Derecho del trabajo, para conseguir su finalidad.

Por último, anotamos lo que el Mto. Rafael Estrado Samano, señala:

*Junto a los tradicionales derecho de libertad, la Constitución Mexicana Vigente, reconoció a la “persona humana” sobre otros derechos vitales o fundamentales como son, sin duda, el Derecho a la Salud, al trabajo, a la educación o a la vivienda. Así la primera y fundamental característica que frente al proceso de globalización*

<sup>18</sup>Kurczyn Villalobos, Patricia, “Nuevas formas de contratación “, en *Relaciones Laborales en el Siglo XXI*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, serie Doctrinas Jurídicas, número 39, 2001, pág. 33.

<sup>19</sup>Ibidem , pág. 42.

*define a la legislación laboral, consiste en la plena actualización de las garantías constitucionales en materia de derecho del trabajo. Así tenemos un Derecho Social orientado a la garantía de los derechos fundamentales de la persona.*<sup>20</sup>

## **II. SUBCONTRATACIÓN**

### **Concepto de subcontratación.**

La subcontratación es un concepto amplio que abarca desde la subcontratación de personal en las empresas, hasta el trabajo realizado por proveedores y maquiladores con los que la empresa contratante mantiene algún tipo de injerencia con el subcontratista para vigilar la calidad del producto, proceso productivo; o bien existe un vínculo en el que la empresa contratante surte de manera temporal los materiales, equipos o materias primas de trabajo del subcontratista. Considerando lo anterior, desde el punto de vista del proceso productivo, la subcontratación supone el rompimiento o la inexistencia de una relación laboral entre el empleador de la empresa contratante y los trabajadores de las empresas subcontratadas, y la existencia entre ambas empresas de una estrecha relación de tipo económica, tecnológica o de mercado, más allá de una relación tradicional de proveedores.

### **Perspectiva de los Actores de la Producción.**

De acuerdo con un estudio realizado en 1994 por la Universidad Autónoma Metropolitana, los procesos de subcontratación realizados por las empresas se orientaron a mantener una ventaja competitiva en su mercado, sea a través de costos menores vía el soporte de menor carga de costos fijos, pero con una adecuada capacidad de respuesta a los cambios del mercado o con una especialización de la planta para mejorar el producto. Derivado de lo anterior, se puede señalar que la subcontratación corre en relación directa con la inestabilidad que se presenta en el mercado y la especialización de los procesos.

En el proceso de subcontratación la valoración de los distintos actores que intervienen resulta importante para poder entender la forma en la que se inserta en la vida social y productiva del país.

A) La Perspectiva Gubernamental. De acuerdo con los planteamientos de política industrial del gobierno anterior y los programas desarrollados, la subcontratación se concibe como parte de una tendencia mundial, y se define como un esquema de cooperación, nacional e internacional entre empresas de diferentes tamaños que permite a una empresa complementar su capacidad productiva con empresas subcontratistas que cuenten con capacidad disponible y con alguna especialización para fabricar productos, piezas o subensables, y así cubrir sus compromisos de productos o servicios.

En este sentido, los apoyos que el gobierno otorgó se dirigieron a las empresas, pequeñas, micro y medianas, considerando que la subcontratación es una alternativa para vincular la oferta y la demanda de los procesos industriales. Para

---

<sup>20</sup>Estrada Sámano, Rafael, “Las Leyes Laborales y la Globalización”, en *Revista Mundo Laboral*, Número 3, Septiembre 2001, S.T.P.S.

ello se implementó un Sistema para la Subcontratación Industrial, el cual opera a través de un sistema conectado a internet y de bolsas regionales de subcontratación. El objetivo del mismo era fortalecer al sector industrial a través de una mayor vinculación entre las cadenas productivas que permitiera desarrollar proveedores, complementar la capacidad productiva de las empresas, optimizar el uso de su capacidad disponible, permitir una especialización de las empresas en la fabricación de productos, piezas o subensables, y generar una mayor transferencia tecnológica entre empresas, principalmente. No obstante lo anterior, el desarrollo de las “bolsas de subcontratación” ha tenido serias limitaciones pues tiene una infraestructura insuficiente y poco especializada, insuficiente información sobre la demanda internacional y una capacitación de la oferta y la demanda no sistematizada.

B) La Perspectiva Empresarial. De acuerdo con un estudio realizado por la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (Canacintra) en 1995, existen problemas serios respecto a los resultados que se obtuvieron para vincular oferta y demanda en el proceso de subcontratación ya que existe el desconocimiento sobre la operación de las “bolsas de subcontratación” y creencias equivocadas sobre la participación que pudieran tener las empresas en los distintos momentos de la cadena productiva.

Con base en este estudio, se indica que como producto de la crisis económica, las empresas comenzaron a subcontratar como una alternativa para su desarrollo y permanencia en el mercado, y por tanto la creación de nuevas empresas se orientó a la fabricación de partes y componentes, trayendo consigo cambios significativos en el sistema de producción.

Desde el punto de vista de las empresas, la subcontratación se define como un proceso orientado a establecer relaciones entre las empresas de menor tamaño con las contratistas y para que se establezca la relación de subcontratación de procesos, es requisito indispensable que la empresa contratista defina las especificaciones técnicas de producto o parte que requiere.

Resulta significativo señalar algunas de las razones que las empresas consideran para el uso de la subcontratación: costos más bajos, mano de obra más dócil, personal más especializado, entre otros.

C) La Perspectiva Sindical. Se considera que la subcontratación constituye una estrategia de algunas empresas para descentralizar sus operaciones, y se presenta cuando los corporativos deciden constituir otras empresas para que les desarrollen ciertas actividades que antes hacía una empresa matriz o la empresa principal.

Los beneficios que se generan con la subcontratación van desde la generación de empleo, el mejoramiento de las condiciones ambientales a la mayor integración del trabajador en las empresas subcontratadas. Aunque también se observan problemas como la desaparición de áreas y puestos de trabajo, la disminución de las prestaciones y derechos de los trabajadores y menores salarios.

## **Estudios de Casos**

El estudio y casos que a continuación señalamos, fueron elaborados por Consultores de la Unidad Conjunta de la Comisión Económica para América Latina

(CEPAL) y la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), en el Marco del Proyecto de “Políticas para mejorar la calidad, eficiencia y relevancia del entrenamiento técnico y profesional en América Latina y el Caribe”.<sup>21</sup>

En dicho documento, se analiza primero la posición de los diferentes actores sociales de la producción en México respecto al tema de la subcontratación, sus efectos sobre el mundo del trabajo y las principales oportunidades y obstáculos que desde su perspectiva observan estos actores sociales. En segundo lugar, se presentan cuatro estudios de casos, dos correspondientes a sectores que tradicionalmente subcontratan: construcción y confección; y dos de sectores emergentes en el proceso de subcontratación: seguros y acero. Se señala que el estudio se realizó a partir de entrevistas con informantes claves, tanto sindicalistas como representantes de empresa, y se consultó bibliografía sobre el tema que permitió este marco de evaluación.

Es importante que antes de ver los casos, citemos lo que respecto al proceso de subcontratación en nuestro país señalan los autores de este estudio:

*“A partir del proceso de reestructuración del aparato productivo que se dio en México como producto de las crisis económicas recurrentes y la inserción acelerada de la economía en el mercado internacional, la subcontratación de procesos es considerada, desde una perspectiva general, como una ventaja que permite una mejor integración de las empresas de menor tamaño a los circuitos de manufactura y ensamble de bienes y una estrategia de reindustrialización. Así la subcontratación debiera permitir una nueva forma de relación entre las empresas, en la cual los subcontratistas no son elegidos en función de los costos de los pedidos individuales, sino que son seleccionados cuidadosamente dependiendo de su capacidad para colaborar con la empresa líder en un proyecto a largo plazo. En este sentido, el proceso de subcontratación se concibe como una forma de encadenamiento productivo en general cooperativo, equitativo e igualitario.”<sup>22</sup>*

#### A) Sector de la Construcción.

Descripción. Para realizar las diferentes partes de la obra, la Empresa de la Construcción tiene identificadas una serie de empresas especializadas que traen a sus propios trabajadores para realizar el trabajo; estas empresas a su vez, subcontratan partes del proceso con otras empresas o con trabajadores “autónomos”.

La subcontratación en esta cadena se maneja generalmente como el traslado a empresas más pequeñas, dependientes de la que subcontrata, de partes del proceso productivo existente en empresas mayores. Con este modelo de

---

<sup>21</sup>García Leonard, Anselmo y Mertens y Roberto Wilde, *Procesos de Subcontratación y Cambios en la calificación de los trabajadores, Estudios de Caso en México*, CEPAL, Serie Desarrollo Productivo, 1999, México.

<sup>22</sup>Idem, pág.. 9

relación Interempresarial se acentúa la especialización del trabajo y la empresa contratista tiende a dividir al máximo las tareas entre empresas: excavación, herrería, estructuras, tabicado, yeseros, mampostería y acabados. La empresa de la Construcción considera que la subcontratación es necesaria debido a que es difícil mantener una plantilla grande de personal que pueda estar de manera permanente en la empresa, lo anterior obedece a lo cíclico de la producción.

Mecanismos de Funcionamiento.- La mayor parte del trabajo se realiza a partir de subcontratar un tipo de empresa especializada en cada una de las fases de la construcción. Estas empresas cuentan a su vez con un núcleo fijo de trabajadores muy pequeño y el resto lo completa con temporales que contrata directamente a pie de obra o que recibe de otra empresa subcontratada. Asimismo, la subcontratación se da a través del denominado “maestro de obra” o “sobrestante” quien aporta mano de obra a la empresa principal o a las subcontratistas para diversas tareas. Se trata de cuadrillas de trabajo que prácticamente no tienen empleo fijo y que en sí misma son muy inestables, y por lo tanto, las relaciones laborales no tienen el más mínimo nivel de regulación. Al final de este esquema existen empresas pequeñas y micro, no especializadas, que se ocupan de la obra pequeña o de las reparaciones que se van necesitando.

Efectos.- En la última fase de este modelo, la subcontratación de microempresas y “trabajadores autónomos”, acentúa la precarización del trabajo, pues al obtener la empresa pequeña la subcontrata, en competencia con muchas otras, tiende a recuperar los márgenes de ganancia tanto a costa de los salarios, prima, o pluses, como invirtiendo menos en seguridad e higiene y capacitación.

#### B) Empresas de la Confección.

Descripción. Los principales problemas que enfrenta la industria de la confección son, entre otros, la falta de liquidez por parte de las empresas contratantes, obstáculos para la obtención de créditos, problemas con subcontratistas (cortes mal realizados, irregularidad en los envíos y problemas de calidad en general), y problemas de carácter técnico como una programación inadecuada de la producción y la falta de capacitación del personal.

Mecanismos de Funcionamiento.- En la industria de la confección se mantienen procesos de subcontratación que se mueven en dos sentidos. Por un lado, las empresas subcontratan partes de sus procesos con otras empresas. A este proceso se denomina subcontratación hacia abajo. El tamaño de la empresa subcontratada no es un factor primordial, es decir, una empresa pequeña puede subcontratar los servicios de una grande. Por el otro lado, las empresas son subcontratistas, es decir, realizan partes del proceso de otras empresas, sin que el tamaño sea un factor determinante.

Efectos.- La subcontratación permite adaptarse a la demanda, permite bajar los costos de producción, entre otros.

#### C) Empresas Aseguradoras.

Descripción.- La empresa en que se realizó el estudio de caso es considerada como una de las empresas líderes en el ramo de seguros en México, contando en 1996 con una plantilla total de personal de 3,064 empleados.

Mecanismos de funcionamiento.- El proceso de subcontratación se inició en 1994 en las áreas de imprenta, servicios de limpieza, mudanzas, mantenimiento, mensajería e ingeniería de proyectos.

En un primer momento, la empresa pretendió despedir a los trabajadores indemnizándolos y reemplazarlos por proveedores externos. El sindicato por su parte se opuso al despido y propuso la creación de cooperativas. A esto la empresa respondió que aceptaba las cooperativas, pero siempre y cuando fueran manejadas por la dirección del sindicato. Finalmente el sindicato contrapropuso que las cooperativas fueran de propiedad sólo de los trabajadores desplazados. El resultado de las negociaciones fue la creación de microempresas en sociedad anónima, asesoradas en todo momento por la empresa aseguradora y por la dirección del sindicato.

Después de negociaciones entre empresas y sindicato, y de haber consultado a los trabajadores afectados, se acordó apoyar la creación de nuevas empresas integradas por el personal desplazado que aceptara formar parte de ellas. Por otra parte, hubo algunos trabajadores que de manera individual y en acuerdo con las demás partes, decidieron iniciar su propia empresa. La diferencia con las primeras es que depende menos en su mercado de la empresa aseguradora, aunque también fueron apoyadas en su creación por la empresa de seguros.

Efectos.- Desde la perspectiva de los socios de la empresa-imprenta, los resultados han sido positivos después de casi dos años de operaciones. No pretenden regresar a la empresa aunque tiene un menor ingreso, sin vacaciones y jornadas de doce horas. Ello con la finalidad de pagar la deuda contraída con la empresa aseguradora.

Parte de los logros de esta nueva empresa ha sido la contratación de 11 nuevos trabajadores, los cuales cuentan con todos los beneficios de la ley y un salario mayor al mínimo profesional. Además, los están adiestrando en los respectivos oficios, aunque no están sindicalizados. La empresa de mudanza fue apoyada en los mismos términos que la imprenta, y aunque no ha crecido, sí ha diversificado a sus clientes y ahora no proporciona el servicio de manera única a la empresa aseguradora, aunque cuando ésta requiere el servicio se le da prioridad. La empresa de mensajería, que se formó con ocho socios, recibió de igual manera los apoyos de la aseguradora y actualmente, también sin crecer aún, mantiene como cliente único a la empresa aseguradora.

#### D) Empresa Siderúrgica.

Descripción.- El caso analizado es el proceso de subcontratación en una planta siderúrgica mexicana integrada, que a través del corporativo al que pertenece, controla el proceso desde la extracción de la materia prima (mineral de hierro) hasta la comercialización de varilla y alambrón.

En la década de los 90's por efectos de la crisis se da un proceso de modernización y racionalización de la mano de obra, esta reingeniería organizativa se hizo sobre dos ejes: se concentró a la empresa en su actividad principal, donde se concentra el valor agregado del negocio se depuraron las actividades secundarias, con el fin de adelgazar la organización. Esto llevó a subcontratar todo lo que no



estaba relacionado directamente con la producción de acero. La subcontratación entendida como el ingreso de personal en planta a través de compañías diferentes a la empresa siderúrgica.

