



MEMORIA



SEMINARIO
ACTUALIDAD
Y PERSPECTIVAS
DE LA DISTRIBUCIÓN
DE COMPETENCIAS:
FEDERACIÓN
ESTADOS Y
MUNICIPIOS
28,29 y 30 de Junio de 2011

MEMORIA DEL SEMINARIO

**ACTUALIDAD Y PERSPECTIVAS
DE LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS:
FEDERACIÓN, ESTADOS Y MUNICIPIOS
28,29 Y 30 DE JUNIO DE 2011**

**MEMORIA DEL SEMINARIO
ACTUALIDAD Y PERSPECTIVAS DE LA DISTRIBUCIÓN DE
COMPETENCIAS: FEDERACIÓN, ESTADOS Y MUNICIPIOS**

28,29 Y 30 DE JUNIO DE 2011

Derechos Reservados

Agosto de 2011

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

El contenido del trabajo de Investigación que se publica, así como las impresiones y gráficas utilizadas, son responsabilidad del autor, lo cual no refleja necesariamente el criterio editorial



PRESIDENTE DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Dip. Jorge Carlos Ramírez Marín

JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA

PRESIDENTE

Dip. Josefina Vázquez Mota

INTEGRANTES

Dip. Francisco Rojas Gutiérrez

Dip. Armando Ríos Piter

Dip. Juan José Guerra Abud

Dip. Pedro Vázquez González

Dip. Reyes Tamez Guerra

Dip. Pedro Jiménez León

SECRETARIO GENERAL

Dr. Guillermo Javier Haro Bélchez

SECRETARIO DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS

Lic. Emilio Suárez Licona

SECRETARIO DE SERVICIOS ADMINISTRATIVOS Y FINANCIEROS

Ing. Ramón Zamanillo Pérez



**COMITÉ DEL CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E
INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS**

PRESIDENTE

Dip. Omar Fayad Meneses

SECRETARIOS

Dip. Guadalupe Pérez Domínguez

Dip. Ezequiel Rétiz Gutiérrez

Dip. Víctor Manuel Castro Cosío

INTEGRANTES

Dip. José Oscar Aguilar González

Dip. Fermín Gerardo Alvarado Arrollo

Dip. María del Rosario Brindis Álvarez

Dip. Gerardo Del Mazo Morales

Dip. Fernando Ferreyra Olivares

Dip. Sonia Mendoza Díaz

Dip. Ma. Teresa Rosaura Ochoa Mejía

Dip. Arturo Santana Navarro

Dip. Pedro Vázquez González

**DIRECTOR GENERAL DEL CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E
INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS**

Lic. César Becker Cuéllar

ÍNDICE

PRESENTACIÓN

1

CEREMONIA DE INAUGURACIÓN

PALABRAS DE INTRODUCTORIAS POR EL LIC. CÉSAR BECKER CUÉLLAR
DIRECTOR DEL CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E INVESTIGACIONES
PARLAMENTARIAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

3

DECLARATIVA INAUGURAL

LIC. EMILIO SUÁREZ LICONA

7

MESA 1-A: TEORÍA GENERAL DEL ESTADO FEDERAL Y DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

Dr. Leonel Armenta López,

Director de la Cada de la Cultura Jurídica de Tuxtla Gutiérrez

9

Dip. Jaime F. Cárdenas Gracia

Diputado Federal del PT por el DF, Investigador de IIJ-UNAM

17

Dr. Carlos F. Matute González

Magistrado del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje

25

Dr. Fernando Pérez Correa

Académico y exdirector de la FCP y S-UNAM

33

MESA 1-B: TEORÍA GENERAL DEL ESTADO FEDERAL Y DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

Dr. Rodolfo González Valderrama

Asesor Parlamentario en el Senado de la República

43

Mtro. José Luis Leal Sanabria

Presidente de El Colegio de Jalisco y Notario Público

54

Dr. Víctor Manuel Rojas Amandi

Director del Departamento de Derecho de la UIA

60

Dr. José María Serna de la Garza

Investigador de IIJ-UNAM

67

Mtro. Jorge Alberto Silva Silva

Académico e Investigador de la UACJ

74

MESA 2: MATERIA SALUD

Dip. María Cristina Díaz Salazar

Diputada Federal por NL, Secretaria de la Comisión de Salud

99

Mtro. Gonzalo Moctezuma Barragán

Profesor UNAM-ITAM

105

Dra. Eréndira Salgado Ledesma

Catedrática de la Unam y de la Anáhuac

111

Dip. Julián Francisco Velázquez Llorente

Diputado Federal por Tlaxcala, Integrante de la Comisión de Trabajo y Previsión Social

126

MESA 3: MATERIA ECOLOGÍA Y MEDIO AMBIENTE

Mtra. Carla D. Aceves Ávila

Académica de la Universidad de Guadalajara

133

Mtro. Sergio Ampudia Melo

exSubprocurador ambiental del DF

150

Mag. Néofito López Ramos

Magistrado del Tercer Tribunal Colegiado en materia Civil del Primer Circuito del PJF

155

Ing. Gabriel Quadri de la Torre

Consultor, Académico y exPresidente del Instituto Nacional de Ecología

163

Dra. María del Carmen Carmona Lara

Investigadora de IJ-UNAM

167

MESA 4: MATERIA CIVIL Y MERCANTIL

Dr. Sergio T. Azúa Reyes

Académico de la Universidad Autónoma de SLP

197

Dr. Jorge Alfredo Domínguez Martínez

Académico y Notario público 140 del DF

206

Dr. Edgar Elías Azar

Presidente del TSJDF y del CJDF

210

Dr. Jorge Mario Magallón Ibarra

Investigador del IJ-UNAM

218

MESA 5: MATERIA CULTURA, EDUCACIÓN Y TECNOLOGÍA

Dr. Juan Federico Arriola Cantero

Académico de la UIA

225

Mtro. Francisco Ciscomani Freaner

Titular de la Unidad de Planeación y
Evaluación de Políticas Educativas-SEP

240

Dip. Loc. Lorena Cuéllar Cisneros

Diputada Local y Expresidenta Municipal de Tlaxcala

251

Lic. Jorge Ruiz Dueñas

Consultor y exSecretario General de la UNAM,
exDirector General del AGN

256

Dr. Fernando Serrano Migallón

Secretario Cultural y Artístico del CONACULTA
y exdirector de la F. de la D. UNAM

266

MESA 6: MATERIA RECURSOS HIDRÁULICOS Y DESARROLLO URBANO

Lic. Marco Antonio Cepeda Anaya

Secretario de Trámite de Controversias Constitucionales y
Acciones de Inconstitucionalidad de la SCJN

270

Ing. Luis Robledo Cabello

Consultor y miembro del Colegio de Ingenieros Civiles de México

284

Mtro. Fernando Romero García

Funcionario Parlamentario de la Cámara de Diputados

299

MESA 7: MATERIA FISCALIZACIÓN

Lic. Víctor Manuel Andrade Martínez

Jefe de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Auditoría
Superior de la Federación

307

Dip. Esthela Damián Peralta

Presidenta de la Comisión de Vigilancia de la
Auditoría Superior de la Federación

316

Dr. Guillermo Haro Bélchez

Secretario General de la Cámara de Diputados

340

Dra. Olga Hernández Espíndola

Magistrada de la Sala Superior del TFJFA

361

MESA 8: MATERIA COMUNICACIONES

Mtro. Manuel MacFarland González

Jefe de la Unidad de Supervisión y Verificación COFETEL

379

Ing. Humberto Mosconi Castillo

Consultor, ex Director General de Ferronales

386

Lic. Gerardo Sánchez-Henkel Gómez-Tagle

Director de Asuntos Jurídicos de SCT

390

Ing. Oscar Cruz Ruiz

Consultor Privado en Logística e Ingeniería de Transporte

397

MESA 9: MATERIA DESARROLLO ECONÓMICO

Dr. Manuel Barquín Álvarez

Investigador IJJ-UNAM

403

Lic. María Adriana Moreno Durán

Secretaria de Desarrollo Económico del Estado de Tlaxcala

408

Dip. Ildefonso Guajardo Villarreal

Diputado Federal por Nuevo León,

Presidente de la Comisión de Economía

426

MESA 10: MATERIA FISCAL

Mtro. David Colmenares Páramo

Académico y Asesor en temas de coordinación fiscal

435

Dr. Armando Enrique Cruz Covarrubias

Académico en la Universidad Panamericana

Campus Guadalajara

443

Dr. Jorge Armando Mora Beltrán

Académico en la UNAM y en la Universidad Anáhuac del Sur

463

MESA 11: MATERIA PENAL

Mtro. Julio Antonio Hernández Pliego

Abogado postulante y miembro del INCAM

471

Dip. Alfonso Navarrete Prida

Diputado Federal por Edomex, Presidente de la Comisión de Presupuesto, ex Procurador de Justicia en Edomex

479

Mtro. Gabriel Regino García

Abogado Postulante,

ex Subsecretario de Seguridad Pública en el DF

487

Mtro. Ricardo Alfredo Sodi Cuéllar

Magistrado del TSJ del Edomex, Director de la Facultad de Derecho en la Universidad Anáhuac del Norte

494

MESA 12: MATERIA DESARROLLO SOCIAL

Lic. Adriana Campos López

Abogada General del IPN

505

Dr. Carlos de Buen Unna

Presidente de la Sociedad Mexicana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

512

Dip. Carlos Flores Rico

Diputado Federal por Tamaulipas, integrante de la Comisión de Desarrollo Social

531

Ing. Carlos Rojas Gutiérrez

exSecretario de Desarrollo Social

540

Dr. Juan Bruno Ubiarco Maldonado

Académico UNAM

546

MESA 13: MATERIA JUSTICIA Y SEGURIDAD

Dr. Luis de la Barreda Solórzano

Director General del ICESI, exPresidente de la CDHDF

553

Lic. Juan Velázquez

Abogado Penalista

557

Dip. Arturo Zamora Jiménez

Diputado Federal por Jalisco, exprocurador de Justicia de Jalisco

561

Dr. Samuel Antonio González Ruiz

Académico Facultad de Derecho de la UNAM

567

MESA 14: LA VISIÓN MUNICIPAL EN EL SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

Mtro. Sergio Arredondo Olvera

Director Ejecutivo de la FENAM

573

Lic. María del Rosario Castro Lozano

Coordinadora del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal de la SEGOB

594

Ing. Juan Carlos Ruiz García

Secretario del H. Ayuntamiento de Monterrey NL

615

Dr. Salvador Valencia Carmona

Investigador de IJ-UNAM

620

CLAUSURA

625

MEMORIA FOTOGRÁFICA

629

PRESENTACIÓN

Para el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias es un honor el presentar a nuestros lectores las Memorias del Seminario “Actualidad y Perspectivas de la Distribución de Competencias: Federación, Estados y Municipios”, que llevamos a cabo los días 28, 29 y 30 de Junio de 2011 en el Palacio Legislativo de San Lázaro.

El objetivo de este Seminario fue realizar un ejercicio de reflexión colectiva, en el que participaron especialistas, académicos y legisladores, hacia la proyección de un diagnóstico jurídico-político sobre la situación actual de la distribución de competencias en el Federalismo mexicano, y la recepción de ideas sobre la ruta que se debe de seguir para su desarrollo.

Así, durante tres días, 61 expositores, participando en 15 mesas redondas, representantes del sector público, privado y la academia, compartieron sus experiencias, y presentaron sus propuestas, en los diversos ejes temáticos: Teoría General del Estado Federal y distribución de competencias; Salud; Ecología y Medio Ambiente; materia civil y mercantil; Cultura, educación y tecnología; Recursos hidráulicos y Desarrollo Urbano; Fiscalización; Comunicaciones; Desarrollo Económico; materia Fiscal; materia Penal; Desarrollo Social; Justicia y Seguridad; y, la Visión municipal en el sistema de distribución de competencias.

Cabe resaltar la pluralidad de corrientes ideológicas presentes entre los expositores, lo cual enriquece el contenido de este documento para la argumentación y redimensionamiento del federalismo mexicano.

Digna de mencionarse es la visión municipalista de los diversos tópicos tratados durante el Seminario, la cual bien podrá constituir la columna vertebral de las reformas que se diseñen sobre el tema.

Desde el punto de vista formal debemos aclarar que cuando no dispusimos de la ponencia, recurrimos a la Versión Estenográfica y se abundó, en casos, con la presentación gráfica.

Estamos convencidos de que el contenido de las memorias de este Seminario serán de utilidad tanto para el debate legislativo como para la discusión académica.

Lic. César Becker Cuéllar
Director General del CEDIP

CEREMONIA DE INAUGURACIÓN

Lic. Berenice Michaus Ortíz, Maestra de Ceremonias : Buenos Días, les damos la más cordial bienvenida al Seminario “Actualidad y Perspectivas de la Distribución de Competencias: Federación, Estados y Municipios”.

En él se expondrán catorce temas, relacionados con la distribución de competencias, los cuales se abordarán en quince mesas, durante tres días, y serán distribuidos de la siguiente manera:

Día 1, 28 de junio

Teoría General del Estado Federal; Salud; Ecología y Medio Ambiente; Civil y Mercantil.

Día 2, 29 de junio

Cultura, Educación y Tecnología; Recursos Hidráulicos y Desarrollo Urbano; Fiscalización; Comunicaciones y Desarrollo Económico.

Día 3, 30 de junio

Fiscal; Penal; Desarrollo Social; Justicia y Seguridad; así como la Visión Municipal.

Presento a ustedes a los miembros de esta mesa inaugural:

Preside esta reunión el Lic. Emilio Suárez Licona, Secretario de Servicios Parlamentarios; y lo acompañan el Lic. Antonio Sánchez Díaz de Rivera, Coordinador de los Centros de Estudios; el Lic. César Becker Cuellar, Director del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias; el Dr. Carlos Matute González, Magistrado del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje; el Dr. José María Serna de la Garza, Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; el Dr. Leonel Armenta López, Director de la Casa de la Cultura Jurídica de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas; el Dr. Fernando Pérez Correa, Académico y ex Director de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y el Mtro. Jesús Ruiz Munilla, Director de Estudios Jurídicos del CEDIP y moderador de la primera mesa.

Para dar la bienvenida y explicar el contenido del Seminario, tiene el uso de la palabra el **Lic. César Becker Cuéllar**:

Licenciado Emilio Suárez Licona, secretario de Servicios Parlamentarios de la Cámara de Diputados. Ciudadano Antonio Sánchez Díaz de Rivera, coordinador de centros, señores doctores Carlos Matute, José María Serna, Fernando

Pérez Correa, en unos minutos esperamos que esté con nosotros el señor doctor Armenta López; señores diputados, distinguidos integrantes de la mesa; jueces, secretarios, secretarios técnicos de comisiones, asesores, magistrados, servidores públicos, académicos, estudiantes, especialistas, representantes de los medios de comunicación y asistentes en general a esta reunión.

En nombre de los diputados que integran el Comité de CEDIP y de su presidente, el diputado Omar Fayad; así como del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, doy a todos ustedes la más cordial bienvenida a este evento.

Hoy damos inicio al seminario Actualidad y perspectivas de la distribución de competencias: federación, estados, municipios. El asunto es por demás trascendente para la historia y la actualidad, así como para el futuro de nuestro país y de sus habitantes.

La relevancia política, administrativa, económica y social de nuestro federalismo nos hizo reflexionar en la necesidad de abordar su compleja realidad actual y detectar, las necesidades de actualizar el sistema de distribución de competencias que se desprende de la Constitución, sin embargo para entender y aplicar a cabalidad las distintas competencias que asignan las leyes a los tres órdenes de gobierno, se requiere adentrarse a la temática específica de cada rama.

Lo anterior explica la razón por la que más de 70 especialistas intervienen aportándonos sus experiencias y visión sobre los temas, desde los generales a los específicos de cada materia.

Incorporamos en la denominación del seminario la mención a las “perspectivas” que se tenga de cada una de las materias que habrán de ser objeto de nuestras deliberaciones para que, de alguna manera quede abierto cada tema no solo al análisis concreto, sino a las evaluaciones e inclusive a las críticas. Pero, sobre todo, a las propuestas que en cada materia los ponentes deseen aportar.

Éste es un acercamiento al que deben sumarse no solamente los esfuerzos realizados en las entidades federativas, sino en otras instituciones políticas y académicas que han abordado estos tópicos. Esperamos que las memorias de lo que aquí ocurra contribuyan a integrar la información que el devenir del federalismo mexicano nos exige.

Estamos conscientes de que apenas abordaremos una parte de la abundante problemática de la distribución de competencias. Tan solo son 14 materias, inclusive agregadas algunas de ellas, dentro de la diversidad de asuntos que implica el perfeccionamiento de nuestro federalismo.

Quiero destacar el contenido de la llamada Mesa de la visión municipal, que fue prevista considerando que el orden municipal es la reserva administrativa de prestación de servicios públicos más importante, de mayor potencialidad y creatividad esperada con la que cuenta la Organización Federal Mexicana.

Cumplimos así uno de los objetivos del CEDIP que consiste en organizar eventos académicos que contribuyan a enriquecer los trabajos legislativos y acercar a los diputados elementos e ideas de distintos sectores de nuestra sociedad.

Una vez más agradecemos la presencia y participación de todos ustedes y a quienes nos sigan a través del Canal del Congreso.

DECLARATIVA INAUGURAL

Lic. Berenice Michaus Ortíz, maestra de ceremonias: A continuación, el **Lic. Emilio Suárez Licona**, Secretario de Servicios Parlamentarios de la Cámara de Diputados efectuará la declaración inaugural de los trabajos del seminario.

El secretario Emilio Suárez Licona:

Les solicito se pongan de pie. Deseando el mayor de los éxitos a los participantes, siendo las nueve horas con 35 minutos del martes 28 de junio de 2011, declaro formalmente inaugurados los trabajos del seminario Actualidad y Perspectivas de la Distribución de Competencias: Federación, Estados y Municipios, organizado por el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.

MESA 1-A

Teoría General del Estado Federal y Distribución de Competencias

PONENTES: Dr. Leonel Alejandro Armenta López, Dip. Jaime Fernando Cárdenas García, Dr. Carlos F. Matute González, Dr. Fernando Pérez Correa.

MODERADOR: Mtro. Jesus Ruiz Munilla

DR. LEONEL ALEJANDRO ARMENTA LÓPEZ

Director de la Casa de la Cultura Jurídica de Tuxtla Gutiérrez Chiapas

FEDERALISMO: IDEAS Y PROPUESTAS¹

En principio, es conveniente precisar, que el federalismo nace como una estructura diseñada para ejercer el poder político, donde se pretende conciliar la unidad con la diversidad a partir de entidades componentes autónomas, pero relacionadas federalmente en la medida en que en el ejercicio de ese poder se establezca el equilibrio y no se provoque la división ni la concentración del poder en uno de sus polos, ello, en virtud de que el proceso de su formación no surge a partir de una descentralización sino de una *no centralización*. El punto de equilibrio se logra a través de una adecuada y racional distribución de competencias entre las piezas integradoras de la maquinaria federal. Unificación y equilibrio constituyen las premisas fundamentales para el éxito del funcionamiento de un Estado Federal.²

Por lo tanto, es inexacto considerar al federalismo exclusivamente como una forma de descentralización, como lo hace Kelsen, porque me parece una simple expresión jurídica que, sin demérito de la talla intelectual de quien la sostiene, confunde la esencia del sistema federal al identificar las causas que le dan origen con uno de sus efectos, por cierto bastante negativos.

¹ Algunos de los conceptos contenidos en este breve ensayo forman parte de un nuevo libro que el autor prepara sobre el tema

² Cfr. ARMENTA LÓPEZ, Leonel Alejandro, *Federalismo*, México, Facultad de Derecho UNAM y Editorial Porrúa, 2010, p. 23

La idea federal ha estado presente en casi todas las etapas que conformaron la historia constitucional mexicana. No obstante, y aun cuando la Constitución actual da cuenta de que la organización del poder político en México es de naturaleza federal, en los hechos, el comportamiento del Estado mexicano continúa siendo el de un Estado acusadamente centralizado, de tal manera que en la actualidad todavía se le sigue calificando como un federalismo *nominal* que sólo existe en el texto constitucional.

Existen varias razones para afirmar que el federalismo mexicano es en realidad un centralismo, pero de ello se ha ocupado ampliamente la teoría constitucional por lo que no me extenderé en este tema, solamente diré que la distribución de competencias en el sistema federal mexicano, que debería armonizar el equilibrio entre sus partes constitutivas, parece haber sido proyectada con la intención de favorecer al gobierno central dando como resultado que más bien se asemeje a un Estado unitario que a uno federal. No sólo eso, sino que en la práctica la ausencia de procedimientos eficaces que delimiten la jurisdicción de los niveles competenciales, hacen que el *substratum* del Estado federal propiamente quede cancelado³.

Por el contrario, la proliferación de mecanismos centralizadores ha provocado que el fiel de la balanza en las decisiones políticas se incline siempre del lado del poder central, sin que la voz de las entidades estatales sea digna de escucharse, en la mayoría de veces. Este desapego que generalmente ha mostrado el gobierno federal con respecto a la participación de las entidades subnacionales en asuntos inherentes a la nación, convierten al sistema federal mexicano en una organización marcadamente disfuncional.

En épocas anteriores esta situación se explicaba por la urgencia que tenía el país de lograr su consolidación como Estado, lo que condujo a que el gobierno federal ampliara sus acciones tendentes a la consecución de la unidad nacional. La cantidad de problemas que se vinieron encima, requerían de allegarse de un buen número de atribuciones que le permitieran intervenir en su solución, pero esto provocó que la burocracia creciera exageradamente y que los recursos financieros se concentraran sólo en manos del gobierno federal. Ello, sin una planeación adecuada y pasando sobre la autoridad de los Estados federativos.

Pero si el federalismo mexicano no ha funcionado como tal, es porque también las entidades componentes han dejado que el poder central sea, hasta hoy, el único protagonista del sistema federal lo que, como ya se dijo, convierte a México en un país fuertemente centralizado ya que en casi todas las decisiones en que interviene la federación, las entidades infranacionales resultan margina-

³ Cfr. ARMENTA LÓPEZ, Leonel Alejandro, *Federalismo*, México, Facultad de Derecho UNAM y Facultad de Derecho, Colección Lecturas Jurídicas, Serie Estudios Jurídicos, No. 68, 2010, p. 9

das. A su vez, éstas no han tenido la fuerza política suficiente para hacer valer su presencia en el escenario nacional, acostumbradas a un paternalismo tradicional que se traduce en la dependencia con respecto a la autorización de recursos presupuestales por parte del gobierno federal, que es el que decide unilateralmente cuándo y cómo los otorga.

La preocupación es aún mayor cuando se observa que las entidades miembros no han sido capaces de estructurar adecuadamente sus instituciones políticas y jurídicas con originalidad, ni de rediseñar proyectos concretos y realistas acordes con el desarrollo de sus sociedades y mucho menos de instrumentar programas y políticas públicas estatales que las impulsen en el avance democrático, a tal grado, que es válido pensar que la debilidad de las entidades federativas no se debe a la fortaleza del poder central, sino que la fortaleza del poder central se debe a la debilidad de las entidades federativas.

La autonomía de los territorios subnacionales significa no sólo la capacidad que ellos tienen para configurar sus instituciones políticas y jurídicas, sino que la diversidad de un Estado federal, supone considerar también los contextos geográfico, político-social, cultural, etnolingüístico⁴, etc., que, en rigor, son diferentes entre sí y con relación a las normas y a las instituciones federales, sin que por ello se quebrante el espíritu que anima a la unidad federal.

A lo anterior hay que agregar que la Cámara Alta que, técnicamente, debería ser la portavoz de las entidades estatales ante el poder central, en la realidad, la mayoría de sus integrantes, orienta su actividad en la atención de sus intereses partidistas con lo cual desaparece el espíritu que dio origen a esta Cámara, es decir, como Cámara del Estado federal. Es lamentable que no haya habido un replanteamiento serio del papel del Senado para posicionarlo como encarnación material del pacto federal, además de responsabilizarlo de la articulación de las entidades coterritoriales para que se involucren y participen en las tareas del gobierno nacional⁵.

Conviene recordar que las entidades federadas del Estado federal representan las porciones de la unidad total del Estado, que es el *todo*, mientras que aquellas son las *partes* y básicamente son éstas las que condicionan la existencia de aquél. En tal virtud, son las entidades subestatales las que constituyen el soporte fundamental que sostiene a la estructura del edificio del sistema federal. Los territorios federados no son meras divisiones administrativas del Estado federal, sino entidades con personalidad jurídica propia que les reconoce el derecho federal y que preceden a la creación federativa conservando sus peculiaridades individuales y su autonomía⁶.