Mecanismos de Funcionamiento.- En esta empresa se establecieron cuatro figuras de subcontratación:

- Compañías Básicas.- Empresas de servicio de limpieza, pintura, obra civil, servicio de instalación y mantenimiento electromecánico principalmente, subcontratadas por obra o por tiempo. La compañía básica contrata personal y lo surte o presta a un área de la planta, transfiriendo el mando o control a la última. La empresa principal se protege con una relación de alta confianza con la empresa contratista y con un contrato colectivo de protección de un sindicato de empresa.
- Externalización o outsourcing .- Empresas proveedoras de partes y/o servicios de la empresa principal bajo contratos de uno o más años, que se hacen responsables del personal, la operación y el mantenimiento de la actividad en cuestión. Para evitar problemas laborales entre la empresa principal y las de outsourcing se propicia la sindicalización de estas últimas, organizándose ambos sindicatos en la misma Federación Sindical Nacional.
- Trabajadores por honorarios profesionales.- Están ubicados en áreas de proyectos, ingeniería, dibujos para nuevos equipos y/o instalaciones y de administración.

Efectos.- El efecto principal en el recurso humano es que tanto interna como externamente se redujeron los costos en este rubro, disminuyeron las remuneraciones y las condiciones de los contratos colectivos, se modificó la estructura de la negociación colectiva: fragmentación de las organizaciones sindicales involucradas; fomento de la contratación individual; mayor vinculación entre calificación técnica y niveles de remuneración.

### III. Regulación Legal en México

El artículo 15 de la L.F.T. señala lo siguiente:

*Artículo 15.- En las empresas que ejecuten obras o servicios en forma exclusiva o principal para otra, y que no dispongan de elementos propios suficientes de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13, se observarán las normas siguientes:*

*I. La empresa beneficiaria será solidariamente responsable de las obligaciones contraídas con los trabajadores; y*

*II. Los trabajadores empleados en la ejecución de las obras o servicios tendrán derecho a disfrutar de condiciones de trabajo proporcionadas a las que disfruten los trabajadores que ejecuten trabajos similares en la empresa beneficiaria. Para determinar la proporción, se tomarán en consideración las diferencias que existan en los salarios mínimos que rijan el área geográfica de aplicación en que se encuentran instaladas las empresas y las demás circunstancias que*

*puedan influir en las condiciones de trabajo.*

A este respecto es preciso que señalemos que a pesar de que estamos convencidos de la subcontratación de procesos es un mecanismo indispensable para las empresas pues les permite tener mayor productividad, especialización y amortiguación de las oscilaciones de la demanda del producto, se debe impedir que este tipo de mecanismo se utilice únicamente para eludir responsabilidades laborales, por lo que creemos que se debe reformar el artículo 15 de la L.F.T. para que las empresas que ejecuten obras o servicios de manera exclusiva para otra, independientemente de que dispongan de elementos propios suficientes, tengan para los trabajadores las mismas condiciones de trabajo proporcionales a las que disfruten los trabajadores que ejecuten trabajos similares en la empresa beneficiaria, además de que sea solidariamente responsable, pues es de suponer que en este caso la empresa que recibe las obras y servicios, sólo constituye una figura jurídica para socavar los derechos laborales, al eliminar la igualdad de tratamiento a los empleados; mientras que si la empresa ejecuta obras o servicios para varias, aunque para una sea de manera exclusiva se entiende que la misma tiene la expectativa de crecer de competir en el mercado por lo que no se trataría de un fraude a la Ley.

### **Subcontratación de Trabajo**

Tiene lugar cuando el objetivo único o predominante de la relación contractual, es el suministro de mano de obra (y no de bienes ni de servicios) por parte del subcontratista a la empresa usuaria.

Se trata de la utilización de trabajadores dependientes laboralmente de terceros. Así estamos hablando del empleo de mano de obra en el régimen de subcontratación. Al respecto la OIT, señala:

*Por trabajo en Régimen de Subcontratación, debe entenderse todo trabajo desempeñado para una persona física o jurídica (designada como empresa usuaria) por una persona (designada como trabajador en régimen de subcontratación) en virtud de un acuerdo contractual distinto de un contrato de trabajo con la empresa usuaria, en condiciones de dependencia o subordinación efectivas con respecto a dicha empresa usuaria, que sean análogas a las que caracterizan una relación de trabajo según la legislación y la práctica nacionales.<sup>23</sup>*

Aquí es importante distinguir a los subcontratistas que formalmente son los patrones de los trabajadores que ponen a disposición de las empresas usuarias, y que es el tema que ahora nos ocupa, de los intermediarios que existen en un acto anterior a la relación de trabajo, y que son aquellos que reclutan a trabajadores que buscan empleo para colocarlos, ya sea en empleos temporales o permanentes, pero una vez hecho esto se desligan totalmente de los mismos.

*La Contratación de trabajadores con objeto de prestarlos a terceros empresarios,*

---

<sup>23</sup> Conferencia Internacional del Trabajo, 85a Reunión. 1997, *Trabajo en Régimen de Subcontratación*, Informe VI, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra. Conclusiones Propuestas con Miras a la Adopción de un Convenio, pág. 151.

*para su utilización temporal, constituye una de las prácticas mercantiles más denostadas y culturalmente rechazadas por la tradición laboral de las distintas legislaciones.*<sup>24</sup>

Sin embargo, la necesidad real de la intermediación se hizo evidente ante la existencia de actividades esporádicas en las empresas, de actividades que no constituían la actividad principal de las mismas (limpieza, vigilancia, comedores), de trabajos de corta duración, cuya cobertura eficiente no era posible a tiempo adecuado para las necesidades de las compañías; esto provocó que surgieran empresas que se encargan de subcontratar personal previamente calificado de acuerdo a las necesidades del mercado.

Sin embargo, la falta de una regulación integral a este tipo de empresas, hace que muchas veces se usen para eludir responsabilidades laborales, abusando de la subcontratación, utilizándola de una manera fraudulenta.

### **Actividades en donde se debe permitir la Subcontratación.**

Entrando al tema que nos ocupa, debemos decir que hay ciertas actividades que consideramos es preferible subcontratar debido a la temporalidad o especialización que conllevan y que hace que la subcontratación sea una vía que ofrece mayores ventajas tanto a las empresas como a los trabajadores. Bajo esta premisa señalamos las siguientes actividades:

1° Nuestra Ley prevé que el trabajo podrá ser por obra o por tiempo determinado o por tiempo indeterminado.

Consideramos que en las actividades que son por obra o por tiempo determinado se debe permitir la subcontratación pues la misma no iría en contra de ninguno de los principios que favorecen al trabajador, y por el contrario sí lo beneficiaría si la contratación se realiza con una empresa subcontratista, debidamente registrada, de conformidad con lo que señalaremos más adelante.

2° Por otro lado, hay actividades que no constituyen la actividad normal de la empresa y que requieren cierto tipo de especialización, por ejemplo la vigilancia, la limpieza, la elaboración de alimentos, en estos casos es preferible se subcontrate con una empresa debidamente registrada pues esto va a permitir se califique a los trabajadores y se salvaguarden los derechos de los mismos.

### **Empresas de Subcontratación de Personal.**

#### **A. Empresas de Trabajo Temporal. ETT.**

Las empresas de trabajo temporal, han sido uno de los fenómenos laborales más llamativos de los últimos años, convirtiéndose en uno de los sectores de mayor pujanza económica en el mercado laboral como en Estados Unidos, Francia, Inglaterra y Holanda. Las mismas se crearon en un contexto flexibilizador que pretende dar respuestas concretas al proceso productivo, que puede demandar un mayor o menor número de empleados, con la incidencia que ello produce sobre el número de trabajadores en plantilla, y consecuentemente, en la duración del contrato.

<sup>24</sup>Molto García, Juan Ignacio, *La Nueva Contratación Laboral*, Editorial Montecorvo, S.A., Madrid, 1999, pág. 151.

Estas empresas tienen un marco jurídico muy diferenciado, dependiendo del país que las adopte, teniendo en común los siguientes aspectos:

- Que la ETT es la que asume la responsabilidad laboral de los trabajadores.
- Que hay una cesión temporal de trabajadores.
- Que la empresa usuaria, ejerce actos de subordinación con trabajadores de los que no es patrón.

Así vemos países como Gran Bretaña e Irlanda, donde se pueden utilizar los servicios de las ETT en todos los sectores, sin limitación legal de la duración del trabajo y con un nivel mínimo de protección a los trabajadores. Suponiendo con esto que la normatividad laboral permite la temporalidad de los contratos sin atender a la naturaleza del trabajo, por lo que estas empresas más que atender a la demanda de mano de obra, se constituyen para dar lugar a una “nueva forma de empleo”, totalmente precaria.

Mientras que en otros países como en Francia y Bélgica se tasan los motivos de utilización de trabajadores a través de estas empresas, que son “La Sustitución de un trabajador, el incremento temporal en la actividad de la empresa, la ejecución de un trabajo de naturaleza temporal”; limitándose así también la duración del servicio, de hasta tres meses en Bélgica y de hasta veinticuatro en Francia, señalándose que los trabajadores deberán tener condiciones de trabajo similares a las de la empresa usuaria y en el caso de Francia indicándose que al ser terminada cada misión el trabajador deberá recibir una indemnización “Indemnité de Precariete de Emploi” que variará en función del salario percibido por el trabajador, sin que pueda ser inferior al 10% de la retribución bruta del trabajador.

Por último en las ETT constituidas en Alemania, a las mismas se les sujeta a una legislación más restrictiva que les exige contar con una licencia administrativa para poder operar, misma que sólo se otorga si la empresa tiene medios suficientes para poder operar, y lo más importante, se impone a las mismas la celebración de un contrato indefinido con sus trabajadores, que recibirán el salario correspondiente entre las misiones que vayan celebrando.<sup>25</sup>

Por ello, siempre se toma al Sistema Alemán como punto de referencia para la mayor protección de los intereses de los trabajadores, ya que gozan de la misma protección por despido en los supuestos de necesidad de extinción del contrato.

Por el contrario, se señala que los costes de uso de estas ETT, son más elevados.

#### B. Subcontratación de Actividades no propias a la finalidad de la Empresa.

A este respecto el Dr. Valentín Rubio, señala:

*A efecto de ver si una actividad es accesoria o no en una empresa, hay que atender a la finalidad para la cual se constituyó la misma, a cuyo efecto resultará esclarecedor examinar el contrato social, los estatutos, la concesión u otro acto que las enmarque y sin descuidar las que realmente cumpla, que en caso de discordia*

---

<sup>25</sup>Godiño Reyes, Martín y Sagardo y de Simón, Iñigo, *Contratación y Subcontratación de Obras y Servicios: La Cesión de Trabajadores a través de Empresas*, España, Editorial CISS, S.A., 2001.

*han de prevalecer sobre las enunciadas.*

*Lógicamente para cumplir la actividad principal, se ha de hacer valer además de otras secundarias o colaterales que se reputen imprescindibles o coadyuven a que la propia pueda alcanzarse plenamente.*

*Así, el banco para cumplir sus operaciones propias, realiza las actividades principales que son las bancarias, y las anexas relacionadas con cuanto negocio se conecte con el mundo de la banca, así es su operatividad la que lo lleva a ser también agente, comisionista o recaudador, pero de ningún modo entendemos que haga lo propio con el servicio de limpieza o vigilancia tan necesario para que la institución funcione regularmente. Su quehacer en estos rubros no es el propio, por más que se les repute fundamentales como presupuesto para hacer factible su gestión Bancaria.<sup>26</sup>*

Además, estas actividades requieren una determinada calificación, que muchas veces la empresa usuaria no es capaz de brindar al personal que las realiza, por ejemplo el soporte técnico a equipos de cómputo.

Así últimamente se han constituido empresas que brindan estos servicios a empresas usuarias, a las que además de permitirles evadir su responsabilidad laboral, les brindan personal calificado en el momento preciso.

### **Subcontratación de Trabajadores en México**

Por su parte en México en el marco de la Globalización y argumentando competitividad, las empresas han estado contratando personal a través de compañías “subcontratistas” que se forman sin ningún tipo de regulación laboral y cometiendo fraude a las leyes, perjudicando con esto únicamente al trabajador que ante la gran demanda de empleo que existe en nuestro país, acepta este tipo de “contrataciones” que le generan condiciones precarias de empleo.

Hasta el momento no hemos visto, pese a la generalización de estas empresas, ninguna actuación contundente por parte de la autoridad contra tal ilegalidad, y los pocos casos que salen a la luz aparecen en resoluciones a las demandas que llegan a interponer los trabajadores, pero que tienen un efecto poco extendido, limitado, más bien, a las propias partes litigantes.

Debido a lo anterior consideramos es necesario legalizar este sector, si no queremos llegar a un fenómeno desregulado sin posibles prevenciones ante abusos y fraudes en contra de los propios trabajadores afectados.

Una adecuada y completa regulación en materia de subcontratación, debe contemplar los siguientes tópicos:

- Definición del concepto;
- Viabilidad financiera de las empresas;
- Relaciones de trabajo subcontratista-trabajador y empresa usuaria-trabajador;
- Regulación de la capacitación; y
- Sanciones.

<sup>26</sup>Rubio, Valentín, *La Reforma Laboral, Ley 25.013*, Editores Rubinzal. Culzoni, Argentina 2001, págs. 62-63.

De esta manera, para nosotros, la Empresa de Subcontratación de Personal (ESP) debe ser una sociedad mercantil legalmente autorizada, cuya actividad consiste en colocar trabajadores por ella contratados a disposición de sus clientes para la ejecución de un trabajo que de conformidad con ley se permita subcontratar. De esta definición se pueden extraer los caracteres principales que configuran una ESP:

- Se deberá exigir que estas empresas se constituyan como sociedades anónimas y por tanto cumplan con los requisitos que para tales exige la legislación mercantil.
- Las únicas empresas que podrán subcontratar personal, serán las que cuenten con la autorización administrativa; en caso contrario, la empresa usuaria se considerará como el único patrón.
- Desde el punto de vista laboral y sin perjuicio de las responsabilidades de las empresas usuarias, la ESP, será el patrón de los trabajadores que se subcontratan con otras empresas y del personal con el que cuenten para el ejercicio de sus funciones.
- Las relaciones de trabajo entre la ESP y sus trabajadores, serán por tiempo indeterminado.
- Sólo se podrá subcontratar personal, para aquellos trabajos que la ley autorice de manera limitativa, en caso de violación a este mandato, la empresa usuaria además de que se considerara el único patrón, tendrá que pagar un 50% adicional al monto de los salarios, prestaciones e indemnizaciones, que le hubiesen correspondido al trabajador de considerarlo de la empresa usuaria.
- Ahora bien la autorización administrativa, la deberá dar la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Este requisito se entiende por la necesidad de tener un control y así obviar el peligro para los derechos de los trabajadores, de modo que se elimine toda actuación clandestina del tráfico de trabajadores, con finalidad defraudatoria de los legítimos derechos de los mismos.