⁴ Cfr. MC WHINNEY, Eduard, *Comparative Federalism*, Canada, University Toronto Press, 1962, p. 97

⁵ Cfr. ARMENTA LÓPEZ, Leonel Alejandro, *Federalismo.....*, op.Cit., p. 157

⁶ Cfr. JACKSON, Vicki, and TUSHNET, Mark, *Comparative Constitutional Law*, New York, Foundation Press, 1999, p. 863

La distribución de competencias entre los niveles gubernamentales de nuestro país, ha sido en no pocas ocasiones causa de enconadas polémicas. Se ha discutido en cuanto a la asunción de materias por los respectivos niveles, pero siempre las negociaciones en asuntos de la vida constitucional han terminado bajo el dominio y competencia de los poderes centrales. Por ello, la acumulación de tareas y actividades ha seguido avanzando a favor del centro, y aun cuando la Constitución ha previsto facultades coincidentes y mecanismos de colaboración, en la práctica, no ha pasado de ser en buen deseo constitucional, porque cualquiera que haya sido la incidencia en esas responsabilidades, las decisiones finales acaban por caer en la competencia de los poderes centrales.

Hemos vivido la transición de varios gobiernos, y en cada uno de ellos, el tema de la distribución de competencias ha sido factor común en casi todas las propuestas gubernamentales, que no en programas de gobierno a largo plazo y con visión de Estado. Sexenios van y vienen y es la fecha en que todavía no se concretan programas y acciones eficaces para equilibrar y racionalizar el ejercicio del poder político en México. Es de reconocerse esfuerzos aislados que algunos gobiernos han llevado a cabo al respecto en ciertas áreas de la Administración pública, pero los resultados demuestran que han sido insuficientes y que aún falta mucho por hacer en esta materia.

Pero sería un error que este problema del equilibrio en el ejercicio competencial entre el poder central y las entidades subterritoriales en México, sólo se contemplara desde el punto de vista meramente doméstico. En efecto, hoy el mundo contemporáneo ha sido envuelto por la globalización, en donde la era posnacional ha trastornado el ejercicio del poder monocéntrico de los Estados-nación en un poder policéntrico, basado en las decisiones de actores que, como factores reales de poder internacional, imponen sus criterios en prácticamente todas las determinaciones de los Estados nacionales, sin tomar en cuenta las realidades política, económica y social de éstos últimos. De ello se sigue que todo el poder que anteriormente correspondía a los Estados-nación, en forma exclusiva y autónoma, hoy se ha trasladado a múltiples instituciones y organismos supranacionales, dando paso a lo que podría llamarse una soberanía plural.

El aceleramiento de esta metamundialización y su impacto global, alteró en los Estados las funciones entre lo externo y lo interno, entre lo nacional y lo estatal e inclusive, entre lo regional y lo local, cuyas delimitaciones se han transfigurado a tal grado que se ha tenido que acudir a formas inusuales de articulación entre estos confines.

Nuestro país no se ha sustraído al movimiento de la globalización, pero creo que este fenómeno puede abrir algunos cauces para emprender una reformulación de sus relaciones intergubernamentales y de éstas con los diversos actores representativos de la sociedad, que pueden ser una valiosa oportunidad para fortalecer y reivindicar el vínculo con las entidades subestatales, es decir, con los

valores que unifiquen al Estado en su conjunto con su identidad nacional y con su cultura, considerando que en adelante el desarrollo del Estado mexicano dependerá del grado de la participación de las entidades federadas en los asuntos nacionales, pero también en razón de la adaptación a la política que dicten las uniones supranacionales.

Hay que abrirse a los cambios a que obliga la globalización, porque este acontecimiento es una coyuntura favorable para que las entidades federativas, como factor estadual, regional, provincial, etc., cobren relevancia como partes integradoras de la identidad cultural de la estructura de nuestro Estado constitucional federal, pero también porque es la oportunidad para erigirse como elementos esenciales de la productividad global y del intercambio comercial internacional. Un Estado federal es fuerte sólo cuando sus entidades estatales son política, económica y culturalmente fuertes.

En ese contexto, México debe de replantear, a fondo, una minuciosa revisión de sus principios y de sus bases federalistas, al tiempo que el rediseño de sus programas y políticas públicas sobre la base de una redefinición de la actitud del gobierno federal frente a las necesidades sociales que aquejan a las entidades federativas. Esto debe inducir a que el gobierno inicie una profunda reorganización de las atribuciones que le competen a cada nivel gubernamental, desde los órganos que integran el poder central hasta los que conforman a las entidades federadas, pero con la participación y el consenso de todas ellas y con base en una política de colaboración que debe caracterizar a la unidad federal.

Uno de los aspectos principales al que hay que ponerle especial atención, consiste en que tenemos que buscar la solución a nuestros problemas atendiendo a la realidad nacional, a nuestra historia, a nuestras tradiciones y a nuestros valores culturales. Me es imposible aceptar que seamos tan incompetentes como para no elaborar nuestro proyecto nacional de desarrollo a largo plazo, con sus respectivos planes y programas y con sus políticas públicas correspondientes, que esté dirigido a consolidar el avance que se requiere para el progreso de nuestra nación. Lo que se necesita es una decidida voluntad política para hacerlo.

Sólo que esa voluntad política, tiene que provenir del compromiso democrático que los dirigentes políticos deberán de tener con la sociedad, y no con intereses sectarios o grupales que, en conciliábulo con muchos gobiernos, han contribuido a la falta de credibilidad de las instituciones políticas, a la deslegitimación de las instituciones jurídicas y a la fragilidad del Estado federal. Es decir, debemos erradicar, ya, componendas que, a manera de amancebamiento concebido en la clandestinidad por la más rancia ortodoxia gubernamental, sólo es propio de los regímenes políticos en los que ya se ha abierto la puerta para la entrada de las dictaduras silenciosas.

Si en verdad se quiere lograr el equilibrio del poder político en México, con base en la racionalización de la distribución de competencias, una de las vías, a mi juicio tal vez la mejor y la más idónea, es la que se refiere al establecimiento de una política de cooperación entre todos los niveles gubernamentales del régimen federal, en virtud de que los nuevos tiempos obligan al diseño de estrategias con modernos procedimientos en el ejercicio de la gobernabilidad globalizada, pero sustentada en legítimas representaciones sociales orientadas a la construcción de auténticas alianzas que respondan a los intereses nacionales y a la consolidación de una cultura política.

Los mecanismos de cooperación deberán estar apoyados en los programas de gobierno central y locales, a modo de compartir responsabilidades, funciones y recursos, de manera proporcional y equitativa. Esta coparticipación daría paso a un nuevo esquema de funcionalidad entre las partes integradoras del federalismo y constituiría un avance en el desarrollo estadual, donde podrían salvarse los programas permitiendo que las soluciones surgieran de las propias entidades federativas mediante la concordancia y la corresponsabilidad de todo el aparato federal.

La idea subyacente en cualquier mecanismo o sistema de cooperación en el seno de un Estado federal, es que todas las funciones que competen a cada uno de los niveles de gobierno, no son funciones estrictamente independientes o aisladas, sino compartidas. Por lo tanto, no existen leyes, programas o políticas públicas que sean de la competencia *exclusiva* de esos poderes, aun cuando posean atribuciones específicas y delimitadas. Tratándose de la *unidad* federal todas las funciones y todos los poderes deberán compartirse en razón de la propia naturaleza de la Unión.

En el sistema federal toda cooperación parte del supuesto de que las tareas que están a cargo de cada uno de los niveles de gobierno, tienen mayor posibilidad de éxito si se llevan a cabo en forma conjunta. De ese modo se consigue una unificación que garantiza la ejecución efectiva de programas y políticas de beneficio social, pero también se comparte el fracaso por no lograrlo, sólo que éste aparecerá con menor frecuencia porque su mejor carta de presentación es la existencia de una corresponsabilidad igualmente compartida por todos los niveles.⁷

El federalismo cooperativo se instituye sobre la base de que tanto el gobierno central como los estatales, constituyen un solo bloque para la toma de decisiones nacionales y que, para cualquier actividad, éstos se integrarán en un solo mecanismo de acción gubernamental para objetivos comunes. Este trabajo concertado es uno de los aspectos que explica y justifica la existencia de las entidades estatales que, junto con el poder central, deben de participar en las decisiones que conforman la voluntad nacional, porque su esencia jurídica y su

⁷ *Idem*, p. 178

naturaleza política se traduce en la capacidad real de tener la posibilidad de esa participación que les es propia como ente regional, y que hace que se conviertan en verdaderos núcleos de decisión política y de participación democrática. Justamente, esta es la mejor expresión de lo que es un Estado federal⁸.

Hay que replantear una reforma estructural, a fondo, de los componentes del sistema federal en México, a tal grado que se llegue a una nueva concepción del Estado a partir de un pacto aliancista con todos los sectores representativos de la sociedad, que permita definir las reglas y los compromisos a largo plazo para edificar un federalismo cooperativo políticamente abierto y prácticamente flexible. Esto conlleva, necesariamente, al establecimiento de acuerdos institucionales así como el reconocimiento de espacios para la expresión democrática de todas las fuerzas políticas que confluyen en el interior del país.

Una política general de cooperación que grave sobre cimientos sólidos, constituye la base primordial del Estado constitucional federal democrático, porque allí se tendrán que aprovechar la energía y la vitalidad de la sociedad pluricultural de las que están hechas las entidades federativas. Creo que el federalismo de cuño cooperativo debe convertirse en el agente de cambio que impulse el desarrollo nacional, pero que provenga del desarrollo sustentable de las entidades federacionadas. Esto deberá conducir a la obtención de resultados tangibles, multiplicados, al sumar el empeño de todos por alcanzar condiciones dignas de vida y al constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo mexicano .

Es apremiante la transformación del sistema federal mexicano de cómo ha venido funcionando hasta ahora. Se requiere, con urgencia, modificar radicalmente la forma en que se ha ejercido el poder político, a menos que se quiera correr el riesgo de ser rebasado por problemas que empezarán a tocar nuestra puerta para mostrarnos el futuro incierto que nos espera. Los que hoy estamos viviendo y que han lastimado profundamente a las familias mexicanas, sólo son el anuncio de otros que vendrán y que serán aun más graves⁹.

Si todos los actores de la vida política en el país y la sociedad en su conjunto no son capaces de llegar a una auténtica alianza de cooperación federal, sustentada en el interés nacional para incorporar al país al desarrollo del mundo moderno y global, México estará sentenciado a quedar anclado en el mar del subdesarrollo por el resto de su existencia. No se trata de preocuparnos, sino de unificar esfuerzos, actuar a tiempo y evitar el naufragio por el bien del país.

⁸ Cfr. ARMENTA LÓPEZ, Leonel Alejandro, *La Forma Federal de Estado*, Mexico, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1996, p.88

⁹ Cfr. En ese sentido a MONTEMAYOR SEGUY, Rogelio, *"Instrumento para el desarrollo"*, México, *Federalismo*, Suplemento, Periódico "El Nacional", 10 de Junio de 1996, p. IV.

BIBLIOGRAFÍA

- *ARMENTA LÓPEZ, Leonel Alejandro, *El Federalismo Mexicano: Una ficción política*, México, UNAM, Facultad de Derecho, Colección Lecturas Jurídicas, Serie Estudios Jurídicos, No. 68, 2010, p. 9
- *ARMENTA LÓPEZ, Leonel Alejandro, *Federalismo*, México, Facultad de Derecho UNAM y Editorial Porrúa, 2010, p.23
- *ARMENTA LÓPEZ, Leonel Alejandro, *La Forma Federal de Estado*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1996, p. 88
- *ACKSON, Vicki, and TUSHNET, Mark, *Comparative Constitutional Law*, New York, Foundation Press, 1999, p. 863
- *MONTEMAYOR SEGUY, Rogelio, “Instrumento para el desarrollo”, México, *Federalismo*, Suplemento, Periódico “El Nacional”, 10 de junio de 1996, p. IV

SEMBLANZA CURRICULAR

El Doctor Leonel Alejandro Armenta López, es Licenciado, Maestro y Doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, obteniendo en todos los grados académicos Mención Honorífica.

Realizó estudios de posgrado en la Universidad de Berkeley y la Universidad de Pennsylvania (State College), y es Diplomado en Dirección Estratégica en la Administración Pública por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM).

Ha sido profesor visitante y conferencista en las Facultades de Derecho de Universidades tanto nacionales como extranjeras, entre las que se pueden mencionar las siguientes: Universidad Autónoma de Guadalajara, Universidad Autónoma de Chiapas, Universidad Autónoma de Guanajuato, Universidad de Xalapa, Universidad Anáhuac de Xalapa, Universidad Lasallista Benavente de Celaya, Universidad del Valle de México, Universidad Latina de México, Universidad Autónoma de Yucatán, Universidad de Colima, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Universidad Autónoma de Hidalgo, Universidad La Salle de Cancún, Universidad Autónoma de Nayarit, Instituto Nacional de Estudios Fiscales, Universidad Autónoma de Baja California, Universidad Autónoma de Chihuahua, Universidad de Costa Rica, Universidad Complutense de Madrid, España, Universidad de París, Francia y Universidad de Zulia, Venezuela, entre otras.

Es autor de los libros: “La Forma Federal de Estado”, publicado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; “La Autonomía en las Entidades Federativas y el Estado Federal”, publicados por la Facultad de Derecho de la UNAM; “Federalismo”, publicado por la Facultad de Derecho de la UNAM y la Editorial Porrúa, S.A., “El Federalismo Mexicano: Una ficción política”, publicado por la Facultad de Derecho de la UNAM.

El Doctor Leonel Armenta es profesor de tiempo completo y fue Jefe de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM; además, es miembro del Consejo Nacional de Egresados del Posgrado de Derecho de la UNAM, de la Academia Mexicana de Derecho, de la Asociación Nacional de Doctores en Derecho, Maestro Fundador del Instituto Internacional del Derecho y del Estado, Miembro Fundador del Capítulo Mexicano de la European Public Law Organization, Miembro Honorario de la Asociación Argentina de Victimología, Miembro Asociado del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), así como Miembro Fundador del Claustro de Doctores en Derecho de la Facultad de Derecho de la propia UNAM.

DIP. JAIME FERNANDO CÁRDENAS GRACIA
Diputado Federal por el D.F. e Investigador del Instituto de
Investigaciones Jurídicas de la UNAM

MODELOS FEDERALES

I. Introducción

Pocos temas como el de federalismo suscitan tantas polémicas. El federalismo no es un concepto ni una teoría ni una realidad simple. Existen múltiples modelos y maneras de entenderlo:¹⁰

Este ensayo desarrolla los distintos modelos federales que los teóricos norteamericanos han vislumbrado en la evolución del sistema federal de ese país: el federalismo dual, cooperativo y asimétrico.

El federalismo nacional fue asfixiado por las características del régimen autoritario. Es un federalismo prevalentemente dual, que política y socialmente ha sido poco discutido. Requiere obviamente de ajustes en materias relativas a las atribuciones concurrentes, a la administración dual y delegación administrativa, al papel del Senado como cámara federal, a las atribuciones fiscales y financieras de las entidades federativas y municipios, y a los mecanismos de armonización y compensación fiscal.

Estas medidas de transformación implican una reforma profunda al marco federal mexicano, tanto de carácter constitucional como legal; pero también un cambio en la cultura jurídica del país que favorezca interpretaciones y concepciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación más avanzadas sobre la materia.

El federalismo, en nuestro país, por nuestras peculiaridades étnicas deberá verse no sólo como un reparto de competencias entre estados y federación, sino como un ámbito de convivencia entre comunidades, pueblos y culturas diversas.

No tengo la menor duda de que el diseño del nuevo federalismo en México es un reto a la imaginación y a la complejidad de nuestro proceso de cambio político.

¹⁰ *Badía, Juan fernando, El estado unitario, el federal y el estado autonomo, Tecnos, Madrid, España, 1986, pp. 74-148, y La Pergola, Antonio, Los nuevos Senderos del Federalismo, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, España 1994*

II. Los modelos teóricos federales

Ninguna federación es idéntica a otra. El mismo concepto de federalismo es polisémico y complejo. Como introduce Maurice Croisat al tema: “... Un autor estableció, en una obra dedicada a los conceptos de federalismo, una clasificación y un diccionario de más de 240 páginas a partir de las terminologías utilizadas tanto en obras científicas como de divulgación general”¹¹.

Cuando Althusius (1562-1638) considerado por muchos el primer teórico del federalismo, estableció las primeras ideas modernas sobre el federalismo jamás pensó que la noción federal, su realidad y realizaciones, iban a tener múltiples y variados caminos. Montesquieu dijo incipientemente que la república federativa era una forma de gobierno basada en una convención según la cual varios cuerpos políticos consienten en transformarse en un Estado más grande; es una sociedad de sociedades que construye una nueva¹². El federalismo moderno no tiene por sujetos a ciudades, sociedades o Estados, sino a ciudadanos. Es un arreglo, aunque no sólo, institucional, en donde existe un reparto vertical o territorial de competencias entre niveles de gobierno, y cada uno de ellos, dispone de una soberanía limitada a su ámbito de competencia y, sólo los constituyentes “tienen la última palabra” a condición de que actúen en el marco del procedimiento de reforma constitucional para modificar, eventualmente, los equilibrios, los derechos y deberes recíprocos.

El arreglo institucional llamado federalismo, tiene más de una categorización teórica. Es decir, hay distintas maneras de concebirlo, no sólo a partir de las normas constitucionales o legales o a la interpretación que los tribunales hacen de esas normas, sino a partir de su vivencia y desarrollo histórico. Podemos encontrar así distintos modelos federales o federalistas para intentar explicar los conceptos clave de este arreglo institucional, conocer sus características relevantes, sus variables cruciales, y las reglas o lógica del funcionamiento de cada modelo.

Se han encontrado los siguientes modelos de federalismo: dual, cooperativo, competitivo y asimétrico¹³.

¹¹ Croisat, Maurice, *El federalismo en las democracias contemporáneas*, Editorial Hacer-Fundación Rafael Campalans, Barcelona, España, 1994, p. 15

¹² Charles-Louis de Seconndat, Barón de la Brede y de Montesquieu, *Del espíritu de las Leyes*, Libro IX, *De las leyes en su relación con la fuerza defensiva*, Editorial Tecnos, Madrid, España, 1998, p. 91

¹³ López Aranguren, Eduardo, *El federalismo Americano: Las relaciones entre poderes en los Estados Unidos*, Editorial Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, España, 1987 y López Aranguren, Eduardo, “**Modelos de Relaciones entre poderes**”, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, en *Revista de Estudios Políticos* No.104, Abril-Junio, 1999, Madrid, España, pp. 9-34, y ver también: Hueglin Thomas, O., “**Democracia, Federalismo y Gobernabilidad: Lecciones de la Union Europea y algunas observaciones del caso Brasileño**”, en *Revista Foro Internacional* No.3, Julio-Septiembre 2001, El Colegio de México, México, pp. 501-529.

II.1 Federalismo dual

Tiene sus antecedentes, desde luego, en los Estados Unidos. Autores como John Taylor sostuvieron a principios del siglo XIX la doctrina de los derechos de los Estados y la distribución igualitaria de poder entre el gobierno nacional y los estados. En 1934 el profesor de Princeton, Eduard S. Corwin, indicaba que los orígenes del modelo del federalismo dual debían buscarse en James Madison (artículos 39 y 46 del Federalista)¹⁴: Según Madison, la Constitución norteamericana de 1787 fue el resultado de un convenio o acuerdo entre los estados, contrato según el cual los estados mantenían una soberanía inviolable sobre muchas materias.

La idea de Madison que otros reformularan para dar fundamento al federalismo dual consiste en afirmar que los Estados se juntaron para formar la Unión, pero manteniendo su soberanía, de suerte que el poder central es un producto, “una criatura” de los Estados. Las funciones y competencias del gobierno federal y las funciones y competencias de los gobiernos estatales están clara y estrictamente definidas y separadas, de modo que cualquier invasión de competencias a la esfera estatal o federal es anticonstitucional.

El profesor Corwin de Princeton en 1957, destacó cuatro elementos del modelo dual: 1) El gobierno central es un gobierno de poderes enumerados y especificados; 2) Los objetivos que el poder central puede promover de acuerdo con los preceptos constitucionales son limitados; 3) En sus ámbitos respectivos, el poder federal y los locales, son igualmente soberanos; 4) La relación entre estos dos poderes es una relación caracterizada por la tensión más que por la colaboración¹⁵. El postulado básico es claro: existe una separación clara y tajante entre los poderes del gobierno central y los poderes regionales, la división del poder tiene su apoyo en normas constitucionales y, se trata de una distribución fija, a menos que se modifique la Constitución.

El modelo dual, estuvo en vigor en los Estados Unidos durante una buena parte del siglo XIX con catastróficas consecuencias como la guerra civil de ese país. En efecto, la realización del modelo dual en el campo político permite la secesión, esto es, la retirada voluntaria de la unión federal por parte de los poderes locales en caso de incumplimiento con lo estipulado en el convenio constitucional. También, el modelo dual, faculta a la declaración de nulidad de la ley o leyes centrales que realizan los poderes locales como consecuencia de la violación constitucional de competencias, tal como estuvo previsto en México durante una parte del siglo XIX. Un tercer mecanismo es el denominado interposición, el cual consiste en que

¹⁴ Sánchez Cuenca, Ignacio y Lledó, Pablo, *Artículos federalistas y antifederalistas. El debate sobre la Constitución Americana*, Editorial Alianza, Ciencia Política, Madrid, España, 2002, pp. 102-110 y 118-125

¹⁵ Corwin, Edward S., “**The passing of Dual Federalism**”, en McCloskey, Robert G., ed. *Essays in Constitutional Law*, New York: Alfred A. Knopf, 1957

¹⁶ González Oropeza, Manuel, *El Federalismo*, México, UNAM IJ., 1995, pp.11-20 y 101-119

el poder regional se coloca entre sus propios ciudadanos y las acciones del poder central para impedir la ejecución de acciones centrales consideradas ilegales. Finalmente, el modelo genera la doctrina del derecho de los Estados para oponerse a cualquier intento de centralización federal.

En la actualidad en los Estados Unidos, el modelo dual es una simple reminiscencia histórica. Razones de hecho y de derecho han contribuido a ello. De entre las de hecho, entre otras, sin lugar a dudas, la amarga experiencia de la guerra de secesión, y de entre las de derecho, un conjunto muy importante de interpretaciones constitucionales de la Suprema Corte, por medio de doctrinas como la de los “*poderes implícitos*”, la de la “*supremacía nacional*”, y toda la gama de precedentes relacionada con el federalismo cooperativo¹⁷

II.2 El federalismo cooperativo

Teóricamente es una formulación de los años sesenta, aunque histórica y jurídicamente era una realidad anterior. El origen del federalismo cooperativo, ocurrió en los años de la Gran Depresión, y el modelo se consolidó durante los quince años siguientes a la terminación de la segunda guerra mundial. Es un modelo que coincide con el Welfare State o Estado de Bienestar, en el tiempo en que la administración federal norteamericana, y también en Europa occidental, desarrolló un proceso de crecimiento, y de apoyo a las necesidades sociales de toda la población, en detrimento de los poderes de los Estados.

El modelo cooperativo es una interpretación funcional de esos hechos y acontecimientos, y se centra en los procesos de financiación, diseño, prestación y administración de servicios públicos, y que identifica como norma dominante en la provisión de tales servicios la coparticipación de todos los poderes. Su diseño teórico se debe a Morton Grodzins y su famosa obra: “*The American System. A New View of Government in the United States*”¹⁸. El postulado o principio básico del federalismo cooperativo consiste en que los poderes, las funciones y responsabilidades de las entidades del gobierno central, regional y local son poderes, funciones y responsabilidades compartidas. Las competencias y funciones no están parceladas nítidamente entre los diversos poderes. La elaboración y ejecución de las políticas públicas son compartidas. El modelo cooperativo mantiene que el poder central y el estatal son partes mutuamente complementarias de un único mecanismo de gobierno, todos los poderes intervienen simultáneamente por medio de funcionarios centrales, regionales y locales con el fin de alcanzar

¹⁷ Schwartz, Bernard, *El Federalismo norteamericano actual*, Editorial Cuaderno Civitas, Madrid, España, 1984, pp. 39 y ss

¹⁸ Grodzins, Morton, *The American System. A New View of Government in the United States*, Chicago: Rand MacNally, 1966

objetivos reales de consecuencias beneficiosas en los diversos ámbitos de poder o para el conjunto de la sociedad. Los funcionarios de los distintos niveles no trabajan entre sí, como rivales sino como socios¹⁹

La crítica al modelo cooperativo descansa en los hechos. Lo que ocurrió en la práctica en los Estados Unidos, y también en otros países europeos, fue un agrandamiento constante del poder central, y el debilitamiento consiguiente, en términos fácticos, de los Estados y poderes locales, que en algunos casos, en la época de esplendor del Welfare State, se transformaron en apéndices administrativos del gobierno federal.

Durante los sesenta y setenta del siglo pasado y aún hoy en día, en Estados Unidos, hubo y hay distintos intentos teóricos por salvar y/o cuestionar el modelo. Se habla así de federalismo permisivo²⁰, federalismo centralizado²¹, federalismo periférico²², federalismo coactivo²³, federalismo prefectorial²⁴, etcétera.

Cuando Ronald Reagan asume la presidencia en 1981, se discute otra manera de entender el federalismo. El modelo reaganiano o “*New Federalism*” se derivó de la crisis del Welfare State, y postula la disminución drástica en el papel intergubernamental del poder federal por medio de cortes presupuestarios y reducciones de la ayuda federal y desregulaciones, además de devoluciones de

¹⁹ Eleazar, Daniel, *Exploración del Federalismo*, Editorial Hacer/Fundació Rafael Campalans, Barcelona, España, 1990, pp. 57 y ss

²⁰ El Federalismo permisivo se define porque los gobiernos federal y estatal comparten el poder y la autoridad, pero la porción de poder y autoridad que corresponde a los estados se apoya en el permiso y la permisividad del gobierno federal, en López Aranguren, Eduardo, “**Modelos de relaciones entre poderes**”, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, en *Revista de Estudios Políticos* No. 104, abril/junio, 1999, Madrid, España, p.18 y 19

²¹ El Federalismo centralizado se caracteriza porque los poderes estatales y locales dependen totalmente de las decisiones tomadas por el poder central, y porque los estados y poderes locales son considerados instrumentos administrativos del poder federal, en López Aranguren, Eduardo, “**Modelos de relaciones entre poderes**”, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, en *Revista de Estudios Políticos* No. 104, abril/junio, 1999, Madrid, España, p.19 y 20

²² El Federalismo periférico es el modelo opuesto al Federalismo centralizado. Se define porque los gobernantes federales deben consultar invariablemente a los gobernantes locales en la toma de decisiones, en López Aranguren, Eduardo, “**Modelos de relaciones entre poderes**”, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, en *Revista de Estudios Políticos* No. 104, abril/junio, 1999, Madrid, España, p.19

²³ Estamos en presencia de un Federalismo coactivo cuando: el sistema político ha dejado de ser un sistema de socios iguales para convertirse en un sistema jerárquico en el que quien formula y decide la política es el poder federal, y este poder puede imponer sanciones a los estados cuando éstos no cooperan, en López Aranguren, Eduardo, “**Modelos de relaciones entre poderes**”, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, en *Revista de Estudios Políticos* No. 104, abril/junio, 1999, Madrid, España, p.21.

²⁴ El Federalismo es prefectorial cuando el congreso federal y las decisiones de los tribunales, ordenan a los estados a que tomen decisiones, sin pretensión alguna de que los estados obtengan apoyo. En otras palabras, las órdenes federales no se dan a cambio de subvenciones federales, en López Aranguren, Eduardo, “**Modelos de relaciones entre poderes**”, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, en *Revista de Estudios Políticos* No. 104, abril/junio, 1999, Madrid, España, p.20

responsabilidades a las entidades federadas²⁵. Así se da inicio a una nueva etapa de debate público en Norteamérica, sobre la forma de entender las relaciones entre los Estados, y entre éstos y el gobierno federal.

II.3 El modelo cooperativo

Este modelo entraña una ruptura con los paradigmas anteriores. Los principios del modelo no proceden del campo jurídico sino de la economía. La teoría competitiva propone una respuesta a uno de los problemas fundamentales de cualquier democracia, el problema de cómo controlar el poder ejecutivo, al gobierno, de modo que éste siempre sea sensible a las preocupaciones, necesidades, preferencias y deseos de los ciudadanos, en lugar de actuar respondiendo a intereses particulares, sean propios o ajenos. Para ello, sugiere que la competencia entre poderes (y entre funcionarios gubernamentales) es el mecanismo adecuado para asegurar la democracia a través de la defensa y promoción de intereses rivales y opuestos.

Los elementos del modelo son: 1) Existen estados y gobiernos locales autónomos que son responsables independientemente unos de otros del bienestar de la gente que vive en sus territorios; 2) En cada territorio, los costos de los bienes y servicios públicos son iguales a los ingresos recaudados de los contribuyentes. Los costos no son externalizados, ni traspasados al gobierno central o a los contribuyentes por todo el país; 3) Las externalidades o desbordamientos de costos o beneficios de una jurisdicción a otra son muy reducidos, y no hay convivencia entre los poderes estatales o locales para restringir la competencia; 4) Hay una buena información a disposición de los consumidores-contribuyentes acerca de los servicios y costos proporcionados por todos los gobiernos estatales y locales por todo el país; 5) Hay movilidad de los consumidores-contribuyentes, y una propensión a considerar a los servicios públicos y lo que cuestan como criterios importantes en las decisiones sobre establecimiento de residencia²⁶.

La competencia entre poderes obliga a los gobiernos locales a ser más eficientes, a mejorar la calidad de los servicios de que son responsables y a reducir costos. El modelo fomenta también la búsqueda de políticas públicas innovadoras.

En el modelo, el papel del poder central consiste en introducir y mantener la estabilidad en el proceso competitivo entre los estados. Se concreta además en el diseño cuidadoso de un programa de subvenciones intergubernamentales

²⁵ Dilulio, John J., Jr., y Kettl, Donald F., *The Contract with America, Devolution, and the Administrative Realities of American Federalism*, A Report of the Brookings Institution's Center for Public Management, Washington, 1 de Marzo de 1995, pp. 1-66

²⁶ Dye, R., *Thomas, American Federalism. Competitor Among Governments*, Lexington MA y Toronto: Lexington Books, 1990

dirigido a restablecer la competitividad de todos los elementos del sistema. Ciertas subvenciones son importantes, como las subvenciones “*per capita*”, que tienen por propósito contrarrestar las diferencias en ingresos y riqueza entre los ciudadanos. El poder central, en suma, debe asegurar siempre la igualdad competitiva entre los estados.

Hay autores como Kincaid²⁷, que han propuesto un puente entre el modelo cooperativo y el competitivo. La amalgama podría resumirse de la forma siguiente: Los poderes componentes de un Estado compuesto, dan su consentimiento a la Constitución, y se comprometen a no ser parte de una competencia desenfrenada sino más bien a competir y cooperar dentro de los límites establecidos en la Constitución, y siguiendo las reglas acordadas, que hace cumplir un poder que se extiende sobre todos ellos: el poder federal o central. Según Kincaid, si se cumplen estas condiciones, entonces la competencia intergubernamental (vertical) limita las tendencias monopolísticas del poder federal o central, mientras que la competencia interestatal (horizontal) limita a cada poder en sus relaciones con los demás. Se concluye, entonces, que el sistema exige que se establezcan relaciones de cooperación para que exista competencia, y exige que existan relaciones competitivas para que haya cooperación.

II.4 El modelo asimétrico

Es un modelo teórico de los años cincuenta, que en los Estados Unidos no ha tenido trascendencia, pero que en otros países como España, ha tenido un impacto considerable. El modelo se basa en el reconocimiento diferenciado de ciertas identidades nacionales que por su relevancia histórica o cultural, merecen un status jurídico diferente al del resto de las nacionalidades²⁸: Cataluña o el País Vasco han insistido desde la promulgación de la Constitución española de 1978 en ese hecho, y no admiten principios rectores del sistema federal como son la igualdad, homogeneidad y uniformidad de las unidades que componen una federación. Así, el modelo asimétrico mantiene que cada poder regional puede tener un tipo de relación específica y única con el poder central, que la división de poderes entre el poder central y los poderes regionales no es la misma en cada paso, pues existen diferencias significativas y relevantes entre los Estados.

Del repaso por los distintos modelos teóricos del federalismo, encontramos que el modelo dual es un esquema periclitado, que el modelo cooperativo requiere de indudables ajustes para que los Estados no sean sometidos al poder central o federal, que el modelo competitivo exige de presupuestos, como el de

²⁷Kincaid, John, “**The Competitive Challenge to Cooperative Federalism: A Theory of Federal Democracy**”, capítulo 5 en DA Kenyon y J. Kincaid (eds.), *Competition Among States and Local Governments. Efficiency and Equity in American Federalism*, Washington DC: The Urban Institute Press, 1991

²⁸Requejo, Ferrán, “**Diferencias regionales y federalismo asimétrico**”, en *Revista Claves de Razón Práctica*, 1996/b, No. 59, enero/febrero, Madrid, España, 1996

información a los ciudadanos sobre las ventajas o desventajas comparativas entre los Estados, muy difíciles de conseguir en los hechos, y que el modelo asimétrico rompe –en donde no hay una razón histórica suficiente– con los principios rectores del federalismo: igualdad, homogeneidad y uniformidad entre los Estados.

SEMBLANZA CURRICULAR

El Dr. Cárdenas Gracia Jaime Fernando, es abogado y académico, diputado del Partido del Trabajo, investigador de la Universidad Nacional Autónoma de México; se desempeñó como Consejero del Instituto Federal Electoral de 1996 a 2003.

Es Doctor en Derecho por la Universidad Autónoma de México, y por la Universidad Complutense de Madrid. Ha sido Visiting Fellow en la Universidad de Yale y Visiting Researcher en la Universidad de Georgetown. Es Investigador del CONACYT, nivel III e Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM de tiempo completo.

Ha recibido distintos premios y reconocimientos como el Premio Anual Ignacio Manuel Altamirano en 1994 y Premio Nacional de Periodismo en 2004. Fue invitado como experto, del grupo internacional que revisó los insumos técnicos que apoyaron la instalación de la Asamblea Constituyente en Bolivia en el año 2006. De 2007 a 2008 miembro del Consejo de la Judicatura del D.F. Fue postulado por el Partido del Trabajo a diputado federal por el IV Distrito Electoral Federal de Iztapalapa, Distrito Federal.

BIBLIOGRAFÍA

- El Contractualismo y su Proyección Jurídico- Política. Universidad Autónoma de Querétaro, México, 1991, ISBN: 968-845-125-8.
 - Partidos Políticos y Democracia Representativa, XLIX Legislatura del Estado de Querétaro, 1991, 1ª Edición, Querétaro, Querétaro.
 - Crisis de Legitimidad y Democracia Interna de los Partidos Políticos, Fondo de Cultura Económica, 1992, 1ª Edición, México, ISBN: 968-16-3756-9.
 - Transición Política y Reforma Constitucional en México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1994, Serie G Estudios Doctrinales, Núm. 158, 1ª Edición, México, ISBN: 968-36-3806-6.
 - Una Constitución para la Democracia. Propuestas para un Nuevo Orden Constitucional. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1996, Serie G: Estudios Doctrinales, Núm. 180, 1a. edición, ISBN: 968-36-4843-6.
 - Partidos Políticos y Democracia, Instituto Federal Electoral, México, 1996. ISBN: 968-6581-70-7.
 - La Actualidad Constitucional de América Latina, Proliber, México, 1997. ISBN: 968-7944-00-5.
 - Estudios Jurídicos en torno al Instituto Federal Electoral, (Coautoría), Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2000. ISBN: 968-36-8592-7.
 - Lecciones del Asunto Pemex y Amigos de Fox, UNAM, México, 2004. ISBN: 970-32-1746-X.
 - La Argumentación como Derecho*, UNAM, México, 2005. ISBN: 970-32-2415-6. Primera Edición.
 - Estado de Derecho y Corrupción (Coautor) Porrúa, México, 2005. ISBN: 970-07-6113-4.
 - Poderes fácticos e incompatibilidades parlamentarias, México, UNAM, 2006. ISBN: 970-32-3653-7.
 - Para entender la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (Coautor), México, Nostra Ediciones, 2007, ISBN: 968-5447-38-1.
 - Introducción al Estudio del Derecho, México, UNAM/Nostra Ediciones, 2009.
 - En defensa del Petróleo, México, UNAM, 2009.
- Colaborador en Medios:
- Articulista de la Revista EMEEQUIS y la Revista Zócalo.

DR. CARLOS F. MATUTE GONZÁLEZ

Magistrado del tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje
Ponencia trabajada de Versión estenográfica

Muchas gracias, Licenciado Jesús Ruíz. Primero quisiera agradecer la atenta invitación que me hizo el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias a este seminario sobre la actualidad y perspectiva de la distribución de competencias: Federación, Estados y Municipios. Sobre todo a su director, el licenciado César Becker y al señor diputado Omar Fayad Meneses.

Para aprovechar los 20 minutos haré una breve explicación de algunas ideas que tengo respecto al federalismo que están algunas pasmadas en el libro que se publico hace unos cuatro, cinco años y que comparto con alguno de los aquí presentes, (entre ellos el doctor de la Serna), sobre cómo ha ido evolucionando el federalismo en México a partir de un concepto de colaboración y coordinación entre la Federación y los Estados.

El primer punto, que creo fundamental del federalismo, es destacar que este es un concepto político de origen liberal, y que tiene como dos propósitos fundamentales darle una garantía al individuo de que los poderes no van hacer excesivos o arbitrarios en la cuestión de sus garantías individuales, que la federación será garante que el Estado no infrinja sus garantías y que el Estado será garante que la federación no infrinja sus garantías. Éste es un punto importante del principio liberal del federalismo.

Otro punto, por supuesto, es el llamado en ingles el “*Check on Balance*”, tradicional angloamericano, en el que hay una limitación de poderes entre la federación y los estados, estos son los principios básicos de federalismo en términos como concepto político y por supuesto el federalismo mexicano.

Entonces podemos decir, sin temor a equivocarnos, que el federalismo es una de las propuestas políticas más trascendentes del liberalismo político orientado al control del Poder del Estado en vinculación estrecha y esto es muy importante con principios ideológicos que sustentan la división de poderes, uno de los pilares de la consolidación del Estado Mexicano, y de su estructura constitucional.

Es decir, el federalismo, si bien se puede estudiar en forma separada, también es cierto que el federalismo se presenta con otros conceptos políticos como es el gobierno republicano, la división de poderes y el presidencialismo. Éste, es punto fundamental de la historia constitucional del siglo XIX a la que,

evidentemente, México también se incluye dentro de la tradición constitucional norteamericana. Aunque tiene profundas raíces francesas y por supuesto de la constitución de Cádiz. Diremos que es liberal.

Otro punto que también creo es importante es que el Estado federal, el federalismo, se ha convertido en últimas fechas en una forma de legitimar el actuar del poder, ¿por qué?, porque supone que la distribución de competencias, la descentralización del poder, mejora la prestación de los servicios.

Es decir, en la medida que hay instancias más cercanas al ciudadano, los servicios serán más eficaces y eficientes, esto es una tendencia según Ferrajoli, según el mismo Peter Häberle, ésta es una tendencia a que los estados se centralicen de alguna manera ya sea a través del Federalismo o del llamado estado regional para mejorar la prestación de los servicios del mundo. Entonces pudiéramos decir que el Federalismo se convierte en otro de los conceptos incluidos en el estado constitucional de derecho.

¿Por qué?, porque el supuesto que la descentralización de la vida nacional mejora la eficiencia y efectividad de la economía de los estados en la crisis que hemos vivido en los estados de bienestar en la crisis que vive. En la medida que las facultades se trasieran a organizaciones más pequeñas, se podrá hacer más efectivo y se va a aprovechar mejor los recursos en beneficio de la población. Diremos que es una forma de contrarrestar la crisis fiscal del estado benefactor que se presentó en los años setenta.

El tercer elemento, diremos, que el federalismo es un gobierno en el que imperan dos fuerzas, una centrípeta y una centrífuga. Es decir, una fuerza que tiende a la centralización y varias fuerzas que tienden a la centralización, y varias fuerzas que tiendan a la descentralización. Entonces, esto provoca que haya dos realidades jurídicas perfectamente distinguibles, perfectamente delimitadas. Por un lado, un gobierno llamémosle en términos del Federalismo de Hamilton, un gobierno nacional, llamémosle federación y gobiernos locales o estatales que están en constante tensión, — diría yo —, dinámica, en la que uno busca concentrar para magnificar la unidad de la nación y los otros buscan descentralizar para tener mayores facultades y ser más eficientes en su trabajo frente a sus gobernados.

Estas dos tendencias están en permanente juego, constantemente están en un intercambio político en el que hay una circunstancia de intercambio de poderes, facultades y recursos, sobre todo recursos económicos. Por lo tanto, podemos decir que el federalismo es una organización política en la que existen al mismo tiempo, dos órdenes jurídicos-políticos cuya respectiva competencia está fijada en la Constitución, en particular de los estados en los artículos 115 y 116, que también incluye la figura del municipio; y en el caso del Distrito Federal el artículo 122.

Creo que el federalismo se puede ver desde cuatro puntos de vista:

- desde un punto de vista histórico
- desde un punto de vista ideológico
- desde un punto de vista político
- desde un punto de vista jurídico

Las cuatro visiones que se tengan van a llegar a conclusiones distintas, y en algún caso, confrontadas.

Esto es muy importante porque entonces diremos que no hay un ideal de federalismo. El auténtico federalismo que busca un ideal previamente establecido no es, en mi opinión, algo aceptable o algo que sea correcto buscar. ¿Por qué? Estoy convencido de que el federalismo existe en forma históricamente determinada. Aquí el doctor Jaime Cárdenas, tiene un magnífico artículo sobre esto; hace una evolución del federalismo suizo, del federalismo alemán, del federalismo mexicano y del federalismo norteamericano y los compara, y llega a la conclusión de que cada federalismo existe en forma relativa, con los valores y la historia que cada sociedad le va dando y que entonces la relación entre estos dos órdenes jurídicos —que ya comentamos que es una tensión dinámica— se va dando históricamente diferenciada.

Entonces podemos decir que el resultado que vivimos del federalismo mexicano evidentemente tiene mucho de la formación del mismo y de la historia política del Estado mexicano. Y, si consideramos que el Estado mexicano durante 70 años estuvo regido por un partido único dominante entonces podemos decir que el federalismo también estuvo influido por esta circunstancia política.

Eso me da la entrada al federalismo ideológico. El federalismo ideológico es, dependiendo el lugar donde se encuentre uno ubicado en el espectro político de una nación defenderá determinado tipo de federalismo o visión del federalismo. Si yo veo el federalismo desde el punto de vista de las entidades federativas, el auténtico federalismo será aquel que descentralice más facultades y le dé más recursos a los estados.

Si yo estoy, por contraparte, desde la perspectiva del Estado nacional, estaré por un federalismo que privilegie la unidad y la distribución y equidad de los recursos entre las distintas entidades federativas. Y los dos son federalismos, vistos desde dos puntos de vista y con una propuesta ideológica distinta.

Si lo vemos desde el punto de vista político de la ciencia política en específico, pues tendríamos que medir cuál de las dos fuerzas en tensión que estoy comentando es la que tiene mayor capacidad de producir un cambio en circunstancias determinadas.

En otras palabras, qué tan centralista es el federalismo o qué tan descentralizado es el federalismo en la medida en la que se hagan estudios de factores reales de poder dentro del federalismo. Es una cuestión propia de la ciencia política. Entonces estos análisis son circunstanciales, es decir, históricamente determinados. Yo puedo medir que el federalismo mexicano de los años setenta era predominantemente centralizado pero también puedo decir que en la primera década del siglo XXI hay una mayor tendencia a la descentralización.

Basta con ver lo que está pasando con la CONAGO (Conferencia Nacional de Gobernadores) y una serie de facultades y discusiones que se dan en esta propia Cámara; la discusión del año pasado del Presupuesto es significativa respecto a cómo se está comportando el federalismo, y entonces podemos decir que dentro del federalismo se da una lucha de poder. Para la ciencia política, desde el punto de vista político, el federalismo es cuál de las dos fuerzas impera en un momento histórico determinado. Ésa es otra forma de ver el federalismo.

Y la cuarta forma de ver el federalismo es la jurídica que, siendo un poco eséptico, formalista si se quiere, la parte jurídica tiene que ver con uno de los grandes problemas del federalismo que es cómo se distribuyen las facultades entre estos dos órdenes de gobierno.

Entonces ahí es un problema de distribución de facultades. Esto en los últimos años el doctor García metió un buen libro sobre el particular, establece cómo la colaboración y la coordinación —y es un poco la idea del libro que yo también escribí— cómo hacerle o cómo buscar las distintas formas de distribuir facultades entre los distintos órdenes de gobierno a partir de identificar cuáles son las facultades existentes. Una técnica jurídica del federalismo.

El federalismo es un concepto político fundamental en los términos “smithianos”, sí, en la medida que no nos podemos concebir como Estado Constitucional Mexicano sin el concepto de federalismo. Tan es así que los intervalos en que México no ha sido federalista han sido muy breves comparados con la historia federalista de México en los términos jurídico formales.

Es un concepto polémico, evidentemente, y creo que en estos tres días nos vamos a dar cuenta que es muy polémico. Hay distintas visiones del mismo porque además, como ya comenté, es un concepto ideológico. Lo importante también, y sí lo quiero remarcar, es que a pesar de que no se entiende el federalismo sin otros conceptos políticos como la división de poderes, presidencialismo, república, que son conceptos también liberales, desde el punto de vista jurídico también se puede estudiar autónomamente.

Podemos aislar el fenómeno de federalismo y empezarlo a estudiar en forma separada de, por ejemplo, el concepto de democracia, y entonces se podría decir que no necesariamente haya mayor democracia porque aumente el federalismo.

En un estudio que hace Diego Valadés, señala la preocupación de que darle mayor facultad a entidades donde no impera la democracia sino que imperan todavía regímenes autoritarios no ayuda a la democracia sino al contrario, puede llegar a fortalecer el régimen autoritario dentro de esas entidades federativas, y me ahorro los ejemplos que cada quien ya tiene en la cabeza.

Entonces puede provocar que mayor federalismo no necesariamente conduzca a mayor democracia; o que mayor federalismo no necesariamente conduzca a mayor división de poderes, entre el Poder Legislativo, Poder Judicial y Poder Ejecutivo. Aunque se presenten juntos históricamente no necesariamente hay una relación de causa-efecto entre el federalismo, democracia, supremacía constitucional y ahora los respetos a los derechos humanos. Esto es muy importante. El concepto federalismo se puede analizar autónomamente.

Otra idea también es que el federalismo aunque todos sabemos que a partir de Tena Ramírez hay una idea de que el federalismo es la copia extralógica del federalismo norteamericano y que en México solamente vivimos un remedo de federalismo, —y esto lo dice Tena Ramírez en su libro que todos los abogados leemos—, también es muy cierto —y esto siguiendo a Karl Olivecrona— que la norma condiciona no es una mera descripción de la realidad ni tenemos que buscar que la realidad sea como el federalismo planteado en la Constitución.

El federalismo, en mi opinión, existe aunque no se dé en los términos planteados por la Constitución. ¿Por qué? Porque la Constitución no deja de ser una norma y no deja de ser un deber ser, y en el deber ser siempre hay posibilidad de que no sea, y tendrá su consecuencia el que no sea. No es una realidad fáctica.

Entonces podemos decir que la relación entre la norma y la realidad es una relación de permanente dinamismo. La norma condiciona la realidad y la realidad condiciona a la norma. En este sentido el hecho de que nos digamos federalistas, condición del actuar individual y colectivo de los mexicanos.

Por lo tanto, un centralismo o un centralismo político, para ampliar esta definición entre político y jurídico, en un Estado federal se comporta distintamente que un centralismo en un Estado unitario, es decir, el federalismo sí tiene consecuencias en el actuar político aunque no sea lo descentralizado que uno quisiera que fuera. Esto es muy importante.

Para ejemplo histórico bástenos la Unión Soviética. La Unión Soviética tenía un federalismo centralizado a partir del Partido Comunista y de repente desapareció y se convirtieron en distintos países independientes de la Unión Soviética porque se creó o hizo explosión. Otro ejemplo importante que hay que mencionar es el de Yugoslavia, de los años 80s, en Europa.

El hecho de que existan autonomías dentro de un Estado, siempre implican la posibilidad de que esas autonomías retomen nuevamente la capacidad de ser soberanos y el ejemplo ahí está, la Unión soviética, no sin un conflicto importante, social, incluso político o militar, como sucedió en Yugoslavia.

¿Qué es lo que propondría? Mi propuesta es ¿cómo hacerle para aislar lo jurídico de lo político, lo ideológico, lo histórico? Cómo lograr que a partir de un andamiaje analítico de las distintas facultades que se presentan en el federalismo, podamos generar una mejor relación, razones intergubernamentales entre los estados y la Federación.