También debería reformarse la Ley Federal del Trabajo para establecer los requisitos que deben reunir las empresas de subcontratación de personal para obtener la autorización de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, entre los cuales se podrían incluir algunos de los siguientes:

- a) Constituir una reserva para hacer frente a las contingencias laborales, esta reserva se incrementará cada vez que la ESP. celebre un contrato dependiendo la responsabilidad asumida por la misma.
- b) Los montos, forma, términos y la manera de invertir los recursos, se determinará por la Secretaría del Trabajo a través de reglas de carácter general.
- c) Presentar un tabulador de los salarios y de las condiciones de trabajo de los trabajadores, cuando se trate de actividades que no se realicen en la empresa.
- d) Presentar programas de formación en los empleos que maneje, sin que esto los exima de su obligación de capacitación en los términos que señala la L.F.T.

e) La autorización sería revocable, por infracciones que afecten de manera grave los derechos de los trabajadores, según reglamento de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

La Secretaría del Trabajo debe crear un Registro de las ESP, para el control de las mismas, este registro deberá ser público, a efecto de que cualquier persona pueda verificar si una empresa se encuentra legalmente constituida.

Además, se debe establecer expresamente en la Ley que las empresas usuarias sean responsables subsidiarias de las obligaciones contraídas por los trabajadores de las ESP cuyos servicios utilicen, además deberán observar, de acuerdo con la naturaleza de la negociación, las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de máquinas, instrumentos y materiales de trabajo, así como organizar de tal manera éste, que resulte la mayor garantía para la salud y la vida de los trabajadores y del producto de la concepción cuando se trate de mujeres embarazadas, ya que en caso de no hacerlo serán sancionadas por la autoridad correspondiente, sin que esto libere a las ESP de las obligaciones del cumplimiento de las medidas de seguridad e higiene que en su carácter de patrón tienen.

#### **IV. CONCLUSIONES**

La Ley Federal del Trabajo es el instrumento jurídico que contiene las disposiciones necesarias para cumplir con los derechos sociales vinculados al trabajo que señala nuestra constitución. Estos Derechos Sociales, que constituyen una decisión política fundamental del pueblo, deben ser defendidos y acrecentados y no deben ser, bajo ninguna circunstancia, susceptibles de cancelación o menoscabo.

Sin embargo, debemos estar concientes que desde que se expidió la Ley Federal del Trabajo y desde 1970 en que se reformó por última vez, han cambiado muchas cosas, evidentemente ha cambiado la economía, las transformaciones a nivel internacional han conformado un nuevo entorno económico mundial, estos fenómenos tienen lugar en todo el mundo y actúan como fuerzas centrífugas que ejercen una constante presión a los órdenes jurídico, institucional, social y económico de los países.

Se ha transitado cambiando el uso de la fuerza de trabajo que se caracterizaba por la rigidez a través de una labor segmentada, monótona con normas precisas de cómo trabajar, con un estilo de mando burocrático y con una separación entre supervisión y operación, y entre operación, mantenimiento y control de calidad, dando comienzo a la llamada flexibilización laboral, como requisito esencial para la sobrevivencia de las empresas en un mundo competitivo.

Hay quienes interpretan flexibilización laboral como sinónimo de precariedad en el empleo, argumentando que para que las empresas sean competitivas se debe eliminar la estabilidad laboral, la duración indefinida de las relaciones de trabajo, la seguridad social y crear una competencia a base de salarios miserables.

El trabajo precario origina un círculo vicioso pues hace desaparecer el sentimiento de pertenencia de los trabajadores hacia la empresa, elimina la

posibilidad de las jubilaciones, elimina el poder adquisitivo de las personas, propicia la falta de capacitación a los empleados, entre otros. Con esto, en lugar de hacer más competitivas a las empresas, las hace menos productivas, disminuye el mercado para consumo de sus productos, y crea a una población que en pocos años no tendrá un modo honesto de vivir, incrementando con esto la pobreza extrema de los países.

Nosotros sostenemos que la flexibilización laboral, entendida como una forma legítima de sobrevivencia de las empresas, no se debe entender como un menoscabo a los derechos laborales, sino que debe ir acompañada de los conceptos de productividad, calidad y competitividad, base para modernización industrial y para lograr un crecimiento y un desarrollo económico.

Para cumplir este objetivo, es necesario crear estrategias de empleo, desarrollar las calificaciones de los trabajadores, crear políticas para el desarrollo de las empresas, otorgar un adecuado nivel de protección social a la población, etc.

En México no podemos hablar desde el punto de vista legislativo de una precarización de la relación laboral; sin embargo, el blindaje legal no ha alcanzado de igual manera a la realidad y en los últimos años, muy marcadamente en la década de los noventa, han surgido diversas formas de trabajo precario al margen de la Ley, ya sea en el ámbito de la informalidad, como a través de compañías que pretenden prestar servicios propios y que no hacen sino intermediar entre el trabajador y el verdadero patrón o inclusive bajo falsas fórmulas de autoempleo en las que el trabajador aparentemente trabaja por su cuenta cuando en realidad lo hace para terceras personas. En el fondo se trata de simulaciones de actos jurídicos que no tienen mucho de novedosas, salvo por la sofisticación con la que ahora se presentan y el gran negocio en el que se han convertido.

En este marco, estamos concientes de que a efecto de permitir el desarrollo de las empresas, es indispensable que nuestra nación cuente con una legislación laboral, útil para afrontar estos retos, siempre que se mantengan y acrecienten los derechos sociales vinculados al trabajo.

Así estamos convencidos de que hay que innovar regulando, entre otros tópicos a las nuevas formas de contratación tales como el *teletrabajo*, los contratos de capacitación inicial, los contratos de trabajo con periodo de prueba, etc., y crear los mecanismos necesarios para castigar a aquellos patrones, que lo único que buscan es eludir sus responsabilidades laborales, a partir de la "simulación."

Bajo la anterior premisa, presentamos el presente trabajo, partiendo de la base de que la Subcontratación es un concepto amplio que abarca desde la subcontratación de personal en las empresas, hasta el trabajo realizado por proveedores y maquiladores con los que la empresa contratante mantiene algún tipo de injerencia con el subcontratista para vigilar la calidad del producto, proceso productivo, etc.

Consideramos que la subcontratación de procesos permite mayor flexibilidad a las empresas, les permite bajar los gastos ocasionados por el uso de factores productivos, permite adaptar la oferta del producto exactamente a la demanda, sin tener que mantener una gran infraestructura.



La Ley Federal del Trabajo, prevé qué hacer en la subcontratación de procesos en el artículo 15; sin embargo, consideramos que para impedir que este mecanismo se utilice únicamente para eludir responsabilidades laborales, se debe reformar dicho numeral, para que las empresas que ejecuten obras o servicios de manera exclusiva para otra, independientemente de que disponga de elementos propios suficientes, tengan para los trabajadores las mismas condiciones de trabajo proporcionales a las que disfrutaban los trabajadores que ejecutaban trabajos similares en la empresa beneficiaria, además de que sea solidariamente responsable, pues es de suponer que en este caso la empresa que recibe las obras y servicios, sólo constituyó una empresa para socavar los derechos laborales, al eliminar la igualdad de tratamiento a los empleados, mientras que si la empresa subcontratista, ejecuta obras o servicios para varias empresas usuarias, aunque para una sea de manera exclusiva, se entiende que la misma tiene la expectativa de crecer, de competir en el mercado, por lo que no se trataría de un fraude.



## **Tierra en disputa**

Juan Ramírez Marín\*

\*Doctor en Derecho por la Universidad Anáhuac. Director de estudio jurídicos del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.



*SUMARIO: Introducción. Desigual Tratado. Estadísticas sobre hombres reales. Cifras inobjetable. El TLCAN y la crisis del campo mexicano. Importación de alimentos, estancamiento de cosechas de granos y forrajeros. Transnacionalización del campo. Dependencia agroalimentaria; desempleo, migración y hambre. La Farm Bill 2002-2011. Plan gubernamental emergente. Visión retrospectiva. Vestigios de la Reforma Agraria. Una propuesta razonable. Comentarios finales. Bibliografía. Apéndice. 1. Algunos resultados del TLCAN. 2. Ganadores mexicanos del TLCAN.*

## Introducción

Hay quien afirma que la propiedad de la tierra en México ha vivido sucesivas modificaciones, todas orientadas a romper con la milenaria tradición en la que conviven propiedad colectiva y ancestrales tradiciones culturales, alejadas de la lógica que establecen las reglas del libre mercado del sistema de producción capitalista que prevalece en el mundo de hoy.<sup>1</sup>

La Revolución mexicana fue un dique, quizá el último, al despojo que desde la conquista se había venido efectuando en contra de los pueblos; no obstante, salvo el régimen de Lázaro Cárdenas, terminó por ser sabotado por el aparato posrevolucionario.

Desde los sesentas la explosión demográfica y el éxodo hacia las ciudades transformaron a México de país rural en urbano, con las presiones que eso supuso sobre la tierra agrícola cercana a las ciudades.

El primer aviso se dio en el discurso del tercer informe de gobierno, el 1º de diciembre de 1991, cuando de manera oficial, por primera vez un Presidente de la República, desde 1917, afirmó que debía ponerse punto final al reparto agrario que establecía el tercer párrafo del artículo 27 de la Constitución.<sup>2</sup>

La reforma salinista al artículo 27 constitucional, publicada en 1992, tuvo como fin, acorde con la ideología neoliberal de sus promotores, acabar con las formas de tenencia ejidal-comunales, para incorporar 103 millones de hectáreas de tierra a las leyes del mercado.

De esta manera se preparó el camino para la firma posterior del TLC, que contendría un apartado relativo al intercambio de productos agrícolas.

Finalmente esa reforma respondió a los lineamientos y recomendaciones formuladas meses antes por el Banco Mundial, en un documento elaborado por su Departamento de Agricultura y Desarrollo Rural y su oficina para América Latina y el Caribe, que establecía que deberían abandonarse las regulaciones sobre el tamaño de las parcelas; dar libertad a los campesinos para vender, rentar o celebrar acuerdos de aparcería y crear unidades de producción entre ejidatarios y empresarios privados.<sup>3</sup>

<sup>1</sup>MEDINA C., SUSANA. *La reforma al art. 27 constitucional y el fin de la propiedad social de la tierra en México*. El Colegio Mexiquense, México, 2006, p. 1.

<sup>2</sup>MEDINA C., SUSANA. Ob. Cit., p. 11.

<sup>3</sup>MEDINA C., SUSANA. Ob. Cit., p. 17.

La reforma del artículo 27 y la nueva Ley Agraria también han dado pauta para que las ciudades sigan creciendo desordenadamente sobre tierras productivas, en vez de planificar los asentamientos humanos, preservando esas áreas vitales para el sustento de todos los mexicanos.

El campo mexicano se encuentra hoy estancado y en muchos aspectos en una marcha acelerada hacia atrás, con campesinos atrapados en la iniquidad y la injusticia, rentando o vendiendo sus tierras, emigrando al norte, víctimas de la pobreza. Por eso sigue siendo actual el reclamo zapatista.

A los viejos pendientes de la Reforma Agraria, surgida de la Revolución, pero inconclusos, sumamos la agresión insostenible de una modernidad malentendida, que fomenta el desempleo y no prepara a los que sobreviven en la economía campesina para participar en la brutal competencia a la que nos somete el mercado capitalista. Crecen la extrema pobreza y los profundos abismos de la desigualdad social, donde ya no sólo hay pobres cada vez más pobres y ricos cada vez más ricos, sino una escisión que divide radicalmente nuestra sociedad entre integrados y excluidos, que simplemente van quedando fuera de la economía.<sup>4</sup>

En el campo, con más de 4 millones de familias de productores, solamente el 3%, es decir 120, participan en la agricultura exitosa integrada al mercado; son fundamentalmente productores de frutas y hortalizas, así como dueños de las principales agroindustrias del país.<sup>5</sup>

El 97% restante son productores de tipo medio y economías campesinas desintegradas del mercado, con bajos niveles de competitividad, que no usan tecnologías modernas, en proceso de deterioro hacia la extrema pobreza. Estamos hablando de unas 3 millones 880 mil familias, de las cuales 3.5 millones son de ejidatarios y comuneros, en tanto que 500 mil son pequeños propietarios minifundistas. A este universo deben agregarse cerca de 4 millones de campesinos sin tierras, jornaleros y potenciales migrantes hacia los EUA.

Sin embargo, los campesinos, con su entereza y permanencia en el campo, han demostrado que aceptan el desafío de la competitividad y la rentabilidad. Asumen el desafío de reestructurar y modernizar desde sus raíces las organizaciones de la economía campesina. Están empeñados en sobrevivir, hacer eficientes, rentables y competitivos a los ejidos, comunidades y empresas asociativas, para capitalizarlas y convertirlas en empresas modernas, capaces de producir mejor, de competir, de rendir utilidades, de asegurar el bienestar y el progreso constante de sus asociados, de formar y acumular sus propios capitales.

Es tiempo de cooperar con ellos en ese esfuerzo, pues el campo es tan importante que no sólo toca a ellos esta tarea. Se requiere del concurso de todo el

---

<sup>4</sup>Discurso de Heladio Ramírez López, Presidente del Comité Ejecutivo Nacional de la CNC, en la Conmemoración del 86 Aniversario Luctuoso de Emiliano Zapata, Zamora, Mich., 10/04/2005.

<sup>5</sup>De acuerdo con reportes de organismos internacionales 11 familias poseen más de 35,500 millones de dólares, que constituyen el 5% del PIB del país, mientras que el 70% de la población está en la pobreza y la extrema pobreza. En 25 años de neoliberalismo y 11 del TLCAN, México se ha vuelto un campeón de la desigualdad social.

país. Tenemos que construir un destino diferente para México, sobre ese invaluable patrimonio que nos devolvieron Zapata y Lázaro Cárdenas.

## Desigual Tratado

El TLCAN (conocido por sus siglas en inglés como NAFTA), al que pertenecen también Canadá y EUA, marcó una nueva etapa del proceso de liberalización que venía desde los ochenta con el ingreso de México al GATT, cuando el país comenzó a abrirse a las importaciones agroalimentarias. En 1982 se habían liberalizado los precios de los insumos agrícolas (energéticos, fertilizantes, maquinaria). En 1988, se produjo la abolición de los precios de garantía que operaban como una especie de seguro de la producción agropecuaria.

Como sabemos, en 1992, se reformó el artículo 27 de la Constitución, lo que dejó el espacio abierto para la privatización de tierras ejidales, y eliminó el derecho exclusivo a la tierra para los campesinos. Esta reforma modificó los límites máximos de tenencia de tierras en manos privadas, -las sociedades mercantiles por acciones están autorizadas a ser dueñas de superficies que fluctúan entre 2,500 hectáreas de riego y hasta 20,000 hectáreas de bosque. (significa que podrán apropiarse de tierras ejidales y comunales en mayor extensión que la equivalente a 25 veces los límites de la pequeña propiedad individual)-, y dio paso a la desarticulación del ejido como sistema comunal de utilización de la tierra, dividiendo en dos tipos las tierras de los ejidos; tierras comunales y terrenos parcelables, éstos últimos privatizables.

La reforma ha servido a dos propósitos, por un lado puso fin a la obligación del Estado de dotar de tierras a los campesinos, y por el otro, liberó los ejidos para ser convertidos en propiedad privada y en latifundios, con lo que dio un vuelco hacia atrás a la historia de la tenencia de la tierra en México.

A pesar del golpe de timón neoliberal de 1992 y de la contrarreforma agraria que impulsó, el sector social de la economía campesina sigue siendo dueño del 60% de las tierras laborables de México, incluyendo las tierras y territorios de los pueblos indios que constituyen cerca de la quinta parte de la superficie total del país, y representan el 28% de los bosques templados y el 50% de selvas de propiedad social.

Desde 2003, el movimiento “El campo no aguanta más” explicó la crisis del agro en los siguientes términos:

*La catástrofe del campo es una verdadera emergencia nacional. Las importaciones de maíz blanco y amarillo, con mínimos aranceles de 3% y 1% respectivamente, están arruinando a los productores comerciales del noroeste que no pueden vender, pero también desvalorizan los excedentes de los milperos más modestos y desalientan incluso la producción de autoconsumo, dejando un saldo de alrededor de tres millones de productores damnificados.*

*La agroindustria cañera azucarera está en crisis, pues EUA no acepta las importaciones pactadas, alegando otros acuerdos, mientras que el edulcorante de alta fructosa desplaza al azúcar de caña como insumo de los refrescos*

*embotellados. La entrada de arroz a precios de dumping tiene quebrados a los arroceros. El ingreso de piña enlatada golpea a los cosechadores de Oaxaca y Veracruz. Lo mismo sucede con la producción de leche y carne, acosadas por el polvo lácteo de importación y la entrada de vacunos centroamericanos, y con los avicultores desplazados por el ingreso de carne de pollo de desecho proveniente de EUA, por no mencionar los problemas de los trigueros, sorgueros y frijoleros. Si a esta debacle agropecuaria agregamos el desmantelamiento de la caficultura campesina, que sustenta a cerca de 400 mil productores, y considerando pizcas da de comer a unos tres millones de personas, habrá que reconocer que estamos ante una emergencia.*

Eso era hace 5 años, pero el tiempo transcurrió y el pasado 1º de enero de 2008 fue un hito para la economía del país y, en especial, para millones de campesinos, porque a partir de esa fecha quedaron libres de arancel el maíz, el frijol y la leche en polvo, como consecuencia del TLCAN, lo que ahondará la grave crisis, no sólo dentro de las familias campesinas, sino de todo el país.

Según lo pactado, la apertura agrícola mexicana se viene cumpliendo gradualmente desde 1994, cuando el TLCAN empezó su vigencia. En ese camino, más de 1,100 productos agrícolas de EUA y Canadá ya ingresan al mercado mexicano libres de aranceles, así como la gran mayoría de bienes mexicanos que se venden a esos países. La desgravación arancelaria es casi total.

Así, el 1º de enero de 2003 se habían desgravado todas las importaciones agroalimentarias procedentes de los países del TLCAN, excepto maíz, frijol y leche en polvo, los artículos más delicados para México.

Pero el último tramo de ese proceso se inició en enero pasado. Para entonces, México debió haber sido capaz de soportar la importación, sin cuotas ni aranceles del maíz y el frijol, productos de consumo masivo y tradicional en este país.

## **Estadísticas sobre hombres reales**

Las tierras de ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios colindan con la mayor parte de los 11,122 kilómetros de litorales marinos y con los 4,301 kilómetros de fronteras (con EUA, Guatemala y Belice) y en ese sentido son garantes directos de la soberanía mexicana.

En estas tierras se encuentra también casi la totalidad de los depósitos de agua, así como valiosos yacimientos de materias primas y minerales necesarios para la industria. Sabemos además, que como producto de todo esto, que al menos durante gran parte del siglo XX, el campo traspasó parte de su renta para financiar el desarrollo industrial y comercial del país.

La estructura agraria nacional es la siguiente:<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup>Fuente: RAN, noviembre de 2005. Citado por ROBLES BERLANGA, H. M., en *El sector rural en el siglo XXI. Un mundo de realidades y posibilidades*. CEDRSSA, Cámara de Diputados, México, 2007, p. 92.



Formas de propiedad	Núcleos (núm.)	Sujetos de derecho (personas)	%	Hectáreas	%
Núcleos agrarios	29,609	3'844,601	67.9	101'428,726	51.6
Ejidos	27,469	3'236,234	57.2	84'569,982	42.9
Comunidades	2,140	608,367	10.7	16'858,744	8.7
Propiedad privada		1'606,573	28.3	73'125,856	37.2
Nacionales		144,000	2.5	7'200,000	3.6
Otros				11'115,926	5.7
<b>Totales</b>	<b>30,263</b>	<b>5'657,520</b>	<b>100.0</b>	<b>196'718,300</b>	<b>100.0</b>

La extensión media de la pequeña propiedad es de 45.5 hectáreas por propietario y la extensión media por sujeto (en el caso de comuneros y ejidatarios) es de 26.9 hectáreas.

En otras palabras, existen actualmente en nuestro país alrededor de 5.6 millones de titulares de tierras, que poseen poco más de 185 millones de hectáreas; para verlo de otra manera, el 5.7% de la población es propietaria del 94% del territorio nacional.

En esas tierras se produce una parte importante de los alimentos que consumimos; hay otros 141 millones de hectáreas con recursos forestales y de otra naturaleza, incluidas las zonas arqueológicas.

En la mayoría de los municipios del país subsisten al menos dos o tres formas de propiedad; de ellas la más importante es la ejidal, dado que en 1,37 municipios es la que mayor superficie ocupa.

Sólo en un pequeño número de municipios existe una sola forma de propiedad: la comunal en 253; la privada en 81 y la ejidal en 46.<sup>7</sup>

De acuerdo al uso del suelo, asociado con la protección y aprovechamiento de los recursos naturales, el país cuenta con 177.4 millones de hectáreas rústicas, distribuidas así:

Tipo de tierra	% del total rural nacional
Pastos naturales, agostadero o enmontadas	63.0
Superficie de labor	18.2
Bosques y selvas	14.8
Sin vegetación	4.0

Estos datos de uso del suelo confirman que la vocación de nuestra tierra rural

<sup>7</sup>ROBLES BERLANGA, H. M., ob. Cit., p. 93

no es agrícola. Además, en la mayoría de los municipios encontramos que coexisten diversos usos del suelo.

Únicamente en 11 municipios sólo hay tierras de labor; en uno de pastos y en otro de bosques. En 475 municipios existe una mayor diversidad, pues encontramos los 4 tipos de uso del suelo.

En los municipios más rurales se encuentran las mayores superficies de bosques y selvas, mientras que en los urbanos están las tierras sin vegetación. Una superficie significativa de tierras de labor (38.3%), pastos (44.7%), y bosques y selvas (24%) se ubican en municipios urbanos por lo que debe prestarse mucha atención a la posibilidad de cambios de uso del suelo, especialmente a las 6 millones de hectáreas de bosques y selvas cercanas a las grandes ciudades.<sup>8</sup>

El 62.1% de la superficie rústica del país (110 millones 327 mil hectáreas) se localizan en municipios con precipitaciones promedio menores de 750 milímetros anuales, de lo que resulta que 1 de cada 3 hectáreas de maíz y 8 de cada 10 de frijol se siembran en esos suelos.<sup>9</sup>

En los municipios donde las precipitaciones pluviales son menores de 750 milímetros anuales están asentados el 38.2% de los ejidatarios (un millón 38 mil ejidatarios) y el 31.1% de las unidades de producción privadas (438 mil propietarios privados).

En cambio los comuneros se encuentran, en su gran mayoría, en zonas con grandes precipitaciones.

La población indígena de México es numéricamente la más grande de América Latina (representa la cuarta parte de los indígenas del Continente). Está compuesta por una gran diversidad de carácter étnico, con 62 lenguas vivas y cerca de 100 variantes y dialectos. Ascende a casi 10.5 millones de personas (10% de la población total nacional) y está distribuida en todo el territorio nacional, aunque las  $\frac{3}{4}$  partes se concentran en 8 entidades del centro y sur del país (Oaxaca, Chiapas, Veracruz, Yucatán, Puebla, México, Hidalgo y Guerrero); 6 de cada 10 indígenas viven en las zonas rurales y 4 en las urbanas.<sup>10</sup>

Aunque son los más pobres del país, los indígenas representan el 22.9% de los núcleos agrarios y son dueños de 22 millones 624 mil hectáreas de propiedad ejidal y comunal y 5 millones de propiedad privada, lo que representa el 15.5% de la superficie rústica.

Una de las características sobresalientes de los 6,830 núcleos agrarios con población indígena es la disponibilidad de recursos naturales: 9 de cada 10 ejidos y comunidades poseen algún recurso natural (pastos, piedra, arena, grava, etc.); son dueños del 28% de los bosques y de la mitad de las selvas que existen en propiedad ejidal y comunal. Además en la mayoría de los municipios en que habitan se producen volúmenes importantes de agua y han logrado desarrollar prácticas agro-ecológicas.

---

<sup>8</sup>ROBLES BERLANGA, H. M., ob. Cit., p. 99.

<sup>9</sup>ROBLES BERLANGA, H. M., ob. Cit., p. 104.

<sup>10</sup>ROBLES BERLANGA, H. M., ob. Cit., p. 105.

## Cifras inobjetables

Hay otra forma de ver nuestro campo: En las zonas rurales de este país habitan cerca de 30 millones de personas, 75% de ellas pobres.

Apenas una tercera parte de los trabajadores del campo cuentan con prestaciones laborales y hay un éxodo constante de fuerza laboral hacia las urbes mexicanas y estadounidenses.

Los cultivadores de maíz son el segmento de mayor importancia de la agricultura nacional, pues representan el 70% del total de agricultores, muy por encima de los de caña de azúcar, frijol, limón y sorgo. El maíz es sin duda el producto mexicano por excelencia, omnipresente en la vida social y económica del país, por tanto la posibilidad de sucumbir frente al maíz subsidiado estadounidense, con la pérdida de millones de áreas de cultivo y puestos de trabajo, constituye un problema mayor.

Según cifras de la CNC en Sinaloa, estado considerado el “granero del país”, las transnacionales se han apoderado de agroindustrias y bodegas, mientras los productores nacionales han visto disminuir 37% el precio del arroz, 34% el frijol, 43% el maíz, 35% el trigo, 79% el algodón, 53% la soya, 36% la carne de bovino y 32% la leche.

Saltan a la vista las asimetrías frente a EUA, con el que México concentra más de 90% de su comercio. Aunque el maíz es originario de México, tiene una producción anual de 19 millones de toneladas, frente a 300 millones de toneladas de EUA. A un agricultor mexicano de maíz le cuesta 300 veces más que a uno de EUA cultivar una hectárea y obtiene un rendimiento 3.5 veces inferior, según datos de la mencionada CNC.

EUA destina unas 32 millones de hectáreas a las plantaciones de maíz, que no sólo se utiliza en alimentación humana y animal, sino también en la destilación de etanol. En México el cultivo ocupa 8.5 millones de hectáreas.

Además, cada productor agropecuario estadounidense recibe un promedio de 20 mil dólares anuales en subsidios de diferente tipo, mientras en México esas ayudas no pasan de 770 dólares por año.

De las 31 millones de hectáreas que se cultivan en México, en menos de un millón se concentra la producción exportable. El resto se destina a abastecer el mercado interno y, en buena medida, al autoconsumo. Aun así, más de 50% de los pepinos que se consumen en EUA son mexicanos, al igual que 90% de los limones y los mangos. Un sexto de las sandías, un cuarto de los espárragos y de los melones y un tercio de los tomates que compra el consumidor estadounidense proceden de México, de acuerdo con cifras oficiales.

En la siguiente tabla se aprecia la evolución en la superficie cosechada de cinco productos básicos, entre 1991 y 2001.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup>Fuente: SAGARPA. Sistema de Información Agropecuaria de Consulta (SIACON) 1980-2001.

Superficie Cosechada (ha)	Producción					
	Arroz	Maíz	Frijol	Soya	Trigo	Total
1991	84,790	6,946,831	1,988,981	341,679	983,892	10,346,173
1992	90,420	7,219,352	1,295,588	322,793	915,882	9,844,035
1993	58,939	7,428,225	1,873,862	237,765	877,598	10,476,389
1994	87,796	8,193,968	2,086,687	288,499	964,572	11,621,522
1995	78,870	8,020,392	2,040,447	134,396	929,331	11,203,436
1996	86,778	8,050,931	2,048,456	49,064	809,240	11,044,469
1997	113,492	7,406,061	1,615,057	122,548	657,506	9,914,664
1998	101,560	7,876,819	2,146,472	94,065	606,756	10,825,672
1999	79,728	7,162,702	1,708,688	81,159	652,312	9,684,589
2000	84,069	7,131,181	1,502,818	69,969	707,768	9,495,805
2001	53,232	7,810,847	1,698,584	73,726	687,248	10,323,637

Como puede observarse, entre 1994-2001, se dejaron de cultivar más de 300,000 ha de maíz, más de 380,000 ha de frijol, más de 200,000 ha de soya, y más de 280,000 ha de trigo. Esto significa que paradójicamente la superficie cosechada de estos cinco productos, en vez de aumentar con el crecimiento poblacional y las subsecuentes demandas de alimentos, se redujo en 1'300,000 has.

Las importaciones de granos y cereales son las que mayor auge han tenido con la aplicación del TLCAN. Así, las exportaciones de maíz de EUA a México se han multiplicado tres veces; la dependencia alimentaria de México es de un 50% en trigo, un 43% en sorgo, un 50% en arroz, un 30% en maíz, un 95% en semillas oleaginosas; en leche es de un 20% y en carne de un 40%.

## **El TLCAN y la crisis del campo mexicano**

El ingreso en el TLCAN ha sido la decisión más importante en materia de política pública que adoptó el Estado mexicano para el campo en los últimos 15 años.

Con el TLCAN, México se comprometió a no establecer controles, obligaciones ni códigos de conducta al capital transnacional. Lo que implica otorgar trato nacional a las transnacionales; no establecer cuotas o límites cuantitativos a la importación de productos; eliminar los requisitos de desempeño que obligaban a las empresas transnacionales a contratar un porcentaje de fuerza de trabajo nacional; desaparecer la exigencia de reinversión de utilidades, y la obligación para que las transnacionales suministren información sobre sus flujos de capital al exterior.

Desmontar esas regulaciones ha significado para México, la supresión del andamiaje institucional, legal y financiero para el campo. El gasto público para el sector se redujo en un 53% en términos reales de 1990 al 2003, y el crédito se contrajo en cerca del 80%. Las empresas e instituciones que brindaban apoyo técnico y financiero al sector (CONASUPO, FERTIMEX, la Aseguradora Nacional Agropecuaria), fueron privatizadas. Los subsidios agrícolas llegaron a su fin y los

aranceles a las importaciones de alimentos fueron abolidos.

El resultado inmediato de la aplicación de esas medidas se ha evidenciado en fenómenos tales como: la pérdida del mercado interno para la producción agropecuaria nacional, la pérdida de empleos agropecuarios, el deterioro de las condiciones laborales de los trabajadores de las empresas agro-exportadoras, y la desmembración de la economía campesina de subsistencia.