Cómo hacerle para que en las leyes marco, en los convenios de coordinación se definan con mayor presión estas facultades entre la Federación y los Estados para que opere más eficientemente la vinculación permanente entre los dos órdenes de gobierno.

Creo que es el reto que tenemos en el debate jurídico político que se va a ver durante estos tres días, cómo hacerle en materia de salud, de ecología, de educación, de seguridad pública, para mejorar la relación entre la Federación y los Estados y hacerlos más eficientes en términos de quién, del administrado, del ciudadano, que es el último caso el fin de todo federalismo, cómo darle mayor bienestar a la colectividad a través de mejorar las condiciones de los individuos.

Y por eso hay varias propuestas, yo hago una, de cómo pudiéramos clasificar las facultades que se presentan del federalismo para efecto de poder analizar las distintas realidades jurídicas que se han desarrollado en los últimos 30 años.

¿Cuáles serían las vertientes de este debate? Evidentemente la concurrencia. Cómo ha ido creciendo la concurrencia en los últimos años. La concurrencia de facultades entre la Federación y las entidades federativas.

Segundo elemento, importantísimo, ¿cómo ha ido repartiendo el gasto, el dinero, ingresos y gastos entre la Federación y los municipios? Y esto se reproduce cada año en la discusión del Presupuesto que se da aquí en la Cámara de Diputados.

Y finalmente, cómo han evolucionado las estructuras administrativas tanto de la Federación y de los estados. Y aquí si analizamos la historia de los últimos 30 años, estaremos viendo que las estructuras administrativas de los estados, han crecido en términos relativos más rápidamente que las estructuras administrativas de la Federación, incluida la circunstancia de la transferencia de los profesores y los médicos al ámbito estatal, mejor dicho, excluyendo la transferencia de médicos y de profesores, el crecimiento de las administraciones públicas estatales es mayor en términos relativos, que la federal.

Y la pregunta es: ¿cómo podemos hacer este debate? Este debate lo tendríamos que hacer a partir de cierta flexibilidad y digo a partir de cierta flexibilidad ideológica. Si partimos de que el único, la única forma de acrecentar el federalismo es transfiriendo facultades a las entidades federativas, entonces cancelo la posibilidad de cómo mejorar el control y el gasto en forma ordenada de los recursos federalizados.

Si partimos de que la única forma de aumentar el federalismo es estableciendo el criterio de unidad y de control del presupuesto federal, serán dos posiciones profundamente ideológicas que no nos van a permitir un diálogo entre los dos ámbitos de gobierno. Entonces tiene que haber cierta flexibilidad de parte de los que defienden la mayor transferencia de facultades hacia las entidades federativas, como los que descienden de la federación mayor control a esos recursos transferidos.

Entonces tiene que haber una cierta flexibilidad en estas posturas ideológicas y luego una cuestión muy importante ¿cómo generar reglas que disciplinen tanto la transferencia de facultades gubernamentales a las entidades, como el manejo de los recursos que se le transfieran, y aquí tiene que ver con el concepto de cómo desarrollar políticamente también a las entidades federativas y este es un aspecto de índole incluso de elecciones y de quién va a ser los que integren los gobiernos y las entidades federativas.

Finalmente ¿cuáles creo que son los supuestos de análisis? Entre esos supuestos de análisis o de supuestos que se presentan en este debate, son que las administraciones públicas, estatales, han crecido en cantidad y calidad en los últimos años.

Y la otra, que la Administración Pública Federal es demasiado grande para ser lo eficiente que se quisiera. No se pueden atender los problemas de la república a través de desconcentración en funciones que lleven a cabo las delegaciones de las distintas dependencias de la Administración Pública Federal. Hay que hacer una verdadera descentralización de facultades a las entidades federativas con elementos de control o de homogeneidad de manejo del gasto, como se está haciendo con los indicadores de desempeño y con esta Ley de Contabilidad que se está promoviendo, la reforma a la cuestión de contabilidad gubernamental y la Ley de Contabilidad correspondiente.

Y esto es lo que nos va a permitir que las políticas de asentamientos humanos, por ejemplo, sean similares en Chiapas y en Nuevo León.

Tampoco nos conviene como nación que todo sea distinto en cada entidad federativa porque perderíamos la homogeneidad básica que se requiere para seguir manteniendo la unión, que es uno de los principios fundamentales, también, del federalismo, la unión de las entidades federativas.

Y ¿cuál es el reto? ¿Más facultades? ¿Más recursos? ¿Más responsabilidad? más controles para asegurar que los recursos se destinen al gasto socialmente justo. Sí, más recursos, pero, señores, un mayor orden en cómo se gasta en las entidades federativas. Le vuelvo a dejar los ejemplos a cada uno de los aquí presentes.

Aquí es una función muy importante que realiza la Auditoría Superior de la Federación, homogeneizar el gasto en las entidades federativas.

Creo que salvo mejor opinión, establezco las premisas de esta discusión:

Primero; la distribución de facultades entre dos órganos de gobierno, es compleja, no es sencilla, no basta lo que dice el artículo 124 constitucional.

Segunda; la forma de interpretar la distribución de facultades entre la Federación y los Estados, ha cambiado históricamente y esto es muy importante. Hace 30, 40 años, se consideraba que expresa era igual a exclusiva y

Tercera; y eso es con lo que termino mi intervención para la reflexión. La afirmación de que la Federación ha crecido en detrimento de los Estados, sólo es parcialmente correcta, no necesariamente sea totalmente cierta.

SEMBLANZA CURRICULAR

El doctor Carlos Fernando Matute González, es Licenciado en derecho, egresado de la Universidad Iberoamericana, en donde se recibió con mención honorífica en diciembre de 1988. Licenciado en Administración Pública por el Colegio de México en la promoción 1984-1988; maestro en derecho por la Unidad de Estudios de Postgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Tiene estudios de especialización en impuestos, gestión pública, ciencia política, dirección estratégica y calidad. Entre sus cargos más importantes se ha desempeñado como secretario ejecutivo de obra recursos materiales y servicios generales del Consejo de la Judicatura federal; dirección general de administración regional del Consejo de la Judicatura Federal, coordinador de asesores del director jurídico del IMSS, coordinador de Asesores del subdirector jurídico del ISSSTE, asesor del secretario de Gobernación.

Entre sus actividades docentes ha sido profesor de derecho administrativo, constitucional y fiscal, metodología jurídica y seguridad social en la Universidad Iberoamericana, en el Instituto Nacional de Administración Pública, la Universidad Nacional Autónoma de México, el Colegio de México, Universidad Panamericana y profesor invitado, conferencista en diversas instituciones de educación superior y en la conferencia interamericana de estudios de seguridad social.

Ha publicado estudios jurídicos en revistas especializadas, es coautor con el ministro Sergio Valls Hernández, del “Nuevo Derecho Administrativo”, también es autor del “El reparto de Facultades en el Federalismo Mexicano”, “La Obra Pública en el Estado Mexicano” y la Modernización Administrativa del Consejo de la Judicatura Federal”.

DR. FERNANDO CORREA PÉREZ

Académico y exdirector de la FCP y S-UNAM
Ponencia trabajada de Versión estenográfica

Buenos días. Es admirable, que estamos en el horario. Quiero agradecer y felicitar a los organizadores de este evento y desde luego a la propia Cámara de Diputados. Esa es, por cierto, señor moderador, la razón que explica mi asistencia, creo que una convocatoria de la Cámara de Diputados es irresistible, es una convocatoria muy pesada, muy seria, de modo que le agradezco mucho y sé que está inspirada en la amistad de mi colega César Becker, quien es, además, el Director del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, muchas gracias por la invitación.

También quiero agradecerle al doctor Matute, en su intervención nos ha dado un panorama muy amplio del tema de federalismo. Yo más bien quisiera, usando su terminología, referirme a ciertos aspectos históricos y políticos del federalismo en México y también usando su tipología, más que otra cosa, al aspecto integración desintegración republicana que implica el federalismo.

La historia del federalismo en México es una historia muy accidentada. Es extraño que un autor de la gran competencia de Tena Ramírez, que tiene una lúcida y única sistematización del derecho constitucional mexicano, haya dicho un enunciado tan inexacto como el de referirse al federalismo mexicano como una “limitación extralógica”. En un hombre tan sabio es una manifestación de ignorancia inexplicable.

El federalismo mexicano fue el resultado de un proceso histórico muy complejo. (Es una lástima que nuestro amigo de Chiapas no esté), porque Chiapas fue uno de los estados cuyo congreso dijo explícitamente que formaría parte de la nación mexicana si se organizaba como federación y que no se incorporaría a la nación mexicana si asumía una estructura centralista y en cambio Guatemala, que disputaba con México la original dependencia administrativa, y con razón, de Chiapas, Guatemala y otras entidades centroamericanas, decidieron por sus congresos no incorporarse si no se asumía una forma de gobierno centralista y por cierto imperial.

Fueron varios los congresos que expresamente establecieron sus cartas de intención para incorporarse a la nación mexicana en términos de un pacto federal.

Esta es una característica muy interesante, del federalismo. En algunos casos ha resultado de una decisión política burocrática, ha sido en otros casos una forma de integración de un mundo heterogéneo y desarticulado, muy fragmentado, que progresivamente se ha integrado a partir del esquema federal.

Pero esencialmente el federalismo ha sido el resultado de pactos. Ha habido pactos federales. Yo no sé en qué vaya a concluir este gran proceso de conformación de la Unión Europea, pero si ahora es una unión, está en un umbral de una forma federal de conformación del Estado y cada uno de los pasos de conformación de la Unión Europea, ha sido la resultante de pactos. Pactos hasta los que se han producido plebiscitariamente impugnaciones y tomo cobros de distancia, así es de que tienen un tono democrático además muy vivo.

El federalismo norteamericano se generó como resultado primero de un acuerdo, de un pacto de resistencia y de defensa de la autonomía de las comunidades norteamericanas frente a los impuestos de la corona inglesa, y terminó por constituirse como el fruto de una muy compleja convención, una convención que tuvo desde luego una federalista, una de sus voces más luminosas pero que también tuvo sus aspectos muy difíciles de regateo y de jaloneo, hasta que se estableció una unión, nuevamente fue una unión, el orden federal norteamericano.

Primer punto, el federalismo no es una forma de división de poderes, porque la división de poderes da lugar a las formas de gobierno, el gobierno parlamentario, el gobierno monárquico, etcétera. El federalismo es una forma de Estado, no es una forma de gobierno, es una forma de Estado y es una conformación del Estado que tiene como característica la superposición y la coexistencia de distintos órdenes de gobierno, no son poderes divididos, son órdenes de gobierno distintos.

Y como un fruto muy particular, en la propia historia mexicana, este orden de gobierno cobró un carácter único, se convirtió en un orden de gobierno federal y al mismo tiempo municipal, porque las autoridades municipales tienen características de autonomía en el régimen mexicano que son verdaderamente únicas.

Este invento tan difícil, tan complicado, tiene dos características verdaderamente extraordinarias, conforma una de las estructuras descentralizadas más adelantadas, que fue precisamente lo que escogió en un debate histórico que duró medio siglo, el constituyente de 1824, para conformar al Estado mexicano. Ocurrió algo así como lo que ocurrió en otros casos, un conjunto de comunidades dispersas, separadas, organizadas con muchos elementos autárquicos, muy incomunicadas, se reagruparon y se vieron obligadas a generar, por los golpes de la historia, la intervención extranjera, la reiterada intervención norteamericana, la invasión de alianzas europeas, la intervención francesa; se vio obligada a convertirse en un Estado con una gran articulación, una gran capacidad, que fue siempre, como dice *et sa didicon post tensus* (después de la fiesta es en la cruda donde se recogen las grandes enseñanzas).

Bueno, no sólo fue este sistema profundamente descentralizado el modelo de conformación de un Estado central, sino que además fue el instrumento de la creación de uno de los regímenes más agobiantemente centralizadores como lo fue en el antiguo régimen el sistema mexicano, al extremo de que las buenas conciencias al frente de este sistema centralizado, se sentían con un enorme complejo de culpa y hacían llamados permanentes a la descentralización, a la recreación y al impulso del Estado Federal.

Hubo muchos intentos históricos de conformación de un Estado federal con integrantes sanos, fuertes, con una vocación gubernativa propia, y en algunos casos llegaron más o menos a madurar esos intentos y en el mayor de los casos, se frustraron, fueron fallidos, porque la conformación del Estado nacional era una urgencia, único valladar para evitar la desintegración nacional.

Veán ustedes los episodios históricos. Una controversia entre facciones, lo que llamaba Reyes Heróles “el régimen de las fluctuaciones”, que pasábamos del centralismo al federalismo, del Estado laico al Estado no laico; una permanente discordia que no alcanzaba un punto de reconciliación y este punto de reconciliación se dio como consecuencia del propio proceso histórico de la fuerza de las distintas facciones de la nación mexicana.

En todas partes el federalismo es una forma de Estado, es una forma de distribución del poder, pero particularmente lo fue en México. La Revolución Mexicana, ojalá lo tengamos muy presente, fue un movimiento que entre sus tres fundamentales raíces tuvo una raíz federalista.

Los convencionistas de Aguascalientes tuvieron como un principio fundamental, la destrucción del Estado centralista y el restablecimiento de un Estado federalista.

No conozco muchos antecedentes, debe haber alguno porque es muy extraña la vida constitucional universal, en los cuales una Constitución tenga artículos transitorios para eliminar ministerios, y un artículo transitorio de la Constitución estableció la desaparición del ministerio de justicia porque había sido el instrumento fundamental de organización del sistema de los jefes políticos que había subvertido el orden de las autonomías municipales y en segunda instancia, la desaparición nada menos que del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes, porque había sido igualmente un gran instrumento de centralización.

Fue muy difícil la llegada de Vasconcelos, como secretario de Educación Pública y la gran jornada educadora de la revolución, porque no había cargo de secretario de Educación Pública, entonces el presidente Obregón lo nombró rector de la universidad y después ya a partir de la universidad, fundó la Secretaría de Educación Pública.

Entre 1911 y 1940, en ese periodo nosotros podemos decir, sin temor a equivocarnos, de que el Estado nacional federal es una representación ideológica y un objetivo fundamental, pero no es una realidad concreta. Vemos una situación extrema de desintegración y de fragmentación. Véanlo ustedes, por ejemplo, con relación a la sustitución del Poder Ejecutivo.

El sistema de la Revolución Mexicana tardó hasta 1940, tal vez hasta 1946, para regular civilizadamente el proceso de sustitución del jefe del Ejecutivo. La elección, teórica elección de 1916, dio como consecuencia el enfrentamiento entre Villa y Carranza, con la intervención de Zapata, un poco subordinado.

Y esto se resolvió por la derrota militar de una de las partes. Y la sucesión del 20 terminó con la muerte de Carranza y la dirección, al Poder Ejecutivo el triunfador y lo mismo ocurrió con la sucesión del 24 y las rebeliones del 23 y con la de 28 en la rebelión del 27 y después la del 28 porque en 29 tenía que haber nuevas elecciones y todavía hubo enfrentamientos en una época tan tardía como 1939, cuando la revolución Zedillista, esto trajo como consecuencia una estabilización, vamos a decirlo, y la convicción de Almazán que era más segura, la pobre salida política, institucional que tenía, que la gloriosa derrota terrible que le significaría una revuelta almazanista en 1940.

Fíjense ustedes, un indicador de cómo se va dando la centralización. El Partido de la Revolución Mexicana, que después ya se escinde en una gran cantidad de fuerzas políticas distintas y simultáneamente van conformando fuerzas políticas autónomas nuevas, ese Partido de la Revolución Mexicana tuvo como punto de arranque, medio centenar de partidos regionales, que el Partido de Tamaulipas, que el Partido de Tocosinos, los tres partidos veracruzanos, los partidos morelenses y era muy difícil armar un partido nacional.

El primer intento, el partido PNR el Partido Nacionalista Revolucionario, fue una confederación de partidos locales. Y le tomó al presidente Cárdenas, un trabajo terriblemente complejo de articulación social para armar una base nacional social con sindicatos, con organizaciones campesinas, con organizaciones populares y como resorte fundamental el Ejército, que no era una fuerza social, era un instrumento de uso de la violencia legítima del Estado, una de las distorsiones más brutales, como el cuarto sector del partido. Sector que se desecha en la reforma que establecen el Partido Revolucionario Institucional, pero estaba en trance de alumbramiento el Partido de la Revolución Mexicana cuando todavía no era posible llegar a un acuerdo entre las organizaciones campesinas para conformar al sector campesino, fue una cosa muy complicada. Éste es un momento de fuerzas centrífugas muy intensas y de fuerzas desagrégadas muy fuertes.

El instrumento para la conformación plena de un Estado nacional articulado, es el federalismo, que no es una herramienta de centralización, pues así ocurrieron las cosas y entonces tenemos una dimensión clave, del concepto de

federalismo. El federalismo es una forma de distribución del poder. Y bueno, es un escenario de disputa por el poder. Y muchas de las discrepancias contemporáneas, son discrepancias en el esquema de distribución del poder en México.

Hay una forma de llegar a un acuerdo sobre si ciertas cosas le tocan al Ejecutivo, le tocan al Legislativo, que si va a intervenir el Congreso, si no va a intervenir el Congreso y hay instancias de planteamiento y solución de estas discrepancias. ¿Por qué? Porque las voces del Poder Legislativo están articuladas en órganos constitucionales y lo mismo ocurre con las voces del Poder Judicial y del Poder Legislativo.

Las voces de la organización federal de México no están articuladas. Tienen en la teoría hamiltoniana, una representación en el Senado, es obvio, es obvio que éste no es el instrumento con el que quedan complacidos los gobiernos locales. Y a lo largo de presidencialismo, el presidencialismo dominante, constructor de este Estado nacional centralizado, a lo largo de ese presidencialismo, el elemento que dirimía eran los gobernadores, circularon el 40, el 50 y hasta el 60 por ciento de los gobernadores. El último de los cuales, por cierto, asómbrense ustedes, gobernó de 88 a 94, que es uno de los sexenios en los que hay la más intensa tasa de circulación de gobernadores.

Bueno, algunos de ellos ascendían a colaboradores federales, otros de ellos eran reubicados. Me acuerdo de esa cosa trágica, el orgullo del ex senador Robledo que había sido distinguido con la gran embajada en Argentina, esa distinción y que hizo absolutamente su renuncia al gobierno del estado de Chiapas, eso todavía ocurrió en el estertor del antiguo Régimen. Ésta es una enseñanza muy importante. Con el nuevo régimen los gobernadores se reúnen y dicen ¿qué vamos a hacer? Vamos a tener que trabajar en un marco político distinto ¿qué hacemos? Y se les ocurrió formar un frente de gobernadores que fue estigmatizado, denunciado porque era contrario al pacto federal, que establece precisamente de una manera expresa, el acuerdo entre los gobiernos de los estados. Aquí había un acuerdo.

Y con una gran habilidad un ilustre reformador, Sánchez Anaya, acudió a la fórmula norteamericana, pues ahí tienen una Conferencia Nacional de Gobernadores, pues vamos a armar una Conferencia Nacional de Gobernadores con una primera tentativa fallida, luego ya se pusieron de acuerdo los partidarios de la iniciativa tricolores y negro dorados, perredistas, armaron una primera tentativa; la Reunión de Mazatlán, la Fundación de la Conago, en este refugio glorioso el gobierno federal, nuevamente el estado de Tlaxcala y la Conago dio a luz precisamente en un momento en el que la percibió con más máxima suspicacia el gobierno federal.

Y en un marco de gobierno dividido el presidente dijo “cuidado, los gobernadores blanquiazules no se van a meter en eso”. Y no participaron. “Bueno, va-

mos a tener ahí a una persona que esté adentro”. -Está fastidiando mucho el gobernador de Guanajuato. A ver, que se meta, y que nos cuente qué está pasando.

Y de pronto de ese foro surge una invitación formal al presidente para asistir a una Convención Nacional Fiscal, que iba a organizar la Conferencia de Gobernadores. Bueno, se le pararon los pelos o se le elevó la sangre, no sé qué es lo que paso, inmediatamente se presentaron los gobernadores blanquiazules, se incorporaron a la Conago.

Dijeron que hicieran una invitación formal. Esa invitación formal tuvo lugar en un día aciago porque fue cuando el secretario de Hacienda les dijo que no y les cerró la puerta a los gobernadores, con relación a la distribución de los excedentes petroleros Estaban indignados y los invitan a un desayuno a Los Pinos, pues no fueron.

No hay muchos antecedentes de gobernadores que sean invitados a un desayuno a Los Pinos y que digan que no. Ahí tienen uno.

Y entonces ahí se dio una reunión de la Conago y la cura de las heridas, las cicatrices, una sobada de hombro y todo lo que ustedes quieran, y se legó a un acuerdo de hacer una convención conjunta. Y a la postre esa convención conjunta fue la fuente de una de las más profundas decepciones y frustraciones de los gobernadores porque el acuerdo final resultó de los comités de la convención que estaban dominados por el Poder Ejecutivo y por la secretaría técnica que estaba habilitada por la Secretaría de Hacienda.

Asómbrense ustedes, la misma ley que había producido el cataclismo en la Cámara de Diputados en 2003 y la discusión de las comisiones y el rechazo a la reforma hacendaria, que se estaba planeando en ese momento, la misma iniciativa fue presentada casi un año después por la Conago. Bueno, no exactamente, fue presentada por la comisión técnica y la cúspide de la organización, el comité nacional de la convención Nacional Hacendaria cuando en los acuerdos que hubo, nunca hubo, ya no digan ustedes consenso, ni siquiera hubo una discusión sistemática con relación a la propuesta relacionada con los aspectos del IVA que todos conocemos. Entonces esto fue muy difícil.

Entraron en una situación catatónica. Oigan, recuerden ustedes además que 2005 fue muy difícil por el inicio del juicio de procedencia, los previos del juicio, la polarización que produjo el tema del Distrito Federal, y lo que se produjo fue un repliegue, tomó como lo está tomando nuevamente el foro dominante, el ejercicio electoral y la elección del 2006, claro que se apagaron las luces de la Conago, como se van a apagar ciertamente en 2012, porque la capacidad de convocatoria de los partidos nacionales es máxima en el caso del ejercicio electoral y en cambio es muy reducida en el momento entre las dos elecciones federales, en los dos intermedios, que tiene el momento más alto de influencia en la propia Conago.

La Conago se reunió después, ya curó sus heridas, se reunió nuevamente en Álamos, lanzó un gran proyecto federalista. Ese gran proyecto federalista tuvo muchas cuestiones muy interesantes; hizo una declaración fantástica, yo les recomiendo que la lean, pero adviertan ustedes, de la Convención Nacional Hacendaria, no había resultado nada, el Senado tuvo la iniciativa y el Congreso de la Unión adoptó la iniciativa de llamar a un ejercicio de la reforma del Estado, una dimensión clave de la reforma del Estado era precisamente el punto relacionado con el federalismo, se presentaron diversas ponencias de federalismo.

Cuántas iniciativas, como conclusión del ejercicio de la reforma del Estado creen ustedes ¿cuántas iniciativas relacionadas con el federalismo creen que se presentaron ya a debate del Congreso? Ninguna. Hay una fractura en la disputa del poder entre esas dos instancias, que no han conseguido un buen entendimiento ni una buena comunicación.

El Congreso no va a convertirse en la oficina procesadora de las demandas fundamentales de la Conago. Eso ya lo veo muy claro. Pero ahí tenemos un problema muy grave con relación al dinamismo del federalismo mexicano. Hay un repudio de la Conago a las condiciones actuales de tres puntos. Uno, el abandono de la descentralización, es un abandono escandaloso para ellos, porque los recursos de la política de desarrollo agropecuario y de la política de desarrollo social, siguen centralizados, aunque son políticas que están teóricamente descentralizadas.

¿Por qué siguen descentralizadas? Porque tienen un contenido electoral terrible. Por eso están en conflicto, gran discrepancia. No hay reunión de la Conago donde hay un funcionario federal.

Segundo punto; los recursos fiscales. La aciaga construcción, a partir de 79, del sistema coordinado para los gobernadores. Aquí una revisión de las condiciones, una revisión de la forma como se distribuye. Bueno, el monto transferible, el porcentaje que se transfiere, los excedentes petroleros.

La primera sesión de la pre Conago, Mazatlán, todos los puntos menos uno, son puntos hacendarios. Es muy interesante. Registremos el punto. Y luego el siguiente es: qué pasa con las políticas concretas de desarrollo social, de desarrollo ambiental, de desarrollo industrial y agropecuario local. Qué va a pasar con esto. Y les ahorro a ustedes la historia en paralelo de la misma discrepancia impotente de los municipios. Lo dejamos para una mejor ocasión.

En términos de actualidades y perspectivas de la distribución de competencias, pienso que una voz fundamental es la voz de los gobernadores. No están satisfechos con el régimen actual de distribución de competencias entre la federación y los estados.

SEMBLANZA CURRICULAR

El doctor Fernando Pérez Correa Fernández del Castillo, es licenciado en derecho por la UNAM, licenciado en ciencias políticas y filosofía, doctor en ciencias políticas por la Universidad de Lovaina. Investigador asistente de la Universidad de Lovaina, docente de la Facultad Latinoamericana de ciencias sociales y de la Facultad de Filosofía de la UNAM; profesor de carrera de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales desde 1970; es profesor visitante de la Escuela de Graduados de la Universidad de Harvard, profesor asociado en el San Anthony College de la Universidad de Oxford.

Ha escrito artículos en las revistas Plural, Vuelta, Nexos, Este país, Etcétera, y Poder ciudadano, y en diversos diarios de la ciudad de México.

Conferencista en universidades de Europa, Estados Unidos y México; ponente principal en el Congreso UNESCO 1979, en el congreso Universidad de México, Universidad Harvard en 1981; en la UNAM, nuestra máxima casa de estudios, ha desempeñado diversos cargos como coordinador del Centro de Estudios Políticos, coordinador del Colegio de Ciencias y Humanidades, secretario general, coordinador de humanidades, director de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, entre otros.

En el sector público ha sido coordinador de estudios y proyectos de la Secretaría de Gobernación, subsecretario de Gobernación, director general del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, asesor de la oficina de la Presidencia.

Desde el 2007, es fundador y presidente de la asociación Latinoamericana de Facultades, Escuelas e Institutos de Ciencias Sociales, organismo de cooperación de la UDUAL.

Es autor de La universidad del futuro, Las responsabilidades sociales de la universidad, Temas de federalismo, La Conago, fundación y perspectivas.

SEMBLANZA CURRICULAR MODERADOR: MTRO. JESÚS RUIZ MUNILLA

Originario de la Ciudad de México.

Licenciado en Derecho por la Facultad de Derecho de la UNAM. Diplomado en Práctica Jurídica del Procedimiento Contencioso Administrativo. Maestría en Amparo por la Universidad Autónoma de Durango, Campus Zacatecas. Posgrado en Control Jurídico de la Actividad Económica del Estado, por la Universidad de Salamanca, España. Actualmente es candidato a Doctor en Derecho por el Instituto Internacional del Derecho y el Estado y se encuentra terminando su tesis doctoral.

Miembro de número del Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de México. Cuenta con la Constancia de Aspirante a Corredor Público expedida por la Secretaría de Economía.

También cuenta con autorización oficial de investigador ante el Archivo General de la Nación.

En su trayectoria profesional ha sido: Director Jurídico Corporativo de Grupo Aduanal Jorge Rivera; socio fundador del despacho International Trade Advisors, S.C.; Secretario Técnico del Comité del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados.

Actualmente es Director por oposición de Estudios de Constitucionalidad en el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados.

Profesor titular de las asignaturas: Derecho Aduanero (Universidad Panamericana); Derecho Laboral, Derecho Mercantil, Derecho Corporativo y Derecho Fiscal (Universidad Tecnológica de México), así como conferencista en diversos eventos e instituciones. Es articulista frecuente de la revista especializada El Mundo del Abogado.

Autor del libro México 2008. Tragedia y Oportunidad.

MESA 1-B

Teoría General del Estado Federal y Distribución de Competencias

PONENTES: Dr. Rodolfo González Valderrama, Mtro. José Luis Leal Sanabria, Dr. Víctor Manuel Rojas Amandí, Dr. José María Serna de la Garza, Mtro. Jorge Alberto Silva
MODERADOR: Lic. Rafael M. Velazquez Gallegos

DR. RODOLFO GONZÁLEZ VALDERRAMA

Asesor Parlamentario en el Senado de la República

Historia

El Federalismo en México, es una institución que como muchas otras, fue determinada en cuanto a su origen y naturaleza, por la impronta de los padres fundadores norteamericanos, los cuales embebieron a su vez de los grandes pensadores de la ilustración para forjar su pensamiento de corte liberal.

De esta manera, el Federalismo y la forma republicana de gobierno son dos formas complementarias de organización de un Estado liberal, centrado en el principio de división de poderes: mientras la República divide el poder público en tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), el Federalismo lo hace sobre una base territorial y tres órdenes complementarios de gobierno: municipios, estados y Federación.

La Constitución norteamericana aprobada en 1787 organizó jurídicamente las Trece Colonias incorporando relaciones de paridad entre las mismas y a su vez, suprimió las relaciones de subordinación empleadas anteriormente por el Reino de Gran Bretaña. Este ordenamiento fundamental consideró a los estados

norteamericanos como partes constituyentes de la soberanía nacional, permitiéndoles ser representados directamente en el Senado¹.

Respecto a este último, cabe señalar que los primeros constitucionalistas norteamericanos, al momento de configurar su ordenamiento fundamental, planearon la preocupación de que las mayorías –entendidas como el “pueblo” desde la concepción de Voltaire- ahogaran o abrumaran a las minorías.

Claro está que esta idea debe ubicarse en su contexto espacio temporal correspondiente, porque tal preocupación no hacía alusión a uno de los principios básicos de la democracia y pilar a su vez de su subsistencia, en términos de lo dispuesto por politólogos contemporáneos como Norberto Bobbio (1909-2004) -la necesidad de tratar a las minorías como si alguna vez llegaran a ser mayorías, como condición necesaria para hablar de una democracia sustancial sostenible-.

Dicha preocupación atendía al hecho de que esas minorías, los llamados *well born*, pudieran perder la posibilidad de arrastrar a las mayorías a la consecución de su muy particular proyecto de Estado nación, a merced de mayorías desinformadas o ajenas a su imaginario. Máxime cuando tales minorías representaban a ese pequeño grupo de notables instruidos y generalmente bien acaudalados, de donde salieron los revolucionarios norteamericanos que decidieron tomar en sus manos los destinos de una emergente nación.

Por ende, el Senado significó no solo la representación del pacto federal y de la unidad nacional, sino la garantía de que el proyecto liberal de los padres fundadores y su visión de un Estado nación, sería mantenida a través de las generaciones².

En México, a diferencia de los Estados Unidos no se contaba con Estados libres y soberanos previamente a la conformación de una federación. De ahí que varios constitucionalistas mexicanos hayan manejado que es la Constitución la que crea el federalismo en México, la vigente de 1917 y la primera Constitución Federal de 1824. No obstante, las diputaciones provinciales heredadas por la Constitución gaditana, habían constituido el cimiento de una organización y división política y territorial, que a la postre configuraría –conjuntamente con los usos, costumbres y la legislación novohispana que no perdió vigencia- los estados federales como Zacatecas o Jalisco.

¹ LIVEROS GONZALEZ, ANDRES. 2010. El origen histórico del Federalismo norteamericano. (En línea). Disponible en: letrasjuridicas.cuci.udg.mx/.../revista-numero-10-primavera-marzo-septiembre-de-2010. Consultado el 14 jun. 2011.

² Cabe destacar que los Estados Unidos fue el pionero del sistema federal en el siglo XVIII con una Constitución escrita, lo que sirvió como modelo para que, lustros y décadas posteriores, estados como Suiza y Países Bajos –guiados por una Ley suprema escrita-, adoptaran dicho sistema

A lo largo del porfiriato, y como resultado de la impronta revolucionaria de principios del siglo XX, la idea de que las mayorías no estaban listas para asumir la responsabilidad de dirigir los destinos de la nación, le imprimió el carácter centralista, concentrador tutelar y unitario al régimen político mexicano. No se debe perder de vista este hecho, puesto que se puede considerar como una de las principales causas de los recalcitrantes atentados al federalismo.

Federalismo Mexicano

La descentralización –que como lo acotaba el Dr. Brewer- Carías, es un proceso de ruptura con un viejo régimen, con una vieja forma de hacer las cosas y en consecuencia trae consigo un proceso de sustitución de la ecuación política del país- encuentra su expresión más acabada en el federalismo. Sin embargo, el federalismo mexicano goza de cualidades sui géneris, y ha sido marcado por una historia ambivalente y hasta cierto punto contradictoria.

Aún en los albores del siglo XXI se observan características del sistema federal mexicano, que nos evidencian un panorama en el que se presentan una serie de contradicciones que nos conducen a sostener que vivimos en un sistema nominalmente federalista, con una realidad extremadamente centralista.

Al término de la Revolución se instauró un sistema centralista disfrazado de federalismo. Por tanto, de manera contemporánea, México ha elaborado un complejo sistema de política fiscal en el que la mayor parte sigue firmemente controlada por el gobierno federal, a pesar de los cambios y los intentos de descentralización emprendidos. Ya sea en términos de la tributación, de las participaciones a los estados o de los programas de inversión federal, el control final de la cantidad y la dirección de los flujos de dinero continúa en manos del gobierno federal. EL presidencialismo exacerbado, bajo el auspicio de un partido hegemónico pragmático, se constituyó en el principal obstáculo para arribar a la consolidación de un federalismo real, contemplado formalmente en la Constitución.

En el ámbito de la coordinación hacendaria, la paulatina pérdida de la legitimidad del régimen y la consecuente apertura política, exhibió las deficiencias en materia de acuerdos interinstitucionales para el manejo de los recursos públicos y el reparto de los mismos. De este modo, surgió el sistema nacional de coordinación fiscal, dada la necesidad de corregir la concurrencia impositiva y la variedad de criterios entre las entidades federativas en cuanto a los tributos que cada una de ellas administraba, y de la carencia de una definición de responsabilidades impositivas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Empero, el sistema nacional de coordinación fiscal ha servido para demeritar la potestad tributaria de las entidades federativas a favor del gobierno federal, con la consiguiente pérdida de soberanía fiscal. Estos convenios de coordinación fis-

cal, han restringido la capacidad tributaria o recaudatoria de los Estados, en virtud de que los Estados basan la gran mayoría de sus ingresos en las participaciones federales (cerca del 80% de los ingresos estatales se compone de dichas participaciones).

Asimismo, cualquier otro recurso proveniente de la federación, lleva implícita una serie de especificaciones que son decididas por esta, por lo que se presenta un escenario que restringe las maniobras que corren a cargo de los Estados, y dadas las delimitaciones para la recaudación, manejo y administración de los recursos, impuestas por la ley de coordinación fiscal y los presupuestos de egresos elaborados por la federación, en realidad, el margen para gestionar la obtención de recursos provenientes de fuentes distintas a las señaladas, es casi nulo.

Nuevo Federalismo

Las últimas administraciones del gobierno federal centralizaron el poder descentralizándolo, al menos en el papel. Durante la administración 1994-2000 se promovió la elección por voto universal del jefe de gobierno y jefes delegacionales del Distrito Federal, se realizaron importantes transferencias del presupuesto público a los gobiernos locales a través del ramo 33, y se creó el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000.

Mediante tal programa, se procuró proveer a la profesionalización y la modernización de la administración pública federal. Para el Ejecutivo la descentralización se convirtió en algo más que un elemento retórico convencional, un discurso de campaña o un programa gubernamental: fue el elemento clave de su proyecto de nuevo federalismo. El Programa para un Nuevo Federalismo comprendía varias áreas principales: la reforma del poder judicial; la reforma del sistema de participaciones fiscales; una separación mayor y más eficaz entre las ramas ejecutiva, legislativa y judicial; la reducción de las facultades de la presidencia (constitucionales y metaconstitucionales); el fortalecimiento institucional de los gobiernos estatales y municipales; una autonomía mayor para los niveles inferiores del gobierno; la separación del partido (PRI) y el gobierno; una nueva reforma electoral y la aplicación estatal y local de estas reformas, y el desarrollo de nuevas formas y oportunidades de democracia representativa y participativa en el proceso de la gobernación.

Las reformas en cuestión además pretendían descentralizar el gasto federal en salud, agricultura, educación y desarrollo social; fortalecer las potestades tributarias estatales mediante el establecimiento de contribuciones locales en materia de hospedaje y de tenencia de vehículos con antigüedad superior a cinco años, y aumento de las participaciones de 18.51% a 20% de la recaudación federal participable.

Sin embargo, cabe decir que estas reformas legales no solucionaban en nada el problema de la pérdida permanente de la potestad tributaria de los estados (de hecho, desde entonces y a la fecha, el debate hacendario y fiscal ha dominado el escenario de las relaciones entre los estados -podríamos decir, de los nuevos estados del país- y la federación -que también pudiéramos llamar el nuevo gobierno federal-); tampoco propiciaban la autonomía financiera, pues los recursos para los rubros señalados con antelación venían etiquetados, lo que significaba que las entidades no tenían la posibilidad de decidir autónomamente el destino de dichos recursos.

Con todo, se trataba de una reforma del Estado amplia y a fondo. En ese sexenio, el Partido Revolucionario Institucional hablaba continuamente del nuevo federalismo, el Partido Acción Nacional defendía un auténtico federalismo, y el Partido de la Revolución Democrática de un federalismo democrático. Sin embargo, como se sabe, la mayoría de las propuestas quedaron en el papel.

El hecho de que los tres últimos presidentes de la era priísta impulsaran el 46% de las reformas centralizadoras del período 1917-2001 nos revela que el federalismo unitario fue un régimen político consustancial al proyecto de reformas económicas neoliberales de los últimos 18 años del siglo pasado (de hecho, los tres presidentes impulsaron en conjunto 188 de las 420 modificaciones constitucionales del período; es decir, 45% del total).

Conago

La transición democrática y su consecuencia de pluralidad en la integración de las instituciones de gobierno, en todos los niveles, fue determinante para reivindicar la esfera propia de cada institución y para que ésta fuese expresada, demandada y ejercida.

El esquema centralizado, rígido y, en algunos rubros, discrecional de asignación de recursos federales a los gobiernos locales siguió sin modificación alguna, no obstante el advenimiento de la ansiada “transición democrática”. Esto motivó, entre otros factores, el surgimiento de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), en donde los gobernadores del PRD y del PRI, los nuevos partidos de oposición, tuvieron un papel fundamental. La CONAGO surgió en gran parte para defender y ampliar los recursos de la Federación a las entidades federativas.

Los actores institucionales del modelo federal ya están presentes y en constante dinámica; su debate es ya complejo y de gran intensidad, como recientemente se demostró en la promoción y realización de la Convención Nacional Hacendaria (2004), fundada a partir de los trabajos de la CONAGO.

Sistema de Distribución de competencias

Nuestro sistema constitucional y legal de distribución de competencias, descansa sobre el hecho de que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes federales, así como por medio de los poderes estatales, configurando así, de manera directa y expresa, dos áreas generales de competencias, la federal y la de cada una de las entidades federativas.

El artículo 124 de la Carta Magna contiene un principio regulador de dicha distribución del poder soberano –herencia del sistema federal norteamericano-, indicando que aquellas facultades que no estén expresamente concedidas a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados. No obstante, de lo expresado en nuestro ordenamiento fundamental se pueden identificar asignaciones directas a entidades, y asignaciones directas al Estado y a la nación (verbi-gracia el art. 3 const. hace una asignación directa al Estado mexicano).

De lo anterior se desprende que el sistema federal plasmado en la Constitución, contempla facultades explícitas para la Federación, facultades concurrentes entre las diferentes entidades u órdenes, y las que se consideran implícitas³.

En este sentido, la distribución de competencias y facultades en la Constitución se basa en los siguientes puntos:

- a) En la distribución de campos económicos reservados a la federación y a los municipios (artículo 73 fracción XXIX, y 115, fracción IV);
- b) En la determinación de restricciones expresas a la potestad tributaria de los estados (artículos 117 fracciones III, IV, V,VI y VII y 118 , fracción I);
- c) En un ámbito de concurrencia tributaria de la federación y los estados en todas aquellas materias que no hubiesen sido reservadas a la federación y a los municipios (artículo 73, fracciones VII y XXIX, 115, fracción IV, y 124);
- d) En un ámbito de concurrencia entre los diferentes órdenes, en materias de corte social (artículo 3, y art. 73 fracciones XXIX-C, XXIX-G, XXIX-I, XXIX-J, XXIX-K, XXIX-L, XXIX-N, y XXIX-Ñ);
- e) En un sistema de participación en el rendimiento de contribuciones federales entre los estados y municipios (artículos 73, fracción XXIX);

³ A merced de la interpretación del artículo 73 constitucional, fracción XXX: "... Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión...". Con lo cual el Congreso de la Unión ha legislado en múltiples materias considerando que son facultad de la federación, no obstante que no se encuentren enumeradas en las demás fracciones del artículo 30, pero sí en el cuerpo de la Carta Magna.

f) A partir del 1 de enero de 1980 al entrar en vigor la Ley de Coordinación Fiscal, se desarrolla el esquema de equilibrio financiero entre federación, estados y municipios, al adoptarse un sistema nacional de coordinación fiscal; y

g) A partir de 1998 se complementó el sistema de equilibrio financiero, al introducirse un nuevo capítulo a la Ley de Coordinación Fiscal denominado “De los fondos y aportaciones federales”, que fue adicionado por reformas que entraron en vigor el 1 de enero de 1999.

De todo lo anterior se desprende que el margen de maniobra para fortalecer las finanzas y la administración pública estatales suele ser limitado, en virtud de que uno de los principales aspectos negativos del sistema de coordinación fiscal, es que acarrea la pérdida de la soberanía de los estados en materia impositiva, lo que conlleva, consecuentemente, la pérdida de la autonomía en otras áreas. Por otro lado, sin una sólida autonomía económica, poco se puede lograr en los ámbitos de administración, justicia, legislación, etcétera.

En el periodo comprendido entre 1917 y febrero del 2001, se promovieron por los menos 420 modificaciones a artículos constitucionales, mediante reforma, adición o derogación de los mismos. De éstas, 75 estuvieron orientadas a concentrar facultades, atribuciones y competencias en el nivel central de la federación, comprendiendo las más diversas funciones y servicios gubernamentales.

En el mismo periodo, solo se impulsaron 12 reformas constitucionales en sentido contrario, es decir, orientadas a fortalecer las competencias, atribuciones y facultades de estados y municipios, como parte de una política de descentralización.

Recientemente, se turnó a la Comisión de Federalismo del Senado de la República una iniciativa que contiene proyecto de decreto por el que se expide la Ley del Desarrollo Regional. Por la que se pretenden erradicar los desequilibrios y contrastes que persisten, dada la carencia o inexistencia de una efectiva política de desarrollo regional.

Sin embargo, tal iniciativa no deja de lado el esquema tutelar y de centralismo político, que propicia la preeminencia de la federación en detrimento de la iniciativa, libertad y autonomía de los demás órdenes de gobierno. Para la puesta en marcha de los planes y programas en materia de desarrollo regional, se contempla la creación de organismos públicos descentralizados sectorizados de la SHCP (Agencias para el Desarrollo Regional) y de una Comisión Interinstitucional para el Desarrollo Regional, que se integraría por la SHCP, la SE, la SEDESOL, la SEMARNAT, la SAGARPA y la SCT. Es decir, incluso el desarrollo regional, que compete mayormente a las entidades federativas y municipios, pretende trasladarse a la esfera de la política unitaria y centralista del Ejecutivo federal.

De lo dispuesto en el artículo 115 fracción V inciso c) de nuestra Carta Magna, se desprende que el desarrollo regional constituye una facultad concurrente entre los diferentes órdenes de gobierno, lo que serviría de fundamento para la expedición de una ley general (en su acepción de ley marco), asimismo contempla que los municipios estarán facultados para participar en la formulación de planes de desarrollo regional.

Empero, la iniciativa de mérito no contempla una adecuada participación de los municipios en la formulación del Programa Nacional de Desarrollo Regional y de los Programas de Desarrollo Regional. Por otro lado, dicha propuesta está impregnada de una visión unidimensional de desarrollo, de corte neoliberal y globalizado, que soslaya el hecho de que la Nación tiene una composición pluricultural sostenida originalmente en sus pueblos indígenas, según lo dispone el artículo 2 constitucional.

La nueva realidad nacional en materia democrática, presenta un escenario plural y cada vez más incluyente, por lo que la forma de gobierno federal demanda una cada vez más óptima red de acuerdos y concertaciones interinstitucionales. Desde esa óptica, La reforma de nuestro sistema federal no necesariamente depende de una determinada redistribución de competencias o de recursos fiscales entre órdenes de gobierno. Sin dejar de ser relevantes estos temas para el nuevo acuerdo federal, la esencia es la definición del sistema institucional de relaciones –para el procesamiento de acuerdos– que contenga la capacidad de analizar, debatir e incluso determinar los temas descritos u otros igualmente necesarios.

Propuestas

De este modo, sabiendo de antemano que el principal escollo para poder implementar políticas públicas eficaces, lo constituye la falta de presupuesto, derivada de nuestro actual sistema de distribución de atribuciones y competencias, y del diseño del sistema de coordinación fiscal (atendiendo al hecho de que el federalismo es fiscal, o simplemente no es federalismo), se ha elaborado una serie de propuestas en distintas dimensiones:

A)En la dimensión constitucional y normativa: 1) Redistribución de facultades constitucionales, 2) reelección de representantes locales, partidos políticos regionales y candidaturas independientes, 3) tribunales estatales de última instancia y bicameralismo estatal, 4) “cuarto orden de gobierno” y reconocimiento de nuevas entidades federativas, 5) Impulsar la consolidación de los actores del sistema federal, a través del reconocimiento jurídico de las asociaciones de gobierno (como la actual CONAGO), como partes legítimas del sistema federal y como interlocutores para la definición de las políticas públicas nacionales y 6)

Creación de una ley general para la coordinación y cooperación intergubernamental entre los tres órdenes de gobierno, en la que se incluyan principios generales de las políticas públicas nacionales: construcción federal, instrumentación descentralizada y subsidiaria, de contenido cooperativo.

B) En la dimensión fiscal y económica: 1) nueva ley de coordinación hacendaria, para modernizar y equilibrar la representación federal en sus procedimientos, y 2) recuperar la agenda de objetivos planteados por la Convención Nacional Hacendaria, en todo caso, incluyendo potestades tributarias ampliadas para estados; potestades tributarias para los municipios; integración de la representación de municipios al Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria.

C) En la dimensión administrativa e institucional: 1) modernización administrativa, gobierno electrónico y servicio civil de carrera; 2) servicio civil de carrera estatal y municipal; 3) asociación de gobiernos locales, 4) transparencia y rendición de cuentas en los gobiernos locales y 5) mecanismos de democracia directa, sistema de ONG'S y participación de sectores de la sociedad civil.

Conclusiones

Los programas de descentralización puestos en marcha se constriñen a los aspectos administrativos y operativos de las dependencias federales (se transfieren los problemas, no las fuentes de financiamiento); y se utilizan los mismos instrumentos del viejo régimen centralizador⁴ que ataron umbilicalmente a las regiones y gobiernos locales con el gobierno central, como el sistema de coordinación fiscal que permite, entre otras cosas, que por cada 100 pesos de contribución, la federación recaude 96.44 pesos, los estados 1.94 y los municipios 1.62. En este rubro, era más federalista Porfirio Díaz que la actual administración, ya que en 1900, de cada 100 cien pesos recaudados, 63 los administraba la federación, 24 los Estados y 13 los municipios. Es pues la reforma del federalismo fiscal, el aspecto donde debe estar el mayor impulso para efficientar la administración pública.

En la actualidad podemos ver con tristeza, que la reforma del federalismo fiscal no ocupa un espacio preponderante en la agenda del gobierno. La anomía producida por la guerra contra el narcotráfico, ha pronunciado los ánimos centralistas del gobierno federal -como lo demuestra la insistente propuesta del mando único de policía.

⁴ La interacción del gobierno federal en las comunidades locales sigue realizándose de manera preponderante a través de las delegaciones federales, algunas de las cuales actúan como verdaderos virreinos o jefaturas políticas del poder federal. En el nombramiento de algunas de estas delegaciones persiste en observar criterios partidistas sobre los de profesionalización, coordinación y eficacia. La ausencia de un verdadero federalismo aunado a lo anterior, propicia la creación de cacicazgos políticos como el que actualmente está viviendo Coahuila.

La cantidad, el uso, destino y control de la mayoría de los recursos asignados para proveer de seguridad pública a los gobernados, son facultad exclusiva de la federación, no obstante que en las últimas administraciones se ha adoptado la tendencia de privatizar la seguridad pública. Va de suyo que con el parapeto de la seguridad pública, el centro ha encontrado un factor más de control, presión e intromisión para vulnerar la autonomía y la autodeterminación de las entidades federativas.

Coincidimos plenamente con lo sostenido por Woodrow Wilson, respecto a que la Administración Pública debe estar separada de la Política y debe funcionar eficientemente, dejando de lado la discrecionalidad ideológica o partidista.