Como se ha dicho, la entrada en vigor del TLCAN disparó las importaciones. Mientras que en el período 1987-1993 se importaron 52 millones de toneladas, con la entrada del TLCAN, entre 1994-1999 se importaron 90 millones de toneladas. El caso más grave fue el del maíz que de 17 millones de toneladas importadas entre 1987-1993, pasó a 30 millones de toneladas importadas entre 1994-1999.

Durante los primeros siete años de vigencia del TLCAN, México se transformó en un país importador de alimentos. En 1995 se importaron 3,254 millones de dólares, y se exportaron 3,835 millones de dólares, en el 2001 las importaciones llegaron a 7,415 millones de dólares y las exportaciones a 5,267 millones de dólares. En estos años se pasó de una balanza comercial agrícola de 581 millones de dólares a favor, a una balanza notablemente deficitaria de 2,148 millones de dólares.

Entre 1990 y 2000, las importaciones de los diez cultivos básicos se incrementaron en un 112%, pasando de 8,7 a 18,5 millones de toneladas.

México es actualmente el tercer mercado más importante para la venta de productos agrícolas estadounidenses. Casi un 90% de las exportaciones mexicanas se destinan al país del norte, y un 75% de las importaciones vienen de allí. "En menos de una década las exportaciones mexicanas a EUA pasaron de un 70% a un abrumador 90%". Además, EUA se han reservado el derecho de mantener diversos tipos de apoyos y subsidios a la producción de sus empresas agropecuarias. En cambio, el comercio con Canadá que es nuestro otro socio del TLCAN ha sido muy débil, durante los primeros ocho años de vigencia del tratado fue de apenas un 2% del total del comercio exterior de México.

El TLCAN legalizó la pretensión de los EUA de contar con un gran mercado latinoamericano, comenzando por México, para la venta de sus excedentes agropecuarios. Desde que se inició la negociación del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), los EUA pugnaron por la liberalización comercial, el desmantelamiento de barreras arancelarias del sector agropecuario, y la desregulación de los flujos agrícolas internacionales. Su capacidad de producción era superior a su consumo interno y, en una perspectiva del largo plazo, el incremento de la productividad haría crecer dicho excedente, por tanto requerían de mercados permanentes para sus exportaciones agroalimentarias.

## **Importación de alimentos, estancamiento de cosechas de granos y forrajeros**

El TLCAN que se suscribió bajo la promesa de incentivar la creación de empleos productivos, estables y mejor remunerados, de incrementar el ingreso real de los trabajadores, y de generar el bienestar para todo México, ha logrado todo lo

contrario. Solamente en el sector agrícola, las crisis del arroz, el azúcar, el café, el frijol, el maíz, y los granos en general, han generado la pérdida de numerosos puestos de trabajo.

México exporta cada vez más, pero esas exportaciones tienen cada vez menos componentes mexicanos. El contenido de los productos que se exportan no tiene mayor impacto en las cadenas productivas nacionales, ya que dichos productos son elaborados con materias primas importadas. Prueba de ello es que la industria manufacturera no maquiladora, que a principios de la década de los ochenta tenía un contenido nacional mayor al 90%, para la segunda mitad de la década de los noventa sólo utilizaba un poco más del 35%.

El auge de las exportaciones es mayoritariamente el de las maquiladoras, ya que han crecido más las importaciones que las exportaciones.

Los pocos beneficiados del TLCAN han sido los agroindustriales de la cerveza y el tequila, los productores y empacadores de hortalizas y frutas tropicales de exportación, los importadores de carnes y granos y la industria refresquera. MASECA y MINSA en particular, se han beneficiado ampliamente desde 1994, cuando el presidente Carlos Salinas suspendió el cobro de aranceles, permitiendo que importaran grandes cantidades de maíz. Los grandes perjudicados por esta decisión fueron los 18 millones de campesinos que vieron caer los precios en un 45%.

Estos datos permiten apreciar una marcada tendencia a la reducción del área de cultivos como el maíz, frijol, soya y trigo a partir de 1994, cuando empieza a regir el TLCAN. El cultivo de arroz muestra grandes oscilaciones entre el 96 y el 97, cuando aumenta la superficie cosechada, y el 2000 y el 2001 cuando se disminuyen más de 30,000 hectáreas para su cultivo.

## **Transnacionalización del campo**

Con la suscripción del TLCAN, México perdió su soberanía alimentaria, porque dejó de producir los alimentos básicos, en la cantidad que requiere su población, para comprarlos “cualesquiera sean las condiciones del mercado”, o mejor, de las empresas que controlan la comercialización de alimentos a nivel mundial: Cargill, Clayton, Anderson, Pilgrims, Pride, y Continental, entre otras.

Las compañías transnacionales (el libre mercado dirían sus defensores) han impuesto el paradigma de la producción agrícola basada en el monocultivo. Un número importante de tierras de las naciones latinoamericanas, se ha convertido en latifundios agroindustriales. Destacan los cultivos de cereales como sorgo, soya y arroz, en Argentina y Brasil; de uva y manzana en Chile; de banano, caña de azúcar y palma de aceite en Colombia; de banano en Ecuador, entre otros, que producen gran impacto sobre los suelos, ya que son sometidos a un profundo desgaste y a la pérdida de sus nutrientes naturales, pues cada vez se hacen necesarias mayores cantidades de agroquímicos para lograr que los suelos produzcan las cosechas.

Este modelo copiado de la *revolución verde norteamericana*, sólo ha generado ganancias para las compañías productoras de agroquímicos. El uso de plaguicidas en América Latina, provocó no sólo desequilibrios en el campo, sino también, graves

efectos en la salud de la población.

Unas pocas transnacionales se han apropiado de la cadena de producción de alimentos, controlando la propiedad de las empresas de semillas, agroquímicos y alimentos. En 2001, las 10 empresas más grandes de agroquímicos (Bayer, Syngenta, Monsanto, Basf, Dow, Dupont y otras) controlaban 90% del mercado mundial; por su parte Nestlé, Kraft, Foods, ConAgra, Pepsico, Unilever, Archer Daniels Midland, Cargill, Coca Cola, Diageo, y Mars Inc. controlaban 34% del mercado mundial de alimentos y bebidas, y Dupont, Monsanto, Syngenta, Groupe Limagrain, Savia, Advanta, Delta & Pine Land, Dow, Bayer y Basf controlaban 30% del mercado mundial de semillas.

En el 2000, cinco transnacionales controlaban más del 75% del comercio mundial de granos. Actualmente, tres empresas dominan el mercado: Cargill, Bungi y Dreyfus.

El proceso de monopolización de la estructura productiva ha sido intensivo, incluso dentro de los EUA, donde “al final de la segunda guerra mundial había 6 millones de familias de agricultores, que hoy en día no llegan a 2 millones. Cada semana durante 50 años, más de 4 mil familias han quebrado debido a los monopolios, que han comprado y dividido el territorio para no competir entre sí, de tal manera que en cada condado los agricultores sólo encuentran un comprador que les impone precios bajísimos. Por otro lado, las mismas empresas han comprado casi todas las tiendas de insumos y han hecho alianzas estratégicas con la industria biotecnológica y agroquímica. Los precios de los insumos resultan demasiado altos e imponen precios a las cosechas demasiado bajos”.

## **Dependencia agroalimentaria; desempleo, migración y hambre**

En la actual fase del proceso de acumulación capitalista, “los alimentos dejan de ser un pilar económico del proceso de acumulación interno, para convertirse en un factor político de dominio mundial”. Para fortalecer su dominio, los EUA destinan enormes cantidades de recursos para financiar la producción de sus granjeros y agro-empresarios, lo que les permite situar la producción en el mercado, incluso, a costos inferiores de los de producción. Según Rosset, “el precio interno del trigo en EUA está 40% por debajo del costo de producción, y el del maíz en un 20%. Estos precios *dumping* se imponen a nivel internacional y permiten la colocación de los excedentes exportables del país del norte. Así quiebran la capacidad de competencia de los países compradores y les imponen una crisis estructural, en tanto el precio se mantiene artificialmente bajo durante períodos prolongados”.

En otras palabras, la operación que vienen realizando el gobierno y las compañías norteamericanas del sector alimentario, es producir y vender “a pérdida” durante un período, al cabo del cual, los productores de alimentos del resto de las naciones hayan quebrado, para imponer entonces sus precios en condiciones de monopolio.

Al suscribir el capítulo agropecuario del TLCAN, México ingresó en un área comercial en la cual sus posibilidades de competir son muy escasas, porque su socio

mayor, EUA, tiene protegidas la producción y el mercado de sus agro-empresarios, que cuentan con una infraestructura tecnológica que les garantiza altos niveles de productividad. En los EUA un 25% de los beneficiarios de los subsidios son grandes empresarios agroindustriales, que reciben el 75% del presupuesto total de los subsidios, mientras el 50% de los pequeños y medianos agricultores no participa de los subsidios. En México se requieren 18 días de trabajo/hombre para producir una tonelada de maíz, en EUA son suficientes 1.2 horas de trabajo/hombre para producirla. En EUA la productividad laboral es cien veces mayor que en México. Los EUA producen 3.5 veces más kilogramos de maíz por hectárea, y tres veces más kilogramos de frijol, que México.

La agricultura mexicana, ocupada de manera preferencial (casi un 80%) en granos básicos como maíz, frijol, arroz, forrajeros y oleaginosas, tiene notables desventajas en la producción de granos básicos, ya que el paquete de subsidios de los EUA es muy elevado, y reduce sustancialmente los costos de producción de sus agro-empresarios. Durante el 2002, el presupuesto para el sector agropecuario en EUA fue de 118,000 millones de dólares, mientras que en México apenas llegó a 3,500 millones de dólares.

El incremento de las importaciones de alimentos ha agravado la pobreza en el campo mexicano, poblado por cerca de 30 millones de personas, de las cuales un 80% son pobres; solamente la mitad de esta población produce algunos excedentes que lleva al mercado, los cuales van dejando de producir porque no hay condiciones que aseguren una mínima rentabilidad. "Según el último censo agropecuario, nueve de cada diez agricultores son, en mayor o menor media, autoconsuntivos, y de éstos, sólo 4 concurren además al mercado con algunos excedentes.

La agricultura mexicana está conformada por unos 4.5 millones de unidades de producción, de las cuales, 3 millones corresponden al sector agrario (ejidatarios o comuneros) y el resto son propietarios privados. De estos últimos, apenas unos 15 mil poseen empresas grandes, que concentran casi la mitad del valor de la producción rural, y quizá otros 150 mil tienen empresas pequeñas. El resto son minifundios de subsistencia, o parcialmente comerciales; de éstos, menos de la tercera parte genera ingresos agropecuarios suficientes para vivir, y más de la mitad obtiene la mayor parte de su ingreso de actividades desarrolladas fuera de su parcela".

La pobreza no disminuye (en 1984 había 14.2 millones de pobres en el campo, y para 1992 había 18.9 millones), pese a que ha expulsado a la población campesina hacia las ciudades y hacia los EUA. La migración desde el campo hacia los núcleos urbanos es en promedio de unas 500 mil personas anualmente (un 50% de ellas hacia los EUA).

La diferencia de ingreso por habitante entre los Estados más pobres (Chiapas y Oaxaca), y el más rico (Distrito Federal), llegó hasta 6.1 veces en el 2000. Chiapas, Oaxaca y Guerrero se ubican como los estados que tienen mayor porcentaje de población en situación de indigencia (superior al 70%). Estas regiones se mantienen como productoras de materias primas agrícolas y mineras, cada vez peor pagadas, y como proveedoras de recursos naturales, energía eléctrica y petróleo (Chiapas,



Tabasco y Veracruz), por los que no reciben una compensación económica equitativa que sustente su desarrollo. En Chiapas por ejemplo, un 70% de la población vive en la pobreza extrema, el 80% de la población rural vive en la pobreza y más del 50% en la pobreza extrema.

Mientras los informes de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), insisten en la necesidad de erradicar el hambre en los países menos desarrollados, los gobiernos mexicanos abandonan las políticas de apoyo al campo. Más de 10 millones de mexicanos se van a la cama con hambre. Más de 70% de la población tiene una ingesta calórica menor de un mil kilocalorías por día. Simoes Lopes, director de la FAO informó en el 2002 que el 17.7% de los mexicanos menores de cinco años estaba desnutrido, y un 27% sufría anemia. El mayor porcentaje de desnutridos vive en zonas rurales, lo que es una paradoja, ya que los campesinos son los que producen alimentos.

Desde 1994 (mismo año en el que entró en vigor el TLC), se incrementaron los grandes operativos de la patrulla fronteriza estadounidense. El gasto en EUA para controlar sus fronteras subió de 967 millones de usd en 1993 a 2.56 mil millones en 1999. En el mismo período el número de agentes fronterizos se duplicó para alcanzar la cifra de 9,000.

La migración de los desempleados del campo, conlleva a un notable incremento del desempleo urbano y por lo tanto, fija una tendencia hacia la disminución de los salarios, que se refleja en la reducción de las posibilidades de consumo de los trabajadores, lo que tiene evidentes efectos en la canasta básica de las familias. Así, la crisis de nuestro campo tiene consecuencias negativas para la mayoría de los mexicanos.

### **La Farm Bill 2002-2011**

Mientras México acata obedientemente el TLCAN y las políticas aperturistas, y prácticamente deja sin apoyos a sus campesinos, los EUA fortalecen su andamiaje institucional y financiero de apoyo y protección a su producción agropecuaria.

Así, el 13 de mayo de 2002, el presidente Bush firmó la *Farm Security and Rural Investment Act (Farm Bill)*, o Ley de Seguridad Agrícola e Inversión Rural. Esta ley, que presupuesta 4,248.6 mil millones de dólares, incrementó los subsidios a la agricultura estadounidense en un 80%, comparado con la Ley Agrícola de 1996.<sup>12</sup>

La nueva ley atiende principalmente ocho cultivos: algodón, trigo, maíz, soya, arroz, cebada, avena y sorgo, y se inscribe en *la estrategia de debilitamiento de los competidores mundiales de EUA, especialmente, la Unión Europea y los países agro-exportadores de naciones de industrialización media*.

La *Farm Bill* articula el conjunto de normas y programas dirigidos al sector agropecuario, sincroniza y supera en cuanto a objetivos y apoyos, a otros ordenamientos como: el Acta de Seguridad Alimentaria (1985), la Ley Nacional Agrícola y la Ley Federal de Reforma y Mejora de la Agricultura (1996, ambas); la Corporación de Crédito a Productos Básicos, el Programa de Acceso a Mercados,

<sup>12</sup>Estos grandes presupuestos parten de la Ley Agrícola de 1862, que estableció el sistema tecnológico-agrícola estadounidense, y sobre todo, de la Ley Agrícola de 1933, que estableció el sistema de precios de garantía soporte que continúa vigente hasta la *Farm Act of 2002-2011*.

el Programa de Mejora de las Exportaciones, el Programa de Incentivos para Exportaciones Lácteas, y el Programa de Mercados Emergentes, derivados todos de la legislación de 1996, conocida como *Farm Act*. La *Farm Bill* la conforman 10 programas distintos, con duración de seis años, destacando los vinculados a subsidios y otros apoyos agrícolas, conservación de recursos naturales, medio ambiente y comercio.