La modernización del aparato administrativo de los órdenes de gobierno, constituye una medida que debe adoptarse urgentemente, pues las deficiencias en la capacidad de ejecución de las estructuras administrativas municipales, estatales y federales se han convertido en el principal cuello de botella del federalismo mexicano.

En pleno siglo XXI existen únicamente veinte estados federales en el orbe, pero cada uno, con sus características y peculiaridades propias que les permite la flexibilidad de dicho régimen estatal. Entre estos países se encuentra el precursor del sistema federal: Estados Unidos de América; asimismo Canadá, Rusia, India, Australia, Brasil, Argentina, Alemania, Suiza, Austria, Bélgica, entre otros⁵.

Como se puede observar, muchos de los países más avanzados, desarrollados y competitivos han adoptado el sistema federal, por lo que se pone de manifiesto que en la medida que se optimice el federalismo como forma de gobierno, podrán aprovecharse de una mejor manera las capacidades y potencialidades del Estado, no sólo para la mejor representación ciudadana sino para potenciar el desarrollo económico de las naciones.

⁵ GONZALEZ SCHMAL, RAUL. *Unión Europea, Constitución y Federalismo*. (En línea). Disponible en: <http://espacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=bibliuned:1525&dsID=UEconstYfed.pdf>. México. UNAM. Consultado el 14 jun. 2011.

SEMBLANZA CURRICULAR

El licenciado Rodolfo González Valderrama, es licenciado en sociología, con estudios de posgrado en derecho en la Universidad Nacional Autónoma de México.

En la administración pública se ha desempeñado en los siguientes encargos: Asesor del secretario de la Contraloría General de la Federación, director del Centro de Estudios Municipales del estado de Tamaulipas, subdirector de difusión de la presidencia de la república, cónsul adscrito de México en la ciudad de Dallas, asesor de la delegación gubernamental para las negociaciones de la paz en el estado de Chiapas, director de Concertación Social en la Coordinación General de Participación Ciudadana, en la Secretaría de Gobernación, representante del gobierno del estado de Zacatecas en la Ciudad de México, asesor del gobierno del estado de Zacatecas, secretario técnico de la Vicecoordinación del Grupo Parlamentario del PRD en el Senado de la república, secretario técnico de la coordinación del Grupo Parlamentario del PT en el Senado de la república, director de difusión, representación del gobierno de Zacatecas en el Distrito Federal.

Ha publicado diversos artículos de opinión y ensayos en diversos medios, diarios de circulación nacional y revistas especializadas.

MTRO. JOSÉ LUIS LEAL SANABRIA
Presidente del Colegio de Jalisco y Notario Público

La visión Municipal en el sistema de Competencias

Como si el Constituyente Permanente en el año dos mil hubiese sabido lo que eventualmente ocurriría al “soltar la cuerda” de la autonomía municipal, ideal perseguido desde los tempranos años ochenta, a manera de “válvula de escape” concedió al municipio la facultad de coordinarse con el estado a fin de prestar conjuntamente los servicios públicos que en el artículo 115 constitucional se otorga al nuevo nivel de gobierno, el municipal.

La nueva visión del federalismo mexicano, ampliado ahora por la pluma del legislador, mereció un proceso de ajuste que con el método del ensayo y el error entretejió el nuevo tejido jurídico-institucional de las relaciones entre el estado y sus municipios, y entre aquél y la Federación. El resultado de la autonomía fue el ejercicio apresurado de las nuevas facultades hacendarias, y el relajamiento por parte del Estado de la prestación y la responsabilidad de las facultades a cargo del municipio; después de todo, ya no era “su problema”.

Empero, sí que era su problema. Se trataba de un vacío que hacía letra muerta la intención reformadora del Constituyente Permanente, pues por un lado el recientemente emigrado gobierno municipal, evolución del “municipio libre”, y ulterior desarrollo de la “descentralización administrativa”, no tenía prestos los recursos ni la experiencia necesaria para el desempeño de las tareas que ahora le correspondían, y que prontamente el Estado le transfirió, celoso guardián –ahora sí- de la constitucionalidad mexicana.

La “válvula de escape” de la coordinación se convirtió en un arrojar la carga de los servicios públicos entre el estado y los municipios. La coordinación sólo era visible en la teoría que el legislador convirtió en ley, y que la realidad práctica dio al traste.

La clara renuencia del Estado a liberar los recursos necesarios para que el municipio asuma su papel como prestador de los servicios públicos que le corresponden hace inaplicable el postulado federalista constitucional; por su parte, alegando la inexperiencia del municipio como nivel de gobierno, se apetece negarlo afirmando que el bienestar del gobernado es lo fundamental; irónicamente, el bienestar del gobernado es uno de los argumentos para la reforma al artículo 115. Aquí alguien no hace la tarea como es debido.

El Federalismo Hacendario y muchos otros temas que competen a todos los actores de los gobiernos del país, ellos se han pronunciado por el fortalecimiento de los gobiernos locales, estatales y por supuesto municipales; para ello han propuesto estrategias que van desde el impulso de descentralización administrativa en algunos sectores y políticas públicas, hasta el reconocimiento y reestructuración de los recursos que se distribuyen a los estados y municipios desde la Federación.

La discusión ha sido abordada desde perspectivas muy diferentes; los estados, después de una lucha y negociación por mayores recursos provenientes de la Federación, crearon un Sistema Nacional de Coordinación Fiscal del que se desprenden las leyes estatales de coordinación fiscal. Los estados, ya con la nueva distribución de los recursos de origen federal, avanzaron hacia la distribución de las participaciones para sus municipios de manera un tanto discrecional (*no es uniforme la fórmula de distribución de los recursos de los estados hacia los municipios en todos el país*), que ocasionalmente está marcada por la afinidad política de cada uno de ellos.

En este proceso de alternativas el ámbito municipal y los gobiernos locales, han tenido una participación muy significativa en el tema hacendario y en algunos otros, como el de sistemas de competencia y sus atribuciones jurídicas.

En 1917 México adopta como forma de gobierno la república representativa, democrática y federal, compuesta por estados libres y soberanos. El Congreso Constituyente de Querétaro confirmó la vigencia del sistema federal en el artículo 40 de la Constitución.

No obstante, en materia fiscal y financiera la Constitución de 1917 no estableció una distribución de las fuentes para la Federación, los estados y los municipios, sino que otorgó facultades a los estados para establecer las contribuciones necesarias al presupuesto local (artículo 124) y a los presupuestos municipales (artículo 115).

Asimismo, estableció prohibiciones para establecer impuestos a los estados (artículo 117).

Por lo tanto, se adoptó un sistema de **conurrencia contributiva** de la Federación y los estados en la mayoría de las fuentes de ingreso. Esta omisión ha provocado enormes problemas fiscales y conflictos entre los tres órdenes de gobierno.

En el Federalismo se comparten soberanías, con el objetivo último de la unidad nacional, por medio de la integración de los gobiernos locales y de las regiones; es la mejor fórmula para consolidar nacionalmente la diversidad cultural, histórica, geográfica e incluso étnica.

El Federalismo Fiscal pretende garantizar una mayor equidad en el tratamiento fiscal de las transferencias, los subsidios y las participaciones, con objeto de equilibrar las limitaciones de los gobiernos locales, de aprovechar las ventajas de esos gobiernos y de que ciertos servicios y bienes públicos estén presentes sin importar la capacidad de pago de las regiones. De ahí la importancia de que el conjunto federado colabore tanto en la conformación como en la participación de recursos del Estado.

Por lo tanto, el camino hacia un Federalismo Real debe avanzar por diversos frentes de manera simultánea. El fortalecimiento de los ingresos y del gasto de estados y municipios habrá de ir acompañado de mayores poderes y competencias, así como del perfeccionamiento de los sistemas de control, seguimiento y evaluación en todos los niveles de gobierno. De este modo se podrá asegurar la eficiencia tanto en los esquemas de administración tributaria como en las políticas de gasto.

El sistema de coordinación fiscal, a través del cual la Federación canaliza recursos a los estados y municipios por la vía de participaciones y aportaciones, resulta ser ineficiente y contrario a un espíritu federalista.

Con el Federalismo se buscan nuevos modelos que permitan mayor descentralización en la toma de decisiones, mayor eficiencia en la asignación de recursos y mejor distribución de responsabilidades fiscales entre niveles de gobierno para atender a la necesidad de la equidad fiscal.

La potestad de aplicar tributos a personas, bienes y acciones corresponde, de manera originaria, a los diferentes órdenes de gobierno de igual categoría institucional, que en el caso de México son el Federal, Estatal y Municipal.

Como obvia consecuencia de la coexistencia de soberanías tributarias, ha sido necesario ir adoptando medidas que eviten la doble o múltiple tributación, distribuyan los ingresos, delimiten competencias entre los niveles de gobierno y permitan avanzar en la colaboración administrativa entre ellos y evitar confusión y molestias para los contribuyentes.

El camino que se ha buscado en México para cumplir con los objetivos de estabilización, redistribución del ingreso y asignación de recursos y bienes, respetando el Pacto Federal y la soberanía tributaria de cada uno de los estados de la Federación, ha sido el desarrollo en la coordinación de sistemas tributarios.

No obstante, si bien la coordinación fiscal proporciona ventajas a los estados, a través de participaciones, también señala las restricciones que imponen a su poder tributario las diversas leyes fiscales federales o los convenios.

La obligación del gobierno federal de garantizar un desarrollo equilibrado y sostenido de la Federación en su conjunto ha llevado a la recaudación de los principales impuestos, como el ISR, el IVA y algunos especiales, esté bajo la responsabilidad del gobierno federal.

Y es aquí donde la coordinación intergubernamental adquiere gran importancia en torno a la concurrencia tributaria, el ingreso, el gasto, el crédito, así como las transferencias fiscales del orden federal a los estados.

Si bien se daban los primeros pasos en la coordinación tributaria, se requería integrarlos en un solo procedimiento. Desde mediados de los años setenta se señalaba la necesidad de una Ley de Coordinación Fiscal en donde se establecieran los principios rectores de las relaciones fiscales entre la Federación, estados y municipios; la regulación para la concesión y entrega de participaciones, para la concurrencia tributaria y el gasto público; las condiciones a que habrán de sujetarse los empréstitos que soliciten los gobiernos locales, entre los asuntos más importantes.

El mecanismo que estableció la Ley de Coordinación Fiscal para que las entidades federativas accedan al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, y así poder recibir las participaciones estipuladas en dicha Ley, es celebrando un convenio entre la SHCP y cada uno de los estados que desee incorporarse. Este compromiso es el llamado Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

La adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal permite a los estados recibir participaciones a cambio de respetar las limitaciones a su poder tributario, establecido en las leyes federales o en los convenios.

Una ventaja importante derivada de la Ley de Coordinación Fiscal es la obligatoriedad de que los estados coordinados participen a su vez a los municipios con al menos 20% de lo que ellos reciban.

Los esfuerzos recaudatorios de las fuentes tributarias disponibles son de bajo potencial; los gobiernos estatales y municipales dependen en promedio en un 60% de los recursos provenientes del gobierno federal: participaciones, Fondo de Fomento Municipal, Fondo de Aportaciones. Las posibilidades de desarrollo regional son frágiles en tanto no se fortalezca la capacidad de contar con recursos propios.

Las transferencias de recursos que la Federación canaliza a los gobiernos locales a través de diferentes rubros constituyen parte esencial de los ingresos con que cuentan esos gobiernos no sólo para invertir en obra pública, sino también para cubrir su gasto corriente.

No obstante, esta fuerte dependencia ha tenido consecuencias negativas y retos a superar. Dentro de los resultados negativos encontramos el hecho de que los gobiernos locales han perdido interés y compromiso en su función recaudatoria, y entre los retos está el de encontrar la fórmula de distribución que cumpla con los criterios de equidad y eficiencia.

Las diferencias e inconformidades han llegado a resolverse políticamente para evitar conflictos locales, los gobiernos de los estados han tenido que entrar en negociaciones con la Federación y/o con los cabildos para compensar las diferencias. A fin de cuentas, se vuelve a lo que se quiso evitar y las negociaciones políticas se sobreponen a los criterios técnicos.

El problema de la tributación local sigue pendiente, debido a que en el fondo reafirma la dependencia financiera de los municipios. Al tener una cantidad más o menos segura de recursos, se inhiben las capacidades de captación de recursos propios. Se calcula que en promedio los municipios reciben el doble de dinero vía ramo 33 respecto a lo que recaudan por impuesto predial.

El autentico Federalismo, debe implicar que la asignación de los recursos públicos esté en función de una redefinición completa de responsabilidades, potestades, facultades, funciones y recursos de cada orden de gobierno, orientados a disminuir la dependencia financiera respecto del gobierno federal.

Debe ser capaz de **otorgar y transferir potestades tributarias** a estados y municipios para fortalecer el pacto federal. Debe también **modificar el Convenio de Colaboración Administrativa** para que las entidades tengan **mayores facultades de fiscalización y, en consecuencia, incremento de los incentivos fiscales**.

Se requiere la construcción de sistemas estatales de Coordinación Fiscal-Hacendaria, con su respectiva legislación, **donde los municipios sean actores activos y participen con voz y voto**.

El establecer realmente un Federalismo Hacendario, que vaya más allá de la retórica y buenas intenciones y que armonice la vida económica del país, es, según la visión municipalista, una tarea grande pero sin lugar a dudas, no difícil de resolver, cuando existe la voluntad política, para construir la nación que todos anhelamos.

SEMBLANZA CURRICULAR

Mtro. José Luis Leal Sanabria, licenciado en derecho por la Universidad de Guadalajara y maestro en derecho constitucional por la Universidad de San Pablo, de Madrid, España.

Actualmente es presidente del Colegio de Jalisco, Asociación Civil. Notario público titular número 74 de la zona metropolitana de Guadalajara, miembro de la Asociación Nacional del Notariado Mexicano.

Profesor honorario de derecho constitucional en la División de Estudios Jurídicos de la Universidad de Guadalajara. Es premio nacional a la docencia jurídica 2007 por la Asociación Nacional de Facultades Escuelas de Derecho, Departamentos de Derecho e Institutos de Investigación Jurídica, A. C. Premio Fundación Pedro Sarquis Merrewe 2008. Miembro distinguido del Seminario de la Cultura Mexicano.

Ha sido en la administración pública del estado de Jalisco, subdirector de pensiones del Estado, subsecretario general de gobierno, presidente del Consejo de Recreación, Cultura y Deporte del Estado; jefe del Departamento de Educación Pública, hoy Secretaría de Educación; secretario general de Gobierno; diputado local, también, y presidente del Congreso del estado de Jalisco en la legislatura XLVII, XLIX y la LVI.

DR. VÍCTOR MANUEL ROJAS AMANDI
Director del departamento de Derecho, UIA

**EL CENTRALISMO DE LA JUSTICIA Y LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DEL
JUICIO DE AMPARO, OTRA OPORTUNIDAD PERDIDA**

Introducción

Con frecuencia sucede que de tanto repetir frases vacías perdemos la capacidad para ver aspectos sencillos de la realidad. Esta es lo que pasa cuando se nos enseña que, tal y como lo establece y porque lo establece el Art. 40 de la constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vivimos en una República federal “compuesta por estados libres y soberanos en todo lo concerniente en su régimen interior”. Conforme lo dispuesto en esta disposición constitucional, el poder público se encuentra descentralizado en dos instancias de gobierno: la federal y la estatal. En términos del Art. 124 constitucional, las competencias públicas se dividen entre ambas instancias de gobierno conforme el método de enumeración parcial de las competencias federales, reservándole las facultades no expresas para los estados. Estos deberían ser autónomos para la emisión de sus leyes, para la ejecución de las mismas y para la resolución judicial de las controversias que se originen con motivo de la aplicación y cumplimiento de sus leyes internas.

Sin embargo, cuando leemos con detalle el texto del Art. 107 de la Constitución advertimos que, al menos en el ámbito judicial, más que existir un federalismo, lo que tenemos en México es un auténtico centralismo. Esto deriva de hecho que, la última instancia de los juicios locales de todo tipo: comunes, administrativos, de constitucionalidad local, electorales, etc., es en vía de amparo o de algún otro recurso, siempre una instancia federal. La última palabra sobre la interpretación de las constituciones y leyes que emiten los órganos de gobierno legislativos locales corresponde a los tribunales federales, con lo que la autonomía de los estados no deja de ser más que una fórmula sin contenido real.

Además debemos considerar que, en un Estado de Derecho vale el principio de supremacía judicial, entendiéndose por esto la capacidad con que cuentan los jueces para controlar la legalidad y la constitucionalidad de los actos de los órganos ejecutivos judicial y para decidir en última instancia cuando dichos actos son válidos o inválidos. En un Estado de Derecho, en donde las autoridades sólo pueden hacer la ley les permite, el órgano que decide en última instancia sobre la

legalidad y la constitucionalidad de los actos de los otros órganos públicos es el órgano supremo. De tal forma que, si el Poder Judicial Federal ejerce el control sobre todos los actos de autoridad federal, local o municipal, de hecho vivimos en un centralismo. O sea que el centralismo judicial por efecto del principio de supremacía judicial se vuelve de hecho un centralismo político.

Historia

Fue un gran jurista del pasado, don Emilio Rabasa, el primero en señalar que:

“Los Estados son soberanos para dictar leyes en materia de derechos común; pero no justicia para aplicarlas. Esta es la extravagante fórmula de nuestro principio federal en materia de⁶”

Así diría Rabasa que:

“Nuestros estados, a quienes se reconoce y no se estorba la libertad de legislar en las materias del derecho común, están sometidos a la tutela federal en la aplicación de sus propias leyes. La Corte puede revocar todas las sentencias de los tribunales de un Estado, si cree que estos no aplicaron bien sus propias leyes⁷”

Y fue Rabasa quien nos recordó como inicio en nuestro Estado federal esa perniciosa práctica. La interpretación de los abogados del artículo 14 de la Constitución del 57 buscando más instancias para defender sus causas, los llevo a plantear el argumento que cuando las autoridades judiciales locales no aplican correctamente las propias leyes estatales, violan el principio de aplicación de la ley exactamente aplicable al hecho previsto en la distribución constitucional de referencia. Pero como diría Rabasa:

“Si todos los actos de las autoridades del ramo en los estados, son revisables por los jueces federales, y anulables por éstos, cuando a su modo de ver aquellos no se ajustan exactamente a las leyes del Estado mismo; si con el criterio vago e incierto de la recta aplicación de las leyes y el cumplimiento de la justicia, la Corte Suprema tiene facultad para revocar todos los fallos de los jueces locales, la administración de justicia en los Estados es, de hecho, federal, por más que dejen hipócritamente a cargo de aquellos las primeras instancias de los juicios⁸”

⁶ La constitución y la dictadura, Porrúa, México, 1982, p. 220.

⁷ Ibidem., p.217

⁸ El artículo 14 y el juicio constitucional, Porrúa, México, 1978, pp. 82-83

Rabasa nos recuerda cómo fue que Don Ignacio Vallarta, jurista Histórico del constitucionalismo mexicano, compro tal propuesta interpretativa al aceptarla para la materia penal y rechazarla para la materia civil, bajo el argumento que al afectar la pena la libertad se implicaban garantías individuales que por sí mismas constituían normas federales. El efecto de esta interpretación que abría las puertas de una invasión de competencias estatales, siguió la lógica de toda invasión: ganarlo todo sin concesiones. La interpretación de Vallarta “no le sobrevivió; sus sucesores dieron al artículo mayor amplitud posible, sin cuidarse de la independencia local vulnerada y destruida⁹”.

Rabasa hace especial énfasis en la tentación de poder que genera toda invasión y que lleva al invasor a violar acuerdos, reglas, compromisos:

*“La corte cedió a la tentación de extender su poder y se empeñó en ampliarlo; consintió en declararse garante de todos los derechos civiles; **federalizó el derecho común**, y mediante las reglamentaciones sucesivas, multiplicadas y minuciosas que se prestó a hacer el Congreso, se arrebató a los jueces locales su jurisdicción privativa y a los estados la garantía superior de la independencia federal¹⁰”*

Y al hablar cedió a su tentación, el Poder Judicial Federal vino a cimbrar todos los fundamentos en que se erige la República federal. Como Rabasa señaló:

“La independencia judicial es uno de los elementos esenciales de la libertad interior de los estados, sin el cual el régimen federal es una falsa promesa de la constitución, desmentida en sus disposiciones concretas ”

Además, con la interpretación del Art. 14 que dio lugar a la invasión de competencias por parte del Poder Judicial Federal y al sometimiento de los Poderes Judiciales locales, el juicio de amparo adquirió una nueva función, la que quizá hasta hoy día sigue siendo la función que absorbe la mayor energía del amparo, la función de último recurso que se puede hacer valer contra sentencias definitivas del fuero local, o como diría Rabasa, la función de recursos de casación. Así, lo que el poder judicial:

“ha ganado en extensión facultades, lo ha perdido en alteza de funciones; de interprete soberano de la ley suprema ha pasado a levantar el Código Civil a la altura de la Constitución, si ha conseguido asumir ella el papel de tribunal de provincia¹²”

⁹ Rabasa, Emilio, La Constitución y la Dictadura, p. 218.

¹⁰ Ibidem., p. 219.

¹¹ Ibidem., p. 217.

¹² Ibidem., p. 221.

Finalmente, Rabasa lanzo una contundente sentencia:

“Será una verdadera desgracia para nuestras instituciones, que hayan perdido definitivamente los estados su independencia judicial y la nación de majestad de su justicia”¹³

Y esto debido a que:

“Las diferencias de detalle y cierta amplitud en las condiciones de relación entre el Poder Central y los Poderes Locales tienen por límite las condiciones esenciales que connota el término federación, límite que no puede traspasarse sin destruir el sistema federal y sin romper la constitución que se base en tal sistema”¹⁴

Así Rabasa sentenciaba el final del federalismo en el sistema judicial mexicano:

“Si una regla general de la Constitución somete los actos y determinaciones de cualquiera de los tres poderes locales a la revisión del Poder Central, el régimen interior no será ya obra del Estado particular, ni será éste libre para proveer a su prosperidad como él quiera entenderla, ni habrá sistema federal en el gobierno”¹⁵

Para establecer el régimen Federal del sistema judicial mexicano se requiere, será necesario que:

“El poder Judicial de cada Estado, se ejercerá por los tribunales que establezca o designe la Constitución (local); y todas las causas civiles o criminales que pertenezcan al conocimiento de estos tribunales, será fenecidas en ellos hasta su última instancia y ejecución de la última sentencia”¹⁶

Todavía hoy día se ve lejos que, como lo sostendría Rabasa que:

“Toda causa del conocimiento de los tribunales de los Estados debe fenecerse en ellos sin intervención, sin revisión, sin tutela del poder judicial del centro, o tendremos la integridad del estado rota, supuesto que uno de los tres elementos que la constituyen está bajo el dominio del poder central”¹⁷

¹³ Loc. cit.

¹⁴ Rabasa, Emilio, El artículo 14 y el juicio constitucional, p.77.

¹⁵ Ibidem., pp. 81-82.

¹⁶ Ibidem., p. 83

¹⁷ Loc. cit.

Aún no acabamos de entender, para hablar de un verdadero federalismo judicial, que:

“Todas las causas civiles o criminales que pertenezcan al fuero local deben ser fenecidas en los tribunales del Estado; todo lo que a ese fuero corresponde constituye parte del régimen interior, del libre y exclusivo Gobierno del mismo Estado”

A lo largo de más de un siglo se han acuñado muchos y múltiples argumentos que justifican el centralismo de la justicia mexicana, que si el poder judicial federal es más profesional, serio, menos corrupto, más independiente de las autoridades políticas, etc. Pero el que gana es al que Ponciano Arriaga le denominó el argumento conservador: todavía no es tiempo.

La Reforma Constitucional Sobre el Amparo

En la *“Exposición de motivos de la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma y adicionan los artículos 94, 100, 103, 107 y 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”* de la Cámara de Senadores fechada el 19 de marzo de 2009 se volvió a plantear la necesidad de replantear el juicio de amparo directo y el papel de juzgados de última instancia sobre controversias que se originan con motivo de la aplicación y cumplimiento de leyes locales de casi cualquier tipo, que actualmente cumplen los Tribunales Colegiados de Circuito.

Los argumentos y alcances que se plantearon en la exposición de motivos de referencia para replantear la función que cumple el juicio de amparo directo, no fueron los mismos que los que se hicieron valer en las discusiones del Congreso Constituyente de 1917. Antes se trató de refutar la legitimidad del juicio de amparo con base en la defensa de los derechos soberanos de los estados:

“Efectivamente, en el Constituyente de 1917 hubo una energética oposición al establecimiento del amparo directo en contra de las sentencias definitivas dictadas por los tribunales estatales, por estimar que nulificaría la administración de justicia local, comprometiendo la soberanía de los estados y el prestigio de sus órganos judiciales. Dicha resistencia promovida por varios diputados, fue, sin embargo superada”

Ahora las razones fueron, aunque si no en exclusiva, si fundamentalmente de carácter práctico:

“Asimismo, las estadísticas de los últimos años muestran que en un gran porcentaje de las sentencias de fondo dictadas en vía directa se niega la protección constitucional. De hecho, la cifra de expedientes en los que se concede el

amparo solicitado es menor al 30%, cantidad ésta que, por mucho, resulta menor a la relativa al número de asuntos en los que se negó, se declaró la incompetencia, o bien el sobreseimiento del juicio”

Antes se podía la suspensión del juicio de amparo directo en su totalidad, ahora sólo se ha pedido:

“El amparo directo no debe desaparecer sino que debe limitarse, adicionando los criterios de importancia y trascendencia”

Los medios también difieren entre sí. En el pasado, se pedía suprimir el juicio de amparo por considerarlo pernicioso para el sistema federal de gobierno. Hoy, en cambio, se pide incluir un criterio que se ha importado del recurso norteamericano del *“writ of certiorari”*: el criterio de importancia y trascendencia, que desde 1994 ya aplica la Suprema Corte de Justicia de la Nación y se encuentra reglamentado en sus acuerdos generales.

“En el entendido de que lo que se pretende no es, de ninguna manera, desaparecer el amparo directo como medio para la salvaguarda de las garantías individuales y vía fundamental para lograr la unidad interpretativa de la Constitución, sino de atemperar la intervención de la justicia federal en el ámbito local, en respecto de su autonomía e independencia.

Puede llegar a afectar la autonomía judicial de los estados y por la otra, congestiona la marcha de los tribunales colegiados de circuito, resulta pertinente considerar que la reestructuración más prudente de dicho juicio requiere la concordancia de dos ejercicios.

En primer lugar, el afianzamiento de la autonomía plena de los tribunales ordinarios y en segundo, la implantación de una facultad de selección por parte de los tribunales colegiados de circuito para admitir las demandas de amparo directo”

La facultad de selección que se propone instaurar, siguiendo en lo esencial el writ of certiorari norteamericano, consistiría en otorgar a los tribunales colegiados de circuito la facultad para admitir, de entre todas las demandas que se les presenten, solo aquellas que, dentro de ciertas reglas, sean de importancia y trascendencia, por implicar un pronunciamiento novedoso excepcional.

Sobre como funcionaria la aplicación del circuito de importancia y trascendencia, la exposición de motivos estableció:

Tratándose de las primeras, esto es, promociones en que se planteen violaciones directas a la constitución, de leyes o normas generales que se impugnen por violación a las garantías individuales o a los principios de competencia federal y

locales en perjuicio del quejoso, los tribunales colegiados de circuito, en principio, deberán admitir todas las demandas, en virtud de que la decisión de tales materias no puede ser objeto de análisis por los tribunales ordinarios.

Con base en estos argumentos, la exposición de motivos de la iniciativa que se comenta se propuso adicionar el texto de la frac. III Art. 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con el siguiente párrafo:

“El amparo a que se refiere este inciso será procesado cuando, además de los requisitos que para ello se establecen, las sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio entrañen la fijación de un criterio de importancia y trascendencia en los términos que precise la ley reglamentaria”

Conclusión

En el proyecto de reforma de amparo se tuvo la oportunidad histórica de comenzar a dar fin al centralismo judicial que nos lleva al centralismo político de facto que se vive en el México de principios del siglo XXI.

El cáncer de los sistemas de justicia modernos: el rezago judicial, mismo que crece de manera exponencial por el fenómeno denominado de judicialización de los conflictos, hizo al Constituyente Permanente pensar en limitar el control de legalidad local que mediante el recurso del amparo indirecto ejercen de facto los tribunales colegiados de circuito, pero pudo más el peso de la tradición, el miedo al cambio y la ambición de quienes ejercen el poder monopólico.

SEMBLANZA CURRICULAR

El doctor Rojas Amandí realizó sus estudios de Licenciatura en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, de Maestría en Derecho en la Universidad de Heidelberg en Alemania y de Doctorado en el Instituto Marx Plan de Derecho Internacional, y de derecho público en dicha universidad.

Ostenta, asimismo, un segundo Doctorado en derecho de la Unión Europea y Derechos Humanos por la Universidad Nacional de Educación a Distancia de Madrid, España. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores donde ha sido distinguido con el nivel segundo. Es autor de 7 libros y de más de 30 artículos en materia jurídica. Es miembro de la Comisión de Asesores Externos de Derecho Internacional Privado, de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Se especializa en filosofía del derecho, argumentación jurídica, derecho internacional público y derecho internacional privado. Es actualmente director del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, plantel Santa Fe.

DR. JOSÉ MARÍA SERNA DE LA GARZA
Investigador del IJ-UNAM
Ponencia trabajada de versión estenográfica

Comienzo con un agradecimiento al Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, en particular a su director el Licenciado César Becker por la invitación que me ha hecho a participar en este interesante seminario que congrega a importantes especialistas en las distintas materias que aquí se estarán discutiendo.

Gracias, también, por darme la oportunidad de compartir esta mesa con tan distinguidos colegas, especialistas todos ellos también en los temas que vamos a discutir.

El título o el tema de nuestra mesa es teoría general del estado federal y distribución de competencia. En función de eso he preparado una exposición en donde procuraré ir haciendo una serie de análisis o si se quiere de examen de algunos elementos conceptuales que considero relevantes, para entender al Estado Federal Mexicano. El estado en que se encuentra, si quiere verse así, nuestro sistema federal.

Entre una de las precisiones o una de las primeras precisiones que quisiera hacer, está la que se refiere al concepto mismo de federalismo, porque si uno empieza a revisar a los distintos autores que han estudiado a ese tema, las definiciones varían.

Por supuesto, no voy a hacer aquí una revisión de todas las definiciones, pero sí por lo menos podrían crearse agruparse esas definiciones en dos grandes rubros o en dos grandes categorías. Unas de ellas son definiciones de corte institucional, es decir, se fijan en los aspectos institucionales que caracterizan a los distintos estados federales, mientras que otras definiciones son de corte podríamos decir sociológico, estas últimas, las de corte sociológico se fijan no tanto en el arreglo institucional, si no en las cualidades de las sociedades, hay ciertas sociedades dicen estas perspectivas sociológicas que tienen ciertas cualidades que las llevan a tener arreglos institucionales de corte federal.

La perspectiva que manejo en esta charla es eminentemente institucional, si bien no hay que dejar de lado que esa institucionalidad tiene una razón de ser, los estados adoptan la forma federal por alguna razón y esa razón se encuentra en ciertas características que tienen sus sociedades, sea por la gran extensión

territorial, sea porque existen conflictos de carácter étnico que solo pueden ser resueltos a través de arreglos de corte federal, sea por cualquier otro de los motivos que impulsa a los estados a adoptar este tipo de forma.

¿Qué es lo que caracteriza típicamente a un estado de corte federal? Yo manejaría por lo menos tres notas características bien conocidas son los órganos federales y órganos de poder locales con autonomía garantizada por la Constitución. Otro elemento típico de los Estados federales es la división constitucional de competencias entre los órganos federales y los órganos estatales. Otro más que ya se debatía aquí en la mesa anterior, es la existencia de alguna forma de representación de las entidades federativas en el gobierno federal y alguna forma de participación en la formación de la voluntad federal. A lo que alude esta tercera nota característica es a la institución del Senado como una Cámara de representación de los intereses territoriales.

Como dije anteriormente, esta es una nota muy debatida en el caso del federalismo mexicano puesto que está muy cuestionado el que efectivamente, el Senado esté sirviendo como una Cámara de representación territorial en lugar de predominar en el Senado la lógica de representación territorial, no que parece estar predominando es la lógica de representación político-partidista. Pero ése es un punto de debate importante.

En el análisis de los sistemas federales también es común encontrar perspectivas distintas. Hay una serie de estudios que tienen una perspectiva esencialmente política o politológica; y hay otra serie de perspectivas que centran su atención en el tema jurídico institucional.

En realidad para entender cómo es que funcionan los sistemas federales hay que estar atentos a los dos aspectos. Hay que estar atentos a lo que un gran autor estudioso de este tipo de sistemas, podría decirse incluso el decano de los estudios federales a nivel internacional por mucho tiempo –él ya es fallecido-, el doctor Daniel Eleazar.

Él nos decía que en los sistemas federales siempre hay un momento político y hay un momento jurídico institucional. Los dos momentos son relevantes para entender cómo es que evolucionan los sistemas federales, para entender cuál es su dinámica.

Aquí no me centraré en el momento político, más bien me centraré en los minutos que me quedan en el tema institucional, pero con la precaución o la advertencia de que el momento jurídico institucional no puede entenderse sin meter en la ecuación también al momento político.

Hay toda una serie de autores que nos ayudan a afinar la mirada en qué consiste precisamente ese momento político. Menciono los elementos que nos da un autor muy importante en el análisis de los sistemas federales que nos dice que el momento político consiste por lo menos en tres elementos.

En los sistemas federales hay una política territorial. Hay arenas políticas diferenciadas territorialmente demarcadas que se articulan con otras arenas locales y que a su vez se articulan en una gran arena política federal.

En los estados federales hay una relación compleja entre estado y sociedad. La sociedad tiene distintas opciones hacia dónde dirigir sus demandas. Los politólogos y sociólogos dirían que hay distintas opciones para canalizar el conflicto político y social. En fin, la importancia del sistema de partidos.

El sistema de partidos, lo sabemos muy bien en México, es muy importante para entender cómo funciona un sistema federal. No es lo mismo nuestro sistema federal bajo un sistema de partido hegemónico a nuestro sistema federal bajo un sistema multipartidista.

Si nos vamos a centrar en el tema del diseño normativo de un estado federa, ¿cuáles son los aspectos básicos? Uno de esos aspectos básicos es lo que podríamos identificar como la creación de una estructura compleja con sistemas jurídicos diferenciados basados en un doble nivel constitucional. En la mayoría de los Estados federales hay un doble piso constitucional. No en todos. En Canadá, por ejemplo, no hay constituciones provinciales, pero en la mayoría de los Estados federales sí hay constituciones de los estados. Hay un doble piso constitucional.

Éste es un tema en el que se ha reflexionado o se ha teorizado poco esta relación entre uno y otro piso constitucional. De los pocos que han reflexionado en esta temática está el doctor Diego Valadez, que le ha puesto un nombre a los dos pisos.

Hay un constitucionalismo originario que es el que corresponde a la Constitución General de la República y hay un constitucionalismo reflejo que puede considerarse –si se quiere ver así– como derivado del constitucionalismo originario que tiene límites. En la Constitución General hay límites para ese constitucionalismo reflejo, pero que fuera de esos límites tiene una posibilidad importante de creatividad institucional, como en algunos casos ya lo hemos visto en nuestro país en eso que se ha dado en llamar como una especie de nuevo constitucionalismo en las entidades federativas, sobre todo en lo que tiene que ver con declaraciones de derechos humanos, incorporación de derechos contemplados en los tratados internacionales e instituciones de justicia constitucional local.

Quien sí tiene una reflexión importante acerca de la articulación entre los distintos niveles normativos de los Estados federales es Kelsen el cual sí tiene una

reflexión al respecto. Tiene una teoría de los tres niveles normativos en donde habla de un orden normativo general de donde derivan órdenes normativos parciales, es decir el federal y el de las entidades federativas.

Lo que menciono porque de alguna manera ha tenido esta idea de Kelsen, un impacto en la forma en que nuestra Suprema Corte de Justicia entiende al sistema federal. Hay un criterio jurisprudencial de la Corte en donde nos habla de los diversos órdenes jurídicos establecidos en la Constitución Federal y nos habla de cinco órdenes jurídicos: el federal, el local, el del Distrito Federal, el municipal y el constitucional. Ése constitucional es el nivel general al que hace referencia Kelsen.

El otro elemento relevante de los arreglos federales es la existencia de un método o de una fórmula básica de distribución de competencias. Hay diversas fórmulas pero la más común es la que tenemos nosotros consagrada en nuestra Constitución: el establecimiento de una lista en donde se establece de manera expresa cuáles son las materias que corresponden a la federación y el establecimiento de una cláusula residual. Lo que no está expresamente establecido en esa lista se entiende que está reservado a las entidades federativas. Ésa es la fórmula del 124 constitucional que varía, tiene variaciones en cuanto a su rigidez o en cuanto a su flexibilidad, dependiendo del Estado federal de que se trate.

En el caso de Estados Unidos hay una fórmula más flexible. La nuestra es más rígida en función de ese adverbio de expresamente como lo utiliza el artículo 124 constitucional.

Sin embargo, el esquema de distribución de competencias no es tan sencillo como pudiera derivarse a partir de la simple lectura del 124. Hay el concepto que discutiremos más adelante de concurrencia, hay el concepto de facultades compartidas e incluso hay la posibilidad de transferir competencias a través de distintos tipos de convenios que establece nuestra Constitución.

Pero algo importante que hay que señalar cuando se habla de la fórmula de distribución de competencias en los sistemas federales es que típicamente esa fórmula tiene un rango constitucional de lo que derivan varias consecuencias.

Una consecuencia es la rigidez de la fórmula. Sólo puede reformarse a través del procedimiento previsto en la Constitución para su propia reforma el 135.

Otra consecuencia. Cualquier conflicto en el tema de distribución de competencias es por definición un conflicto de tipo constitucional que ha de ser resuelto por el sistema de justicia constitucional que tenga cada Estado federal.

Otra consecuencia es que la fórmula de distribución de competencias puede ir cambiando al tenor de la interpretación constitucional que haga la Suprema Corte de Justicia.

Aquí el doctor Rojas mencionaba cómo por ejemplo el amparo judicial es producto de una interpretación que desde el siglo XIX dio la Suprema Corte y que definió desde el siglo XIX lo que ahora conocemos como nuestro federalismo judicial muy centralizado, como ya se mencionaba aquí.

Eso es producto, originalmente de una interpretación constitucional de la Corte, que luego se lleve en el 17 al texto de la Constitución.

Decía que nuestro esquema de distribución de competencias no es nada más la lógica del 124, empiezan a aparecer otro tipo de conceptos. Uno de esos conceptos es el de competencias concurrentes, y aquí hay otra precisión conceptual, y hay que hacerla también porque la forma en que en México entendemos a las facultades concurrentes difiere de cómo se le entiende en otros países.

Aquí tenemos una forma muy mexicana de entender lo que llamamos facultades concurrentes a diferencia de lo que entienden por competencias concurrentes en otros países. El uso generalizado del concepto de competencias concurrentes, como se da en Estados Unidos, como se da en Alemania, como se da en Brasil, como se da en Austria y como se da en muchos otros países. Podría resumirse bajo la siguiente fórmula: existen ciertas materias respecto de las cuales en principio son las entidades federativas las que tienen competencias para regularlas o para expedir legislación en la materia. En principio, las entidades federativas son las que pueden regular la materia expidiendo la legislación correspondiente. Sin embargo, si la federación decide regular esa materia, entonces, desplaza a la competencia legislativa de las entidades federativas.

Esto que acabo de mencionar de a manera de definición doctrinal se puede ver muy bien a partir de la lectura del artículo 72, de la ley fundamental de Alemania, es el concepto de concurrencia como se le entiende en otros países; dicese: artículo 72, en el ámbito de la legislación concurrente, los estados tienen la facultad de legislar mientras y en cuanto la federación no haya hecho uso mediante ley de su competencia legislativa.

Eso no existe en nuestro país, sí existe en otros países ya sea de manera expresa en la Constitución, como en el caso de Alemania, o ya sea a partir de una interpretación de la Corte como es el caso de Estados Unidos. La idea de introducir este tipo de fórmula fue el de dar flexibilidad al sistema federal y que según las circunstancias en algún momento pudieran ser las entidades federativas las que pudieran legislar y en otros cuando hubiera necesidad de unificación o de armonización o de integración que fuera la que pudiera hacerlo.

Esas facultades no existen en México. Lo que llamamos aquí facultades concurrentes corresponde a otra idea y no corresponde esta idea del desplazamiento. Lo que aquí llamamos facultades concurrentes corresponde más bien a la

idea de lo que en otros países denominan las competencias compartidas. Es decir que federación, Estados y en algunas materias los municipios también comparten distintos tramos de la misma materia.

El caso de asentamientos humanos que ya se mencionaba aquí es un caso de lo que aquí llamamos facultades concurrentes, pero que en otros países llamarían competencias compartidas en donde, típicamente, en una reflexión general la federación establece bases o directrices generales a partir de las cuales las entidades federativas pueden expedir o deben expedir las leyes de desarrollo que precisen las disposiciones generales establecidas en lo que en otros países y aquí a veces también así se les llaman lo que establecen como las llamadas “Leyes Marco”

Por si eso no fuera suficiente en cuanto a la especie de confusión que existe en el curso del término de facultades concurrentes en nuestro país, simplemente menciono que concurrencia en materia tributaria significa otra cosa. Uno es el concepto de materia de Ecología de Salud, de Educación o de Asentamientos Humanos u otra distinta que no me dará tiempo de abundar más aquí es el tema de concurrencia tributaria, eso significa una cosa distinta.

Termino mi ponencia aludiendo de manera muy general, a lo que podría ser el otro lado de los sistemas federales. ¿Cuál es ese otro lado? Si por un lado tenemos una lógica de descentralización, típica de los estados federales, por otro lado, en todos los estados federales, también hay un aspecto de integración, hay un aspecto de armonización, hay un aspecto de unificación y finalmente también eso que se ha mencionado aquí ya de manera reiterada desde la mesa anterior un aspecto que tiene que ver con la colaboración. No todo es descentralización en los estados federales. También muy importante es el tema de la armonización, la unificación y eventualmente la colaboración.

La colaboración la enfatizo para terminar, porque de alguna forma se vincula con parte de la problemática que está viviendo el país en la actualidad, el tema de la colaboración o detrás del tema de la colaboración esta la problemática de la cohesión. Qué garantiza la cohesión de un estado, —y más allá de eso—, ¿Qué garantiza la cohesión de un estado federal que es una estructura por definición sumamente compleja.

La mayoría de los estados federales contemplan como un inicio de solución al tema de la cohesión institucional al principio de colaboración, como un principio constitucional; un principio constitucional del cual derivan una serie de deberes y obligaciones para todos los distintos actores relevantes en la estructura federal.

En algunos casos el principio de colaboración es producto de una interpretación de la corte, en otros casos, como en el caso de España y en el caso de

Bélgica son principios constitucionales o es un principio constitucional expreso de donde derivan, por ejemplo, en el caso de España, deberes concretos y específicos en cuanto al ejercicio de las facultades propias.

Por ejemplo, el respeto de las competencias ajenas, la moderación de la totalidad de los intereses públicos implicados, el deber de intercambio de información, el deber de cooperación y asistencia activas, o bien la comunicación de actos dictados y acuerdos suscritos con otras entidades, la emisión de informes, la exhibición de expedientes, la creación de órganos comunes, la cooperación económica, técnica y administrativa, entre otros deberes.

Creo que buena parte de lo que está pendiente en la agenda de la discusión de la reforma del Estado en lo que tiene que ver con el Estado federal, tiene mucho que ver con garantizar de alguna forma la cohesión institucional del Estado federal total. Que repito, en muchos casos de otros estados federales, parte de un principio de colaboración constitucional que no tenemos en México, ni de cómo resultado de interpretación de la Corte ni de manera expresa y toda la institucionalidad que se puede ir desprendiendo a partir de ese principio constitucional de colaboración.

Hasta ahí dejaría mí ponencia y muchas gracias por su atención.

SEMBLANZA CURRICULAR

El Maestro José María Serna de la Garza, es investigador titular A, de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, es licenciado en derecho por la Facultad de Derecho de la UNAM. Profesor en la Facultad de Derecho de la UNAM impartiendo la materia de garantías constitucionales, como profesor visitante impartió las materias de derecho mexicano y de derecho latinoamericano en la Universidad de Texas campus Austin entre 1997 y 2001. Imparte actualmente el seminario de globalización y derecho.

Dentro de sus publicaciones más importantes contamos con Derecho parlamentario, La Reforma del Estado en América Latina: los casos de Brasil, Argentina y México... de la Universidad de California, Estado de derecho y transición jurídica, Federalismo y Regionalismo, El sistema federal mexicano: un análisis jurídico, Globalización y Gobernanza: las trasformaciones del Estado y sus implicaciones para el derecho público.

En otras actividades, es investigador nacional, nivel tercero, del Sistema Nacional de Investigadores. Presidente de la sección mexicana del Instituto Iberoamericano del derecho constitucional desde abril de 2002. Miembro de la Academia Mexicana de Ciencias y presidente de subcomisión de educación.

MTRO. JORGE ALBERTO SILVA SILVA
Académico e Investigador de la UACJ

LA COMPETENCIA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN TRATÁNDOSE DE PROBLEMAS DE TRÁFICO JURÍDICO INTERESTATAL

I. Introducción

Es un hecho que en México sus habitantes migran constantemente dentro del territorio mexicano. Ayer se encontraban en un lugar, ahora en otro y mañana en otro. En un lugar conforman un acto que se vincula con el que realizan en otro y continúa en otro. Presento algunos ejemplos.

a) En el Estado de Hidalgo una pareja que ha hecho vida concubinaria por varios años formaliza su unión en el Registro de lo Familiar de ese Estado. En la formalización no ha habido solemnidad para constituir su unión matrimonial. Luego se trasladan a Jalisco, donde el matrimonio requiere de formalidades especiales para su constitución (que algunos suelen denominar solemnidades). ¿Podrá ser reconocida en Jalisco la unión formalizada en el Estado de Hidalgo como si fuera un matrimonio?

b) En las leyes de Nuevo León se exige el registro de un contrato de promesa de venta, mientras que en las leyes de otra entidad federativa no es necesario ese registro y su registrador se niega a hacer la inscripción. Si una autoridad de Nuevo León le pide a una entidad donde no es obligatorio la inscripción ¿tendrá que inscribirse esa promesa de contrato?

c) Una asociación civil constituida en el D.F. que, aunque tiene vida jurídica sin necesidad de haberse formalizado por escrito, desea realizar los actos propios de su objeto social en otra entidad federativa. ¿Podrá?

Estas son algunas de las vivencias, realidades sociales y problemas que se perciben hoy en día en el territorio mexicano que requieren de explicaciones jurídicas, especialmente, precisar qué órgano ha de legislar sobre estos problemas de tráfico jurídico interestatal ¿el Congreso de la Unión o las entidades federativas?

No se trata de legislar sobre una cuestión federación – estado, sino de estado - estado. Es decir, no comprende una cuestión de verticalidad en las relaciones, sino de las relaciones horizontales.

Hasta no hace mucho tiempo las leyes de cada entidad federativa parecían estar elaboradas bajo un mismo molde, generalmente una calca descarada. Hoy en día, la regulación uniforme en todo el país comienza a esfumarse (al menos, se ha minimizado).

En la Constitución general destacan los artículos 106 y 121 que prescriben algunas prescripciones sobre competencia judicial y legislativa relativos a las relaciones entre los órdenes de diferentes entidades federativas. Una parte de su regulación le compete al Congreso de la Unión y otra parte a los congresos de las entidades federativas. Este artículo llama la atención a estas cuestiones a partir del artículo 121 constitucional. Al menos, una parte del 121 constitucional. Procura aclarar, en parte, hasta dónde llegan las facultades del Congreso de la Unión para regular las relaciones interordinamentales (entre entidades federativas).

II. El enunciado constitucional

Comienzo presentando el enunciado constitucional regulador de las relaciones interordinamentales (la problemática interestatal). El art. 121 constitucional prescribe:

En cada Estado de la Federación se dará entera fe y crédito de los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros. El Congreso de la Unión, por medio de leyes generales, prescribirá la manera de probar dichos actos, registros y procedimientos, y el efecto de ellos, sujetándose a las bases siguientes:

- I. Las leyes de un Estado sólo tendrán efecto en su propio territorio, y, por consiguiente, no podrán ser obligatorias fuera de él.
- II. Los bienes muebles e inmuebles se registrarán por la ley del lugar de su ubicación.
- III. Las sentencias pronunciadas por los tribunales de un Estado sobre derechos reales o bienes inmuebles ubicados en otro Estado, sólo tendrán fuerza ejecutoria en éste, cuando así lo dispongan sus propias leyes.
- IV. Las sentencias sobre derechos personales sólo serán ejecutadas en otro Estado, cuando la persona condenada se haya sometido expresamente o por razón de domicilio, a la justicia que las pronunció, y siempre que haya sido citada personalmente para ocurrir al juicio.
- V. Los actos del estado civil ajustados a las leyes de un Estado, tendrán validez en los otros.