Con la normatividad de la Organización Mundial de Comercio (OMC), los EUA conservan altos subsidios. Así, estructuran programas como el *Commodities*, en el cual se agrupan tres tipos de apoyos fiscales: pagos fijos directos, préstamos para promociones de mercado, y los precios objetivo o precios de cobertura (pagos contra-cíclicos).

Los pagos directos consisten en pagos fijos al productor correspondientes al 85% de la superficie cultivada en los rangos establecidos para cada producto, a partir del 2002 y hasta el 2007. Es un subsidio constante que se extiende a partir de la *Farm Bill* a los cultivos de oleaginosas, soya y cacahuate.

Los segundos, consisten en pagos bajo el esquema de precio promedio fijo (*loan rate*) y tienen como propósito asegurar al productor la recepción de un *loan deficiency payment* (LPD's), que es la diferencia entre un precio fijo promedio y el precio local estimado de mercado. Si el segundo es inferior al primero, el productor accede a la diferencia mediante un pago directo. Este programa se hizo extensivo para cultivos de legumbres secas (garbanzos, lentejas, etc.), miel, lana, mohair y cacahuate.

Los pagos anti-cíclicos constituyen un nuevo tipo de apoyo, al cual se accede cuando el precio efectivo que reciben los agricultores cae por debajo de un cierto precio objetivo. Este mecanismo constituye una especie de red de protección y certidumbre sobre los ingresos para los productores, lo que los aísla del proceso real de mercado, es decir, si el precio promedio real resulta por debajo del precio objetivo, reciben la diferencia, agregando que éstos últimos se incrementan de un periodo a otro.

Supuestamente los pagos fijos directos y los pagos contra-cíclicos no están ligados a la producción –aunque en realidad están vinculados a áreas cultivadas y rendimientos históricos- y se ofrecen aun cuando el productor decida dejar de cultivar sus tierras toda la temporada. Se basan en una fórmula matemática que toma en cuenta las hectáreas cultivadas en años anteriores, y el historial de rendimiento de cada finca, de tal manera que, de hecho, están siendo ligados, aunque de manera encubierta, a la productividad.

Estos apoyos y pagos directos a los agro-empresarios son subvenciones directas a las exportaciones, lo que favorece la comercialización de sus productos internacionalmente, por debajo de su costo de producción, perjudicando a los productores de naciones en desarrollo en un doble sentido: impidiendo su acceso competitivo a los mercados industrializados, y generando una competencia desleal en los mercados en desarrollo. Los agro-empresarios estadounidenses podrán elevar al máximo sus ingresos, y la forma de hacerlo es exportando a precios de *dumping* a todo el mundo, es decir, inundando los mercados sin ninguna

consecuencia negativa para ellos.

En otras palabras, con la expedición de la nueva ley agraria, los EUA han establecido un sólido sistema de protección de su agricultura, que tiene como objetivo dominar el mercado mundial.

Por lo tanto, los países desarrollados, y los subdesarrollados debieran constituir un bloque de oposición en el seno de la OMC, con el fin de lograr que los EUA no se siga amparando en los subsidios proteccionistas. O debieran hacer uso del mismo mecanismo para que su producción agropecuaria pueda competir en el mercado nacional e internacional.

De no producirse una oposición sólida a escala global, los EUA se estarían asegurando el monopolio mundial en la producción de alimentos básicos (carnes, lácteos, granos y cereales), con los consabidos riesgos para la seguridad alimentaria del resto del mundo.

Ahora bien, la OMC ha clasificado los subsidios que pueden otorgar los Estados al productor en cuatro tipos: los permitidos (caja verde), los prohibidos (caja roja), los que deben disminuirse (caja ámbar) y los de excepción (caja azul).

Según la legislación de la OMC, los subsidios de la caja verde (permitidos), no deben involucrar apoyo a los precios, ni deben distorsionar el comercio; si lo hacen, deben causar una distorsión mínima. Deben apoyar programas que no están dirigidos a productos particulares, sino al sector de producción en conjunto, e incluyen las subvenciones directas al ingreso de los agricultores, disociadas de los niveles corrientes de producción o de precios, de los pagos por concepto de aseguramiento del ingreso y por concepto de la red de seguridad. La red de seguridad, es la garantía de un nivel mínimo de ingreso para los agricultores frente a la caída de precios en el mercado más allá de cierto límite. También se incluyen los programas de protección ambiental y de desarrollo regional.

Esta es la caja más importante para diseñar una política que apoye al sector rural, al margen de criterios no domésticos y cumpliendo con objetivos de protección de la población ocupada en el agro y de la protección de los recursos naturales usados para la producción.

Estos recursos han sido muy utilizados por los EUA para otorgar apoyos a su producción agropecuaria, y burlar así a sus socios y competidores comerciales, pero la forma en que otorga los subsidios, contradice lo estipulado en “la caja verde”, ya que a todas luces dichos subsidios y apoyos distorsionan el comercio en enormes dimensiones.

Los EUA fueron, durante 1998-2000, el tercer país en otorgar subvenciones por productor, después de Suiza y Japón. Así, mientras los EUA subsidian con 20,803 dólares a cada productor, México apenas alcanza para el mismo período 720 dólares por cada productor.

En estos términos, es claro que el actual proceso de globalización capitalista, gobernado por la normatividad de la OMC, el FMI y el Banco Mundial, no busca beneficiar a las diversas economías del mundo, ni sacar de la pobreza a las masas, sino favorecer a las compañías de los países más poderosos del mundo.

## **Plan gubernamental emergente**

Así las cosas y después de que se han perdido poco más de dos sexenios desde que entró en vigor el TLCAN, ahora se pretenden implementar a marchas forzadas políticas gubernamentales para hacer frente en el 2008 a la competencia de los productores canadienses, y sobre todo a los estadounidenses, que llegan con una serie de apoyos internos que amenazan colapsar al mercado mexicano y a sus campesinos.

Frente a este difícil escenario, el gobierno mexicano anunció en meses pasados, con un retraso de casi 15 años, que articulará un plan emergente para el frijol, maíz, caña de azúcar y leche, con el propósito de bajar los costos de producción para acercarlos a los que enfrentan los productores de EUA y Canadá. Como si tuviéramos todavía tiempo para esperar.

El problema que ya tenemos encima, deriva de las condiciones del campo mexicano, de que se trata de productos sensibles, y de que los socios comerciales cerraron desde el primer momento cualquier posibilidad de renegociar el capítulo agrícola del TLCAN.

Organizaciones como el Congreso Agrario Permanente (CAP), el Consejo Nacional de Organizaciones Campesinas (CONOC) y varias de las organizaciones firmantes del *Acuerdo Nacional para el Campo* han advertido que este año redoblarán su esfuerzo y exigencias para que el capítulo agropecuario del TLC sea revisado.

Consideraron que el señalamiento del Banco Mundial de que el TLC ya dejó de ser opción de crecimiento para México, apoya la exigencia campesina de que se reorienten las relaciones comerciales con EUA y Canadá, y se reconozca que la petición de revisar dicho acuerdo no es un capricho, sino que obedece a factores estructurales, sociales y económicos.

En pocas palabras, el gobierno federal sigue actuando a destiempo y débilmente, frente a una realidad que no sólo lacera a los campesinos, sino que agobia ya al país entero, dada la elevación de los precios de los productos básicos y la crisis alimentaria global.

## **Visión retrospectiva**

En vista de la situación de emergencia que vive nuestro campo, en meses pasados el PAN propuso una iniciativa de reformas a la Ley Agraria para tratar de revertir los efectos más notables de estos fenómenos.

No obstante, poco después, el presidente de la Confederación Nacional Campesina (CNC), advirtió que esas reformas a la Ley Agraria que se discutían en la Cámara de Diputados son una amenaza para los 28 mil ejidos del país, y a manera de ejemplo expresó que se busca privatizar 100 mil hectáreas para destinarlas a desarrollos urbanos, por lo que se opuso.

Recientemente la diputación del PRI propuso otra iniciativa, avalada al menos

por un sector del FAP.

Sin pretender abundar en la discusión de corte partidista, que no es materia de este trabajo, he aquí algunos elementos de una posible reforma, que cuando menos logre detener ese deterioro rural y sea además analizable, discutible, y evaluable por las distintas fuerzas políticas. Estos elementos no contemplan la reforma al artículo 27 constitucional, pues todo parece indicar que en este momento, esa propuesta polarizaría a las distintas fuerzas políticas e impediría avanzar.

Recordemos que, sin duda, la desigualdad de la propiedad en nuestro país tiene su origen en la conquista española y la colonización del territorio de Anáhuac. Los trescientos años del régimen virreinal profundizaron esa brecha.

Los caudillos de la Independencia concibieron la destrucción del régimen de latifundios de las grandes haciendas coloniales y la restitución de las tierras a las comunidades indígenas.

No obstante, en las Constituciones de Apatzingán (1814) y 1824, la propiedad se concibió como lo hicieron los ideólogos liberales de la revolución Francesa, que con base en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, y postularon que la propiedad era un derecho fundamental individual.

La Constitución de 1857, a pesar de los votos particulares de Ponciano Arriaga, sólo introdujo modificaciones al régimen de propiedad de la iglesia, a través de las Leyes de Reforma (o Leyes de desamortización de los bienes del clero de 1856).

Después se agregaron a este cuerpo de leyes las comunidades, lo cual desvió el propósito original de la reforma y obligó a los pueblos, rancherías y comunidades indígenas a titular sus propiedades, lo que fue el pretexto para que las haciendas volvieran a crecer. Este despojo se agravó con la legislación de tierras ociosas y terrenos nacionales y baldíos.<sup>13</sup>

El porfiriato y las compañías deslindadoras dieron el golpe final a pueblos y comunidades.

Una de las causas de la Revolución de 1910 fue el enorme desequilibrio social y económico provocado por el latifundio. Por eso la Ley Agraria del 6 de enero de 1915 fue la primera que restituye las tierras a comunidades, pueblos, rancherías y cofradías despojadas en la colonia y la dictadura porfirista. Esa Ley creó la Comisión Agraria, como órgano de restitución y reparto de haciendas, y fue antecedente directo del artículo 27 Constitucional.

Después de la promulgación de la Constitución de 1917 prosiguieron los esfuerzos legislativos, con la Ley de Ejidos (1920), la Ley Restitución de Ejidos (1921 y 1924), el Código Agrario (1934) y la Ley Federal de Reforma Agraria (1970).

Durante tres cuartos de siglo (1914-1971), el reparto agrario dotó de 105 millones de hectáreas (más de la mitad del territorio nacional) a 32 mil ejidos, comunidades y colonias agropecuarias, que incluían a 3.5 millones de campesinos. El resto del territorio, equivalente a 70 millones de hectáreas, correspondió a la pequeña y mediana propiedad.

Actualmente muchas de las tierras repartidas se han transformado en

<sup>13</sup>GÓMEZ VILLANUEVA, AUGUSTO. *Documento de referencia y posible exposición de motivos de un proyecto de Ley Agraria*. Documento inédito, p. 1.

minifundios de media a 5 hectáreas y en contraste, ha ocurrido una nueva acumulación de tierra y agua, legalizada a través de la renta y venta de tierras ejidales y comunales en las zonas suburbanas, distritos de riego, playas, zonas forestales, agostaderos y pastizales.<sup>14</sup>

## **Vestigios de la Reforma Agraria**

En los últimos 16 años, la vigencia de las reformas constitucionales y la nueva Ley Agraria han resultado, como hemos visto, desastrosas para el campo mexicano, además de que:

- No se ha logrado incrementar la seguridad en la tenencia de la tierra, ni proveer las inversiones en el campo;
- Aunque las cifras oficiales sólo registran 1% de privatización de los ejidos, en la realidad se han vendido muchos predios en forma ilegal a particulares;
- La recirculación de la tierra no se ha dado;
- Las sociedades mercantiles han proliferado en el campo, sin registro, control, ni vigilancia de la autoridad agraria; todo ello agravado por la eliminación de facultades a la asamblea general de ejidatarios y comuneros, que ha propiciado simulación y corrupción;
- El régimen de avocindados y posesionarios ha provocado anarquía en el gobierno interior de ejidos y comunidades;
- La eliminación de sanciones cuando no se cultiva la tierra, ha facilitado la venta ilegal de tierras a narcotraficantes y acaparadores;
- La renta parcial o total de la parcela, hasta por 30 años, ha provocado el abandono de sus actividades para muchos campesinos;
- La falta de claridad en el régimen sucesorio ha generado conflictos entre familiares;
- La carencia de un procedimiento para restitución y confirmación de los titulares de las comunidades indígenas, ha dejado en estado de indefensión a los pobladores, lo que es fuente de conflictos;
- La falta de sanciones previstas contra autoridades ejidales y órganos públicos coludidos por la venta de derechos agrarios y de agua, contribuyen a la impunidad;
- La ausencia de restricciones para la conversión del régimen ejidal al de dominio pleno, ha abierto la puerta para la venta de playas, bosques y terrenos suburbanos, así como a la venta ilegal en la franja de 50 km de las costas y 100 km de las fronteras;
- La venta de derechos de agua ha dejado sin líquido suficiente a tierras ejidales y a sus pobladores y ha contribuido a la desarticulación de la Unidad Agrícola y de la Asociación de Producción Rural;
- El régimen de expropiación vigente resulta atentatorio contra el patrimonio de los ejidatarios, ya que carecen de recursos legales para enfrentarse a las

---

<sup>14</sup>GÓMEZ VILLANUEVA, AUGUSTO, Ob. Cit., p.2.

presiones gubernamentales para ampliar la infraestructura del país (el caso Atenco, nos muestra que, por ejemplo, subyacen criterios de inequidad en los avalúos);

- Colonos y nacionaleros quedaron carentes de regulación específica y están olvidados en la práctica;
- El problema se ha tornado más complejo por la falta de apoyo gubernamental al campo, el desmantelamiento de la SRA, la emigración, la desintegración familiar y ahora la crisis alimentaría.

## Una propuesta razonable

En todo caso, sólo para paliar los más severos efectos de la crisis actual, la presentación de una iniciativa para reformar la Ley Agraria vigente, que data de 1992, implicaría una revisión exhaustiva de los temas fundamentales de su contenido, a saber: ordenación, territorio, producción e instituciones. Ello significaría medir los verdaderos alcances de sus propósitos centrales y sus aportaciones fundamentales para la seguridad de la propiedad social.

Para ello tendríamos que contar con datos más precisos sobre la situación real del campo, que hasta ahora han resultado muy difíciles de obtener.<sup>15</sup>

Parece ineludible que habría que partir del análisis de los grandes impactos que se los diferentes capítulos de esta ley han registrado en la sociedad y en la economía rural, tales como: Derecho Pleno, Sociedades Mercantiles, órganos de gobierno, la estructura productiva y organización.

Sería útil conocer también, con la mayor certidumbre posible, cuál ha sido el volumen de las inversiones registradas en el campo, a partir de la vigencia de esta Ley y sus impactos en la producción, la vida social de los ejidos y comunidades, y sobre todo el papel del gobierno federal en la defensa de la integridad territorial de los núcleos ejidales, comunidades y colonias.

Lamentablemente muchos de esos datos no están disponibles, o el gobierno federal no tiene interés en que sean públicos, al menos no todavía.

Con respecto al dominio pleno, que es el eje central de las reformas de 1992, habría que recordar que la función de la Asamblea ejidal o comunal es vinculatoria con la Sucesión de Derechos, la Asociación con otros ejidos y con particulares; el Dominio Pleno, las expropiaciones, la conversión de la comunidad al ejido, la desaparición del ejido, etc.

<sup>15</sup>Tales como: 1. ¿Cuál es la verdadera cifra inscrita en el Registro Agrario Nacional sobre la tierra ejidal y de las comunidades indígenas, convertida al Dominio Pleno?

2. Cuáles son los recursos jurídicos, lagunas, desviaciones, subterfugios económicos, preventas, chantajes, etc., que se han utilizado para violar los procedimientos legales, substituyendo el rigor procesal de la Asamblea Ejidal por la simple Venta de Derechos.

3. Conocer las calidades de tierras rentadas o vendidas, así como las cesiones de los Derechos de Agua y a qué han sido destinadas esas tierras y aguas, en virtud de que, como sabemos, la Ley eliminó el requisito de cultivarla y la sanción en caso de que fuese destinada a la siembra de estupefacientes.

4. Conocer también a cuántas hectáreas y toneladas ascienden los volúmenes de producción de las sociedades mercantiles, en las cuales se han asociado los ejidos aportando tierras de Uso Común.

Sin embargo, esta Asamblea se ha vuelto un procedimiento de mero trámite, que se ha convertido en una puerta para la desintegración de los ejidos, así como tentación para realizar negocios turbios. Con frecuencia se ha denunciado la colusión de autoridades ejidales con personal técnico administrativo de la Procuraduría Agraria (PA) o del Registro Agrario Nacional (RAN), para burlar a la Asamblea.

En otras palabras, la falta de un capítulo sobre dominio pleno en la Ley Agraria vigente, provoca lagunas de interpretación en la aplicación de la norma y excesos en la tenencia de la tierra. Su mero enunciado (sólo en el capitulado de la Asamblea Ejidal), origina que al referirse a la misma Asamblea, tanto en su convocatoria, como en la periodicidad de 6 meses para la realización de las sesiones, se produzca simulación y corrupción; pretendiendo así despojar a los familiares del titular, que muchas veces no están enterados previamente del propósito del jefe de familia (titular de los Derechos Agrarios), de vender sus tierras a una empresa o a un particular.

La Asamblea General ha perdido poco a poco su carácter democrático (o quizá nunca lo ha tenido). Así, lamentablemente el ejercicio de la democracia en ejidos y comunidades es muy deficiente o tiende a desaparecer, porque la ley establece la obligatoriedad de sesionar únicamente cada seis meses y no con mayor periodicidad. En consecuencia, las reformas a la Ley debieran normar reuniones ordinarias, mínimo cada tres meses.

Ahora bien, que la Ley permita que se tomen decisiones en asamblea, después de la segunda convocatoria, tan solo con la mayoría de los presentes, (simple o calificada), implica en el caso del ejido, cuestiones muy graves, porque pueden significar la desaparición del propio ejido.

Por ende, sólo estando todos los miembros del Ejido debidamente enterados, podrán calcular las consecuencias del dominio pleno y pensar en su sobrevivencia. Por tanto, la Asamblea calificada debiera exigir las dos terceras partes de los integrantes del ejido; esto haría más difícil que algunos compradores de derechos de tierras y aguas violentaran el espíritu de la Ley.

La falta de precisión que tiene la Ley vigente sobre el tipo de Asamblea (Ordinaria, Extraordinaria o Permanente), en los ejidos, también aleja e impide a los ejidatarios y comuneros una sana práctica deliberativa. Al respecto por ejemplo, regular cada tipo de asamblea, permitiría reuniones preparatorias, que serían preventivas de cualquier sorpresa u omisión, pues permitirían conocer previamente el Orden del Día.

En el capítulo relativo a la Asamblea de ejidatarios o comuneros, sería fundamental enfatizar su rango de autoridad suprema.

Por otro lado, la forma de votación actual en las Asambleas, prevista en la Ley, que debe ser pública y secreta, debiera complementarse con la integración de un órgano de vigilancia, para el cumplimiento de los requisitos de publicación y verificación del conocimiento por parte de los familiares de los ejidatarios involucrados. De otra forma, se propicia la consumación de inequidades y vicios



de procedimiento, por desgracia muy arraigados en algunas comunidades.

En materia de organización, la nueva Ley debiera prever la existencia de un órgano colegiado y democrático, adicional a la asamblea y al comisariado de vigilancia, encargado de planear, coordinar, dirigir y evaluar las actividades productivas del ejido o la comunidad, para hacer más productivo el trabajo individual y colectivo de los sujetos agrarios.

Para ello se requeriría también incluir en la Ley Agraria un nuevo capítulo de sanciones, que contemplara esos ilícitos procedimentales en la celebración de asambleas, así como la consignación penal para quienes incurran en complicidad u omisión en la toma de decisiones que afecten la sobrevivencia del núcleo agrario.

Sería recomendable también limitar la reelección de las autoridades ejidales y desarrollar nuevas fórmulas de estímulo a su desempeño, así como la vigilancia celosa de la observancia de la Ley. Es decir, un sistema de premios, estímulos, recompensas y castigos eficiente.

Las modificaciones a la Ley debieran incluir además la regulación de un secretariado técnico de la asamblea, que resulta básico para preservar la vida institucional en ejidos y comunidades.

En cuanto a las *formas de asociación*, habría que empezar por darle vigencia al contenido vigente de la Ley Agraria que reconoce el carácter de persona moral (jurídica) al ejido, disposición que ha sido ignorada por los actores mercantiles y financieros, que se niegan a otorgar crédito a ejidos y comunidades.<sup>16</sup> La Ley debiera ser clara en el sentido de que las entidades financieras deben aceptar a los núcleos agrarios como sujetos de crédito, para todo tipo de transacciones y establecer sanciones en caso de incumplimiento.

El capítulo de *organización* es fundamental para reordenar el campo en el país y con ello la propiedad social y la privada. Para apoyar eso, la Ley debe dejar clara también la obligación de las instituciones financieras, de otorgar preferencia a la producción en el ejido y la comunidad, así como para las diferentes formas asociativas que las Leyes vigentes reconocen, sobre todo, cuando se trate de una asociación de sujetos o núcleos agrarios para integrar Unidades de Producción.

Debiera ser de interés público promover la organización económica y el desarrollo de los núcleos agrarios y de los pequeños predios privados minifundistas, así como las formas de organización que adopten los campesinos para defender sus intereses.

Cuando se trata de tierras forestales, ganaderas o de cualquier agroindustria, incluida la piscicultura, su posible *aprovechamiento* debiera ser apoyado con un estudio técnico, en el que intervenga la Secretaría de la Reforma Agraria, con objeto de investigar y precisar la conveniencia de su aprovechamiento colectivo o semicolectivo; lo mismo cuando se trate de la aportación de bancos de materiales de construcción, acuacultura, pesca, unidades de turismo ecológico, etc.

Los aspectos de organización ejidal y comunal debieran abarcar también la participación de la comunidad en la construcción de pequeñas obras de irrigación,

<sup>16</sup>La banca prefiere ignorar la ley, frente a la indiferencia de las autoridades hacendarias de este país, puesto que ejidos y comunidades tienen personalidad jurídica y patrimonio propios.

energía solar, captación de agua de lluvia y almacenamiento de granos, la reconversión productiva, caminos, transportes y proyectos productivos, así como de preservación y restauración del medio ambiente. Para ello debieran contar con apoyo del Poder Ejecutivo Federal e incluso de agencias internacionales.

El *Reglamento interno* del Ejido debiera ser un documento vigente en todos y cada uno de los ejidos del país, para evitar problemas y componendas en perjuicio del núcleo o de algunos de sus integrantes. En consecuencia una de las nuevas medidas de organización interna de los núcleos agrarios debiera ser precisamente haber aprobado, publicado y registrado su Reglamento.

Por su enorme trascendencia, la *capacitación* debiera ser un capítulo específico en la nueva Ley, vinculatoria con los programas del Ejecutivo Federal y con las Reglas de Operación de las Secretarías de Estado respectivas, así como con las instituciones financieras. La capacitación para la organización, debiera estar orientada a la reagrupación de los minifundios y parcelas para formar unidades de producción que permitan introducir nuevas tecnologías, abaratar insumos y costos, eficientar procesos y ordenar la cadena productiva, incluyendo la fase de comercialización.

Aunado a lo anterior, la capacitación debiera fomentar el cuidado y aprovechamiento racional y sustentable de tierras, bosques y pastos; promover el desarrollo ecoturístico. La conservación de tierras, aguas, de la biodiversidad y el patrimonio genético contenido en los ejidos, comunidades, colonias y en la pequeña propiedad; la lucha contra el calentamiento global y preservación del equilibrio ecológico y además el fortalecimiento de la vida democrática interior de cada núcleo.

En cuanto a los diferentes tipos de *parcelas* previstas en la norma: Escolar; Agroindustrial; de la Mujer, así como la Granja Juvenil, debieran transformarse en opciones de producción y comercialización efectivas, integradas al ejido o incluso, en forma separada de él, cuando así lo soliciten sus integrantes, ejidatarios, avocados o familiares de titulares de derechos agrarios. Asimismo debiera incluir parcelas destinadas a las personas de la tercera edad, que vivan en el núcleo agrario, para que las usen y trabajen.

Debiera incluirse también en la nueva Ley la figura del *patrimonio familiar* de los sujetos agrarios, para proteger al núcleo básico rural del país (la familia), cuya base podrían ser los solares urbanos de cada titular, que en tal caso pudiera fungir como sujeto de crédito para vivienda, agricultura de traspatio y granjas familiares, para lo cual habría que diseñar también esquemas y programas de financiamiento.

Los *contratos* que involucren el aprovechamiento de tierras ejidales, comunales o de colonias agropecuarias por terceros, debieran tener una duración acorde al proyecto productivo, pero nunca mayor de 15 años, prorrogable por otros 10, previo dictamen de la autoridad, en el sentido de que su operación sea notoriamente benéfica para el núcleo agrario.

En el caso de las *zonas urbanas*, se debiera reforzar en la Ley su carácter de patrimonio del núcleo, de manera tal de tratar de evitar invasiones y su privatización.

En cuanto a las *expropiaciones*, sería fundamental hacer un inventario de las tierras expropiadas, aún no pagadas, para proceder a las indemnizaciones pertinentes. Mantener vigente la prohibición de la permuta con particulares. Fijar como criterios de indemnización, el avalúo a valor comercial, y el fin al que vaya a destinar la tierra expropiada, así como regular expresamente en cada caso, el régimen de reversión, a favor de los ejidatarios.

Todas las dependencias del Ejecutivo Federal, incluyendo los organismos descentralizados como PEMEX debieran poner el ejemplo, respetando estas normas, no ocupando tierra ejidal y comunal sin la indemnización equitativa, siempre y cuando sus trabajos no alteraran el medio ambiente, o en su caso, cuando las mismas dependencias se encargaran de restaurar el equilibrio ecológico perdido.

En cuanto a *sucesiones*, el problema actualmente se ha desbordado, por lo que una posible alternativa de solución pudiera ser que el capítulo de referencia en la extinta Ley Federal de Reforma Agraria, pudiera retomarse, con las adecuaciones necesarias a su texto, incluyendo las facultades de la Procuraduría Agraria (PA), el RAN y Tribunal Superior Agrario (TSA).

La nueva Ley debiera incluir un capítulo de *comunidades indígenas y bienes comunales*, que debiera homologarse, en lo posible, con el de Autoridades, Asamblea y Formas de Organización del ejido. Debiera redactarse además un numeral sobre el reconocimiento de las comunidades indígenas como persona moral y el respeto a sus formas internas de organización, sin permitir, bajo ningún supuesto, el Dominio Pleno. En este caso, el parcelamiento sólo podría acordarse respetando sus usos y costumbres, previo estudio de la Secretaría de Reforma Agraria, para el aprovechamiento racional y sustentable de sus recursos, forestales, ganaderos, mineros, pesqueros, turísticos, etc.

Resulta imprescindible en este aspecto recoger las opiniones y experiencias de los núcleos indígenas y plantear además normas que protejan su patrimonio integralmente, incluyendo la biodiversidad y las especies endémicas de flora y fauna, que hoy son saqueadas de manera indiscriminada por nacionales y extranjeros.

La renta y enajenación de bienes comunales debiera ser excluida expresamente en la nueva Ley, pues en muchos casos se trata de la reserva silvícola, acuícola y selvática del país; ecosistemas que deben ser protegidos y conservados.

En el caso de las comunidades indígenas también debiera redactarse un capítulo procesal de confirmación de tierras.

En lo que se refiere al entramado institucional de apoyo al campo, sería recomendable, como ya se señaló, transformar la SRA en una dependencia también atenta al desarrollo rural integral, dándole nuevas funciones y atribuciones. Ello requeriría seguramente agrupar todos los programas de apoyo al campo, hoy dispersos en distintas dependencias (SEDESOL, SAGARPA, SEMARNAT, la propia SRA y la Comisión Nacional del Agua), con objeto de optimizar recursos.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup>Esto seguramente conduciría a reformar también la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La *Procuraduría Agraria* (PA) debiera transformarse en un organismo descentralizado, para enfocarse esencialmente en sus funciones de procuración de justicia, incluir la mediación y el arbitraje y contar con una contraloría social, o un consejo, integrado por campesinos, para transparentar su quehacer, hoy en franco deterioro por actos de corrupción de sus servidores públicos. También debiera tener capacidad para emitir recomendaciones vinculatorias en materia ambiental, siempre y cuando tuvieran origen en cuestiones del derecho agrario. Otro aspecto a considerar sería que la PA debería poder actuar de oficio.

La PA debiera también tener fe pública para que este servicio no siguiera siendo oneroso para los núcleos campesinos, que hoy se ven forzados a contratar notarios públicos, que entonces serían una opción más para la celebración de aquellos actos que requieran esa fe pública.

Debieran diseñarse los mecanismos reales suficientes para dotar de facultades al *Registro Agrario Nacional* (RAN) para verificar obligatoriamente la información de la propiedad social (competencia federal), con información sobre propiedad privada (competencia local), para evitar simulaciones. Además, el RAN debiera incluir el registro de los terrenos nacionales y debiera automatizarse con los adelantos de tecnología de punta que le permitan cumplir adecuadamente con sus funciones.

El *Fondo Nacional de Fomento Ejidal* (FONAFE) debiera ser financieramente fortalecido, para lo cual por ejemplo, podría pensarse en que se beneficie con un porcentaje de la venta de las tierras que pasen al dominio pleno. Esto obedecería a que quienes lucren con tierras que antes eran de la nación, contribuyan con algo de esa ganancia para mejorar al campo.

Para lograr cerrar el ciclo, el *Comité de Regularización de la Tenencia de la Tierra* (CORETT) debiera también quedar sectorizado en SRA, pues su ámbito de competencia tiene que ver estrictamente con la regularización de predios cuyo origen es ejidal y comunal.

Sería conveniente analizar la integración y funcionamiento actual del *Tribunal Superior Agrario* (TSA), a poco más de 15 años de su creación, pues posiblemente requiriera una renovación, aprovechando que la etapa de mayor rezago jurisdiccional en la materia, parece que ha quedado atrás. Habría también que analizar si debe o no integrarse a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), para que finalmente sea un órgano material y formalmente jurisdiccional.

Hoy además, el Tribunal Superior y los Tribunales Unitarios agrarios se ven forzados a sujetarse a la jurisprudencia de la SCJN, pues si fallan en contra de lo que ella establece, los afectados pueden acudir al juicio de amparo, en donde los tribunales federales, ausentes de la cuestión agraria, aplican casi automáticamente la jurisprudencia, muchas veces sin tomar en cuenta la especificidad del derecho agrario.

Eso quizá parcialmente obedezca a que los juzgadores federales, en general, no se sienten parte de la justicia agraria, ni se ocupan de estudiarla, ni aplicar sus propios principios y revisan los fallos de los tribunales agrarios; tal vez como si se tratara de actos de autoridades no jurisdiccionales.

Por todo eso pareciera indudable que en la medida en que el TSA se integrara al

Poder Judicial de la Federación, el derecho agrario se estudiaría más, se renovarían, generaría su propia jurisprudencia, y recobraría la fuerza necesaria para continuar dirimiendo los conflictos en la materia.

Sobre el *procedimiento* agrario hay visiones encontradas, pues hay quienes sostienen que al modificarse la Ley Agraria vigente, debiera incorporarse un libro segundo, o incluso una nueva Ley procesal agraria.

No obstante, quienes así opinan olvidan que el propósito fundamental del constituyente fue hacer la justicia agraria más accesible para los campesinos; estableciendo fundamentalmente un procedimiento ágil, expedito, económico, y que resolviera los conflictos, en la mayoría de los casos, en una sola instancia, para evitar largos litigios que sólo causan más problemas y gastos.

En consecuencia, la Ley Agraria vigente recoge algunos principios procesales y en el capítulo X, en un número relativamente reducido de artículos, define el procedimiento agrario. Para llenar posibles lagunas, queda como ley supletoria el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Lo anterior pareciera suficiente todavía, en vez de elaborar ex profeso un Código de Procedimientos Agrarios, que finalmente no sería tan novedoso (hay figuras y reglas generales del procedimiento ya muy estudiadas) y que sólo complicaría más las cosas para los núcleos y sujetos agrarios y se apartaría del espíritu de oralidad, menor formalidad, más expedito y económico; en otras palabras, al alcance y comprensión de los núcleos y sujetos agrarios justiciables.

La nueva Ley debiera cubrir los huecos y lagunas de la actual Ley Agraria, para lo cual requeriría, entre otras cuestiones, normar lo relativo al régimen de colonias agropecuarias; de bienes nacionales agrarios; medio ambiente y recursos naturales en terrenos de propiedad social; la política y procedimientos de regularización de la tierra en zonas que rodean a las ciudades; la regulación del fenómeno del minifundio en el ejido y la pequeña propiedad. Asimismo regular el nuevo papel de la mujer campesina, con la emigración a los EUA. Agroindustria y producción de alimentos en núcleos agrarios. Financiamiento, insumos, educación, investigación y apoyos técnicos y gubernamentales.

## Comentarios finales

Sin duda, el problema estructural más grave del campo mexicano es la pobreza. Esa pobreza rural implica desde luego una desigualdad, pues hay una relación directa entre marginalidad y ruralidad. Por ejemplo, de la población que vive en municipios considerados de muy alta y alta marginalidad, el 92.9% y 76.5% respectivamente es rural.

De los 29 millones de personas que habitan en localidades menores de 5 mil habitantes, la mitad vive en esos municipios de muy alta y alta marginalidad, mientras que sólo 5% de quienes viven en localidades mayores de 5 mil habitantes se encuentra en esa condición.<sup>18</sup>

<sup>18</sup>Según datos del CONEVAL, en 2005 había 23.8 millones de habitantes del sector rural en condiciones de pobreza; de ellos, el 64.2% (15.3 millones) obtenían ingresos insuficientes para

De los 5.3 millones de personas ocupadas en actividades primarias, el 51% vive en municipios de alta o muy alta marginación.; mientras que sólo el 9.3% de los ocupados en el sector secundario y 7.3% del terciario viven en esas áreas geográficas.

Siete de cada 10 comuneros viven en municipios de muy alta y alta marginación; al igual que 3 de cada 10 ejidatarios y 5 de cada 10 propietarios privados. La mayoría de todos ellos son minifundistas.

Seis de cada 10 hectáreas de bosques y selvas se localizan en municipios de muy alta o alta marginación. En contraste, sólo el 27.4% de los pastos naturales, agostadero o terrenos enmontados y el 41.8% de las tierras de labor se ubican en esos municipios.

En otras palabras, la conservación de nuestros bosques y selvas, el cuidado de esos delicados ecosistemas y los elementos para contribuir a regular al cambio climático se encuentran en manos de los más pobres del país. Hoy sabemos que tenemos que apoyarlos para la supervivencia de todos. ¿Qué estamos esperando?

El ingreso de México en el TLCAN, ha traído graves consecuencias para los pequeños y medianos productores agropecuarios, entre ellas, el desorden y la destrucción de sus modos de vida y sustento. El incremento en las migraciones y la miseria en el campo, es resultado parcial, en estos años, de la apertura comercial y del abandono de las políticas públicas para el campo.

La apertura comercial se ha traducido en la entrega de la soberanía alimentaria a las grandes empresas transnacionales, que monopolizan aceleradamente la producción de alimentos en el mundo. Ese dominio, que tienden a profundizar, les permite: apropiarse de las semillas que han sido un valor de uso colectivo de los pueblos, cobrar por contaminación, -en los casos en que las semillas transgénicas invaden los cultivos plantados con las semillas tradicionales-, e ingresar cada vez mayores cantidades de productos transgénicos en América Latina y el tercer mundo.

En 1994 el gobierno mexicano, sin medir cabalmente todas las consecuencias, firmó el TLCAN y con ello puso en riesgo la entonces ya precaria estabilidad del campo. Después dejó pasar el tiempo, sin planificar, ni poner en operación programas o actividades que contribuyeran a mitigar los más desfavorables efectos que sobre los campesinos del país podría acarrear el TLCAN y que era posible predecir.

Entre tanto el mundo cambió y hoy vivimos una crisis alimentaria y una crisis energética globales, mientras en México seguimos a destiempo, sin resolver siquiera los ancestrales problemas de miseria y desigualdad de nuestro campo, que en algunos caso tienen ya más de 500 años de estar entre nosotros.

Es tiempo de planear nuestro futuro rural y agropecuario; de defender nuestra soberanía alimentaria; de generar riqueza, desarrollo y equidad para millones de compatriotas. Todo eso requiere de un esfuerzo sostenido de la sociedad mexicana y de voluntad política para lograrlo. Requiere también de reglas claras que marquen el rumbo; para eso es la ley.

Las propuestas para modificar la Ley Agraria vigente, cualesquiera que éstas sean, no pueden ser obra partidista; ni para quedar bien con nadie, ni esgrimiendo

---

acceder a los mínimos requerimientos de alimentación, salud y educación.

el fantasma de compromisos extranjeros o nacionales, pues el primer compromiso de cualquier país y de cualquier gobierno, es alcanzar desarrollo y bienestar para su pueblo, haciendo un uso racional y sustentable de los recursos.

## Bibliografía

**Indicadores económicos de seguridad y soberanía alimentaria, actividad productiva y paridad urbana-rural.** CEDRSSA, Cámara de Diputados, México, 2007.

Gómez Villanueva, Augusto. **Documento de referencia y posible exposición de motivos de un proyecto de Ley Agraria.** Documento inédito.

Medina Ciriaco, Susana. **La reforma al artículo 27 constitucional y el fin de la propiedad social de la tierra en México.** El Colegio Mexiquense, México, 2006. Versión en Internet.

Robles Berlanga, Héctor Manuel. **El sector rural en el siglo XXI. Un mundo de realidades y posibilidades.** CEDRSSA, Cámara de Diputados, México, 2007.

### Artículos de Internet consultados

<a href="http://www.ciepac.org/archivo/analysis/sitcampmex.htm">www.ciepac.org/archivo/analysis/sitcampmex.htm</a>	21/08/08
<a href="http://macroeconomia.com.mx/articulos.php?id_sec">macroeconomia.com.mx/articulos.php?id_sec</a>	21/08/08
<a href="http://www.bilaterals.org/article.php3?id_article">www.bilaterals.org/article.php3?id_article</a>	21/08/08
<a href="http://www.ecoportal.net/content/view/full/57746">www.ecoportal.net/content/view/full/57746</a>	25/08/08
<a href="http://pensamientoslibres.wordpress.com/.../reformas-a-ley-agraria-que-evaluan-diputados-amenaza-para-ejidocnc/">pensamientoslibres.wordpress.com/.../reformas-a-ley-agraria-que-evaluan-diputados-amenaza-para-ejidocnc/</a>	4/09/08
<a href="http://www.cmq.edu.mx/docinvest/document/DI121407.pdf">www.cmq.edu.mx/docinvest/document/DI121407.pdf</a>	4/09/08

## Apéndice

### 1. Algunos resultados del TLCAN

- Ha habido un incremento de las importaciones agroalimentarias. En 1995 importamos de los EUA 3,254 millones de dólares y exportamos, 3,835 millones de dólares de estos productos. En 2001 nuestras importaciones se dispararon a 7,415 millones de dólares y nuestras exportaciones ascendieron a 5,267 millones. Nuestra balanza agroalimentaria con los EUA pasó de superavitaria por 581 millones de dólares en 1995, a ser deficitaria por 2,148 millones.
- Los subsidios del gobierno norteamericano importan un promedio de 21 mil dólares anuales a cada productor, en México, 700 dólares. Con la nueva Ley Agrícola norteamericana, estos subsidios se incrementarán en 80% los próximos 10 años.
- Desde que comenzó el TLCAN México ha comprado alimentos por 78 mil millones de dólares, cifra superior a toda la deuda pública del país.
- En 1990 el promedio anual de importación a México de los diez cultivos

básicos era de 8.7 millones de toneladas. Para el 2000 llegó a 18.5 millones de toneladas, 112% de incremento. De maíz lo más que llegamos a importar antes del tratado fueron 2.5 millones de toneladas, en 2001 ya importamos 6 millones 148 mil toneladas.

- México importa 95% de la soya y la dependencia en arroz llega a 58.5%, en trigo al 49%, en maíz a 25% y el 40% de la carne que consumimos.
- Como consecuencia de la competencia desleal, el valor real de los productos del campo se ha derrumbado. Entre 1985 y 1999 el maíz perdió 64% de su valor y el frijol, 46%, sin que esto significara un abaratamiento de la comida para los consumidores, pues entre 1994 y 2002 la canasta básica se incrementó un 257%.
- De los 8.2 millones de campesinos, la mayoría está en pobreza extrema, según la SEDESOL. Dos de cada tres personas que viven en el campo son indigentes. En 1992, el 35-6% de la población rural estaba en pobreza alimentaria, hoy, el 52.4%. En 1992, el 41.8% estaba en pobreza de capacidades, ahora el 50%. El propio Banco Mundial reconoce que esos índices de indigencia superan los prevalecientes hace una década.
- La pobreza expulsa a la población hacia las ciudades y los EUA. Según la propia SEDESOL, un promedio de 600 campesinos dejan su tierra cada día. El campo ha perdido un millón 780 mil empleos desde que entró en vigor el TLCAN.

## 2. Ganadores mexicanos del TLCAN

- Grupo Bimbo, beneficiado con importaciones subsidiadas de trigo de los EUA. En 2001 sus ventas ascendieron a 33 mil 855 millones de pesos.
- Grupos Pulse y Savia (Alfonso Romo Garza). Desarrollo, comercialización y producción de semillas para frutas y hortalizas. Ventas en 2001 por 1,200 millones de dólares.
- Grupo Gruma (MASECA), el productor más grande de harina de maíz y tortillas en el mundo. Ha importado más de 14 millones de toneladas de maíz sobre lo previsto en el TLCAN. En 2001 tuvo ventas por 12 mil 216 millones de pesos y utilidades 50% superiores al año anterior.
- Grupo BACHOCO, importador de maíz amarillo y sorgo para la producción avícola. Ventas netas en 2001: más de 9 mil millones de pesos.
- Grupo Lala (leche), con ventas mensuales de 40 millones de dólares.
- Grupo Viz, principal productor, distribuidor y comercializador de carnes de res e importador de bovinos. Ventas por 287 millones de dólares en 2001.
- Exportadores de hortalizas de más del 50% de las exportaciones agroalimentarias mexicanas. De 100 mil, sólo 20 mil productores son exportadores.
- Exportadores de frutas tropicales, donde destacan las trasnacionales Chiquita y Del Monte Products.
- Pilgrim's Pride, con ventas anuales de 270 millones de dólares en México.
- Cargill, la más poderosa comercializadora de granos en el mundo.
- Dupont, con ventas de 515 millones de dólares en el primer semestre de 2002.

Se calcula que todas estas empresas han tenido ganancias netas por 25 mil millones de dólares desde que entró en vigor el TLCAN.



Además, las importaciones agroalimentarias procedentes de los EUA han dejado qué desear en materia de calidad y sanidad. Hemos sido inundados por alimentos dañinos a la salud humana y animal y que afectan nuestro medio ambiente (maíz y soya transgénicos; maíz y sorgo con aflatoxinas; carne y leche con hormonas o con años de refrigeración, etc.).

Los EUA han manejado un doble lenguaje: que México abra sus fronteras, pero ellos cierren discrecionalmente las suyas; que nuestro país elimine los subsidios, pero ellos los aumentan; calidad y sanidad de las exportaciones mexicanas, alimentos hipercongelados, con multitud de hormonas y químicos para los mexicanos.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup>El mismo TLCAN en su capítulo VIII referente a *Medidas de Emergencia* y las disposiciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC), en su capítulo XXXI otorgan el derecho a un país a interrumpir los compromisos de desgravación por causas de seguridad nacional, es decir, México podría defenderse de la inequidad del tratado e incluso llegar a la moratoria o a la renegociación del capítulo agropecuario.