VI. Los títulos profesionales expedidos por las autoridades de un Estado, con sujeción a sus leyes, serán respetados en los otros.

Este enunciado contiene disposiciones que uniforman los ámbitos sustantivo y conflictual para cada uno de los estados que conforman la federación, siendo, además de jerarquía suprema e imperativa.

Destaca la disposición según la cual el Congreso de la Unión, por medio de leyes generales, prescribirá la manera de probar los actos, registros y procedimientos, así como el efecto que produzcan entre los estados de la federación. Habla, en este sentido, de lo que podrían ser las leyes reglamentarias del artículo 121 constitucional.

III. Las leyes reglamentarias del artículo 121 constitucional

El encabezado del art. 121 constitucional prescribe que el *Congreso de la Unión por medio de leyes generales prescribirá la manera de probar los actos, registros y procedimientos de un estado de la federación, así como el efecto de ellos*, sujetándose a un listado de bases que la misma constitución enumera.

El apartado que deseo destacar está referido a las obligaciones del Congreso de la Unión de expedir la ley o leyes, incluidos sus contenidos. En gran medida, de la precisión de los enunciados constitucionales se advertirán los límites de poder del Congreso. En otros términos, me referiré a las Facultades del Congreso de la Unión para legislar sobre estos temas, acotándolos, dado que algunas cuestiones interestatales le competen a los congresos de las entidades federativas.

1. Obligaciones del Congreso de la Unión

Conforme al preámbulo del art. 121 constitucional el Congreso de la Unión debe expedir las leyes generales que sean necesarias, lo que significa que no necesariamente ha de expedir una sola ley, sino tantas como sean necesarias. Cabría, no obstante, la posibilidad de expedir una ley reglamentaria del artículo 121 constitucional, sin perjuicio de que otras leyes pudieran prescribir cuestiones especiales.

La obligación del Congreso de expedir estas leyes no significa que puedan legislar sobre cualquier aspecto que se refiera a las relaciones de tráfico jurídico interestatal, sino solo a aquellos a los que se refiere la misma Constitución. Esto es, el texto constitucional delimita el contenido de las disposiciones interestatales de regular.

Desde hace tiempo el Prof. Eduardo Trigueros hacía notar que el legislador federal no puede legislar sobre los aspectos que le competen a las entidades federativas. La federación –decía– podría dar, mediante principios, una orientación ecléctica que puedan seguir las entidades federativas¹⁸.

El art. 121 constitucional lista algunos supuestos fáctico - normativos en torno a los cuales el Congreso de la Unión posee competencia para legislar, otros, le competen a los estados, quienes deben acatar la obligación impuesta. Del texto se aprecia que el ámbito material se reduce a tres grandes apartados:

- a) “Darle entera fe y crédito” a los actos, registros y procedimientos provenientes de otro estado.
- b) Prescribir la *manera de probar* los actos, registros y procedimientos, y
- c) Prescribir el *efecto que puedan producir* esos actos, registros y procedimientos.

Se trata de un triple ámbito material (reconocerle fe y crédito, la manera de probar y regular los efectos). En el desarrollo de la reglamentación de los últimos dos apartados, el Congreso de la Unión deberá tomar en cuenta el listado (llamadas bases) que el mismo art. 121 lista.

Cabe comentar que estas bases no parecen armonizadas con las del preámbulo y entre sí. Hablan de diversos aspectos empleando diversos verbos. Comprende leyes, sentencias, actos del estado civil y títulos profesionales. En general, comprende leyes y ciertos actos. En cuanto a leyes alude a “tendrán” efecto dentro del territorio (I) y a “regir” solo la ley del lugar de la ubicación (II); en cuanto a actos alude a “tendrán” fuerza ejecutoria (III), “serán ejecutadas” (IV), “tendrán” validez (V) y “serán respetados” ciertos títulos (VI). Así, supone los verbos tener (tendrán), regir (regirán), tener (tendrán), ser (serán), tener (tendrán), ser (serán). En cambio, en el preámbulo se recurre a dar (entera fe...). Esto es, no se advierte una precisión terminológica, ni los verbos parecen muy adecuados. Carecen de una planeación jurídica.

¹⁸Trigueros Saravia, Eduardo, “Los conflictos de leyes entre los estados de la federación. Examen de la solución constitucional frente al sistema federal”, en Revista mexicana de derecho internacional privado, México, Academia Mexicana de Derecho Internacional Privado y Comparado, octubre 1996, pp. 18 y ss. La posibilidad de que el gobierno federal pueda regular problemas de tráfico jurídico interestatal solo cabe conforme a lo prescrito en la Constitución. No cabe que amplíe sus facultades, ni siquiera a pretexto de problemas que afecten a todo el país, tampoco cabe suspender garantías que afecten las leyes de las entidades federativas. Hay el antecedente, en EUA, que se presentó durante la época de la depresión. La SCJ de ese país resolvió, en 1935, que a pesar del gran problema y de las facultades que quería ejercer el gobierno federal, no fue posible. Se argumentó que la Constitución es tajante en el reparto de facultades. Cowles, Willard B., “International Law as Applied Between Subdivisions of Federations”, en *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye, Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, t. 74-I, Librairie du Recueil Sirey, Paris, 1949, p. 681.

Me referiré especialmente a dos de los apartados: a la manera de probar y al efecto de los aspectos citados.

Por lo que hace al primer apartado (darle entera fe...), de momento solo recordaré que los estados deben darle entera fe y crédito a los actos, registros y procedimientos provenientes de otro estado. La *full faith* de la Constitución estadounidense, cuya traducción literal es entera fe, se equivale a lo que en países de la tradición romano-germánica se llama *prueba plena*, aunque cabe reconocer que su interpretación no ha sido uniforme en México.¹⁹ Story y varios juristas en EUA le atribuyeron otro significado, como fue el modo de probar la autenticidad de los actos de otro lugar.²⁰ A pesar de todo, prueba plena parece ser el mejor significado y el más adaptable a la tradición romano – germánica, al sistema mexicano.

a) Prueba de los actos, registros y procedimientos

Comenzaré presentando un ejemplo que me auxiliará a ilustrar la explicación. En la entidad federativa A se ha otorgado un testamento que ha sido grabado en una cinta de video frente a testigos, además, ha sido llevada a registrar y depositar en el Registro Público de la Propiedad de ese lugar. El testador ha dejado todo su patrimonio a personas que no son de su familia y nada para su cónyuge. La posibilidad de otorgar el testamento en video, así como de gozar del derecho de libre testamentifacción es válida y produce efectos en A conforme al orden jurídico de esta entidad.

Si el testamento a que se refiere el ejemplo citado es llevado a otra entidad federativa (v.g., a B) *deberá ser reconocido*, pues así se desprende de la cláusula de entera fe y crédito constitucional. El Congreso de la Unión está facultado para regular la prueba de ese testamento. En su ley podría exigir o eximir de la legalización, que basta la firma de equis o de zeta persona, que solo se podrá demostrar mediante la presentación del original o que basta una copia certificada, que produce valor probatorio pleno o semipleno, etc. La prueba del acto es un punto que compete al Congreso de la Unión, no a las entidades federativas.

La Constitución obliga al Congreso a legislar la manera de probar los actos, registros y procedimientos, sobre los que también gravita la cláusula de entera fe y crédito. En consecuencia, la facultad del Congreso de la Unión (en este aspecto) se circunscribe al ámbito probatorio, no al sustantivo. Siguiendo el ejemplo mencionado, el Congreso debe regular la prueba del testamento otorgado

¹⁹Todavía en 2010, en el caso de matrimonios homosexuales, la SCJN expresó que solo le corresponde a la Federación “regular la manera de probar los actos a los que se refiere el párrafo primero del artículo 121...” (punto 298).

²⁰Story, Joseph, Comentario abreviado de la Constitución Federal de los Estados-Unidos de América, México, 1879, Dublan y Cia., 1879, pp. 329 y 330.

(el acto), así como la prueba de los procedimientos seguidos para otorgarlo, al igual que la prueba de su registro. No podría decidir acerca de la libre testamentación, su justicia o el contenido del testamento, por cuanto que estos temas son del resorte de las entidades federativas.

En el desarrollo de este punto (el de las entidades), no debe confundirse la prueba con el reconocimiento. La primera parte del primer párrafo del art. 121 prescribe el *reconocimiento de esos actos, registros y procedimientos* al amparo de la cláusula de entera fe y crédito, mientras que en la segunda parte de ese párrafo se regula la prueba de esos actos. El Congreso de la Unión es el órgano que debe regular la prueba de los actos, registros y procedimientos en las relaciones de tráfico jurídico interestatal y es esta ley, sólo esta ley, la que ha de regular esa prueba.²¹

Reitero: una cosa es probar y, otra, reconocer. Podemos probar que en una entidad se constituyó un matrimonio homosexual, pero eso no significa que tenga que reconocerse en otra entidad. También podemos probar que una persona cambió de sexo, que obtuvo una nueva acta de nacimiento (identidad), que se ocultó el sexo original y que todo esto es válido en una entidad; pero de esto no se sigue que deba producir efectos en otra entidad. El Congreso solo puede regular el acto, no su reconocimiento, salvo aquellas hipótesis establecidas en las bases, por ejemplo, el reconocimiento de sentencias provenientes de otra entidad.

Lo anterior significa que el aspecto probatorio no es de la competencia legislativa de las entidades federativas, sino de la federación.²² Esto es, que las entidades federativas no pueden exigir que para *probar los actos públicos* provenientes de otras entidades federativas tengan que legalizarse, registrarse u homologarse, pues si estos requisitos fuesen aceptables, solo podrían ser impuestos por el Congreso de la Unión.

Siguiendo esta interpretación, los tribunales judiciales mexicanos han resuelto que sólo la federación puede legislar respecto a la obligación de exigir o no la legalización de los documentos expedidos en una entidad federativa para que sean reconocidos en otra o los actos públicos que provienen de otra entidad.²⁴

²¹ Como ejemplo, cabe citar la ley del Congreso de EUA de 1790, acorde a la cual, los registros y procedimientos judiciales de un estado serán probados y admitidos con la simple certificación del secretario del juzgado y el sello del tribunal. Lorenzen, Ernest G., *Cases and Material on the Conflict of Laws*, St. Paul, West Publishing, 1951, p. 153.

²² En este sentido parece ir la opinión de Trigueros, Laura, “La interpretación del artículo 121 de la Constitución; la doctrina constitucional”, en Barra Mexicana de Abogados, Homenaje a Fernando Alejandro Vázquez Pando, México, Themis, 1996, p. 243. Asimismo, de García Moreno, Víctor Carlos y Díaz Alcántara, Mario Arturo, “Los conflictos de leyes entre entidades federativas: las constituciones de México y los Estados Unidos de América”, en Revista de Investigaciones Jurídicas, año 6, núm. 6, 1982, pp. 45 y 46.

²³ Tercera Sala, SJF, Quinta época, t. XXVIII, p. 1054, AD 2934/23, Secc. 1a., Ulloa, Ambrosio, 21 de febrero de 1930.

²⁴ Tercera Sala, SJF, Quinta época, t. LVII, p. 1212, AD 4037/37, Secc. 1, Guízar Morfín, Luis, 4 de agosto de 1938, unanimidad de cinco votos. En esta sentencia y en la citada en la nota anterior la SCJN asentó que no se han expedido las leyes reglamentarias.

Nuestros tribunales judiciales también han resuelto que aunque al Congreso de la Unión le compete regular la manera de probar los actos provenientes de cualquier entidad federativa, no le compete prescribir disposiciones de competencia judicial que excluyan a las establecidas por las entidades federativas.

El objeto a regular (*prescribir la manera de probar...*), tal y como está redactado el art. 121 constitucional, produce un problema interpretativo grave generado por el mismo enunciado constitucional, que no siguió un lenguaje jurídico claro. Acorde a la Constitución el Congreso regulará “la manera de probar”, en donde esta expresión deberá precisarse en torno a varios tópicos probatorios, entre otros, los medios de prueba, la forma de los mismos, el órgano probatorio, los procedimientos probatorios, la apreciación de la prueba. ¿Se referirá la Constitución a todos estos aspectos? Como se ve, se trata de una expresión constitucional vaga, que produce problemas, tanto a los legisladores federales como a los de cada entidad federativa. Ni los teóricos del derecho probatorio recurren a esta expresión (manera de probar). Por ello, es necesario adoptar una posición para significar y entender qué es lo que se ha de legislar, qué es lo que en la Constitución se quiere decir por “manera de probar...”. Intentaré una significación.

Manera (la expresión constitucional) es una palabra que significa modo de realizar o ejecutar algo. “Manera de probar”, por tanto, es el modo o procedimiento como ha de probarse algo. Se trata de un elemento que alude a lo exterior, no a lo interior o la sustancia, que alude más a la forma que al contenido. De ahí que el contenido del dato u objeto a probar (v.g., un suceso) no es precisamente un elemento procesal, un modo de probar, aunque está relacionado con los elementos sustantivos no debe confundirse con lo que trata de probarse.

Los medios de prueba hacen referencia a los instrumentos que conducen a la demostración del objeto probatorio (actos públicos, registros y procedimientos judiciales); los procedimientos a seguir en la tramitación que ha de seguirse.

La apreciación probatoria (un modo de apreciar) se relaciona con el acto intelectual del juzgador (o el funcionario correspondiente) para afirmar como cierto o falso el objeto probatorio (v.g., un hecho o conducta que alguien afirma ha ocurrido). Algo similar ocurre con el medio de probar, por cuanto se refiere al modo o procedimiento en que ha de probarse algo. En este sentido, los medios y procedimientos probatorios son de la competencia legislativa del Congreso de la Unión.

b) Normas autoejecutivas y heteroejecutivas

El artículo 121 constitucional al prescribir diversas conductas a seguir con diferentes destinatarios, obliga a diferenciar las normas autoejecutivas de las heteroejecutivas. Enfocadas al art. 121 es necesario diferenciar a) la cláusula de en-

tera fe y crédito (el reconocimiento de validez de los actos), b) la manera de probar los actos (incluidos registros y procedimientos) y sus efectos, y c) las diversas hipótesis mencionadas en cada una de sus bases.

La cláusula de entera fe y crédito es una cláusula que encuadra en las normas autoejecutivas, pues no se requiere (necesariamente) que el Congreso o alguna otra autoridad expidan disposiciones que hagan aplicable el reconocimiento de validez de los actos provenientes de otra entidad federativa.

En cambio, la manera de probar los actos, registros y procedimientos, así como el efecto que pudieran producir entre las entidades federativas, son supuestos normativos que requieren de una ley del Congreso, por lo que se trata de disposiciones heteroejecutivas. Si esta ley no se expide, nadie, que no sea el Congreso, podrá prescribir disposiciones válidas referidas a la manera de probar los actos, registros y procedimientos o el efecto que pudieran producir en otra entidad federativa.

En cuanto a las bases listadas en el texto constitucional nuestras autoridades judiciales tradicionalmente las han tomados como disposiciones autoejecutivas, independientemente de que el Congreso de la Unión deba reglamentarlas. No obstante, cabe resaltar, que el punto no ha sido debatido.

Con relación a las heteroejecutivas el Prof. Eduardo Trigueros sostuvo una opinión contraria pues, para él cabía la posibilidad de darle aplicabilidad a estas disposiciones sin que el Congreso expidiera una ley que las implemente, opinión que no me parece válida al amparo de la propia Constitución. Veamos.

Aunque el Congreso de la Unión debe reglamentar lo prescrito en la Constitución (en realidad solo una parte), el Prof. Eduardo Trigueros se cuestionó si ¿pueden los estados, provisionalmente, en uso de facultades concurrentes, legislar reglamentándolo? La respuesta del profesor Trigueros fue en sentido afirmativo, aunque agregó que la facultad de las legislaturas locales puede ser provisional, mientras llegue el momento en que el Congreso de la Unión cumpla con su deber²⁵. Criterio que introduce una facultad subsidiaria que no parece correcta.

²⁵ Esta opinión del Prof. Trigueros parece apoyarse en EUA, donde se recurre al argumento de las facultades ociosas. Esto supone que cuando una facultad otorgada a la federación no sea ejercitada, la facultad la puede ejercer la entidad federativa. Esto es, que las entidades le otorguen facultades al congreso federal para que legisle y este se abstiene de ello. En este caso, la entidad puede legislar, argumentándose que los estados se desprendieron de una facultad a favor de la Unión para que la utilice en provecho general y la Unión no la ha utilizado, entonces esa facultad ociosa puede ser ejercida por los estados, para que no continúe ociosa la facultad. Quiroz Acosta, Enrique, "Evolución del federalismo mexicano y el federalismo norteamericano", en *Ameinape*, vol. 1, Querétaro, Asociación Mexicana de Egresados del INAP, enero-junio 1996, p. 228.

Del hecho de que la autoridad federal no ejerza una de sus facultades no puede seguirse que las entidades puedan hacerlo. Simplemente esa facultad subsidiaria no se encuentra en la Constitución, por lo que las entidades federativas no pueden darse por sí solas el poder para ello.

De cualquier forma, la abstención del Congreso a reglamentar aquello a lo que está obligado provoca problemas en el terreno de la práctica. No debemos olvidar que para hacer efectiva las disposiciones sobre las que ha de legislar el Congreso de la Unión, se requiere que éste reglamente aquellas que le competen, pues se trata de disposiciones heteroejecutivas, que no les corresponden a las legislaturas de las entidades federativas. En México, a diferencia de EUA, no se admite la facultad subsidiaria.

En EUA esta facultad subsidiaria ha logrado que sean las entidades federativas las que reglamenten el comercio y, en las últimas fechas hemos visto como varios estados, normalmente dominados por el partido republicano, han estado legislando sobre cuestiones de inmigración, cuando que estos temas le competen al gobierno federal.²⁶

c) Efecto que producen los actos, registros y procedimientos

El efecto de un acto jurídico se produce de forma inmediata. Cuando se produce un acto, por ejemplo, un acto matrimonial, se producen inmediatamente derechos y obligaciones entre los cónyuges y frente a terceros. Los derechos y obligaciones que existían entre los cónyuges antes de contraído el matrimonio han cambiado. El cambio lo ha producido el acto matrimonial, es este acto el que produce los efectos. Lo mismo ocurre con el registro que se hace de un acto o la sentencia que se pronuncie. Tanto un registro como una sentencia producen efectos.

Originalmente en EUA la entera fe y crédito solo se refirió al reconocimiento de pruebas constituidas en otra entidad federativa no al reconocimiento de efectos. Una cosa era reconocer una prueba y, otra, reconocerle efectos. No fue sino hasta después y en casos específicos, cuando se habló de reconocerle efecto a los actos constituidos en otra entidad, diferenciando así el mero reconocimiento de la producción de efectos. En el caso de las leyes de un estado se re-

²⁶Esta facultad de las entidades se explica diciendo que si los estados cedieron cierta facultad de legislar a favor del gobierno federal y este no la ha ejercido, tal facultad regresa a los estados.

firió al reconocimiento de esas leyes, lo que no necesariamente significaba que produjeran efectos extraterritoriales.²⁷

En el ejemplo del testamento grabado en video (al que líneas arriba me referí) tenemos que en el caso hipotético de que en el orden de la entidad federativa B (a donde fue llevado el testamento) no se acepte la libre testamentifacción (pues solo se acepta la porción legítima para la viuda), surgen algunas dudas, que el Derecho interestatal debe despejar.

¿Tendrá el Congreso de la Unión el poder para regular, además de la prueba de la validez del testamento, el efecto que el testamento debe de producir en B?, ¿podrá obligar a B a que reconozca y le admita efectos al contenido del testamento (que a la viuda se le deje sin una porción de la masa hereditaria)?

El preámbulo del artículo 121 constitucional a que me estoy refiriendo asienta que el Congreso de la Unión *prescribirá el efecto que puedan producir los actos, registros y procedimientos* a que alude la cláusula de entera fe y crédito. Esto significa que el Congreso de la Unión es el facultado (mejor dicho obligado), es el que tiene el poder *para regular los efectos de los actos, registros y procedimientos*.

Debo ser reiterativo en que la regulación de los efectos extraterritoriales (los relacionados con actos públicos) solo puede ser legislada por el Congreso de la Unión. En este sentido, no sería admisible que otro órgano de gobierno, aunque sea federal, pueda regular los efectos de A en B. Ni siquiera el Poder judicial de la federación, a menos que su resolución se apoye en una ley del Congreso de la Unión. Tampoco están facultadas para esa regulación las entidades federativas. La norma de adjudicación constitucional solo identifica al Congreso de la Unión.

La posibilidad (de que el Poder judicial resuelva faltando la disposición del Congreso de la Unión) ya se han producido en algunas resoluciones judiciales mexicanas. Una de estas resoluciones judiciales, proveniente de un tribunal colegiado, se refirió al caso de poderes notariales otorgados en una entidad federativa A a fin de que produjera efectos en B;²⁸ algo similar se resolvió respecto

²⁷Nadelmann, Kart Hans, *Conflict of Laws: International and Interstates, Selected Essays*, The Hague, Netherlands, Martinus, 1972, p. 184. En realidad, no se reconocían los efectos. El Servicio de Investigación del Congreso de EUA (Congressional Research Service) recuerda que en una serie de sentencias de la Suprema Corte, que van de 1869 a 1933, se estableció que la Constitución no trataba de interferir en otro estado, sino solo de prescribir una regla de prueba. *Chicago & Alton R. R. v. Wiggins Ferry Co.*, 119 U.S. 615, 622 (1887); *Hanley v. Donoghue*, 116 U.S. 1, 3 (1885). Igualmente, *Green v. Van Buskirk*, 7 Wall. (74 U.S.) 139, 140 (1869); *Bigelow v. Old Dominion Copper Co.*, 225 U.S. 111 (1912); *Roche v. McDonald*, 275 U.S. 449 (1928); *Ohio v. Chattanooga Boiler Co.*, 289 U.S. 439 (1933). http://www4.law.cornell.edu/anncon/html/art4frag1_user.html, consultado: junio 15 de 2011.

²⁸En este caso se declaró como inconstitucional el art. 15 del CC de Jalisco, toda vez que por encima de este se encuentra el art. 121 constitucional. Tribunales Colegiados de Circuito, SJF, Séptima época, vol. 139-144, Sexta parte, p. 113, AR 39/80, Banco Provincial de Sinaloa S.A., 29 de agosto de 1980, unanimidad de votos, ponente J. Antonio Llanos Duarte. Igualmente, Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del tercer circuito, AD 28/2008. Central de Autobuses Guadalajara, S.A. de C.V. y otro. 9 de mayo de 2008. Unanimidad de votos. Ponente: Alicia Guadalupe Cabral Parra. Secretaria: Jacqueline Ana Brockmann Cochrane. Núm. Registro: 169,246. Tesis aislada. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XXVIII, Julio de 2008. Tesis: III.50.C.139 C. p. 1829.

al reconocimiento de efectos de las actas de nacimiento²⁹, o las de matrimonio³⁰. Aunque se trata de resoluciones solas y aisladas, me parece que los tribunales se extralimitaron en lo prescrito por la Constitución, ya que el efecto solo puede ser establecido por una ley del Congreso de la Unión, no mediante una simple resolución judicial carente de apoyo en una ley del Congreso de la Unión. El hecho es que estas sentencias no se han apoyado en alguna ley federal reglamentaria del artículo 121 constitucional.³¹

d) Leyes expedidas por el Congreso de la Unión

¿Dónde están esas leyes que el Congreso debe expedir? Hasta ahora, y a pesar de tantos años transcurridos, no existe un corpus iuris exclusivo, esto es, alguna ley reglamentaria del art. 121 constitucional (ley interestatal) que regule los diversos aspectos para los que está facultado (u obligado) el Congreso de la Unión.

A pesar de la ausencia de un cuerpo normativo único o exclusivo, eso no significa que se carezca de disposiciones sobre el particular. Leonel Pereznieto Castro afirma que el legislador federal, sin proponérselo, estableció en el CCFed una legislación completa que puede estimarse como reglamentaria del 121 constitucional.³² Me parece que no es tan completa la regulación, ni que exista una única ley, ni que sea exclusivamente el CCFed. Hay otras leyes como lo expreso adelante.

Encontramos algunos artículos en algunas leyes, artículos que se encuentran dispersos en diversos cuerpos legislativos que regulan otros aspectos que no están referidos en exclusividad al art. 121 constitucional. En estas leyes, cabe citar al CFPC en lo relativo al aspecto probatorio³³ (aunque también caben

²⁹Tribunales Colegiados de Circuito, *SJF*, Octava época, t. IX-marzo, p. 127, AR 145/91, Sara Espino Mendoza, 11 de diciembre de 1991, unanimidad de votos, ponente Joel González, Jiménez, secretario Arellí Ortuño Yáñez.

³⁰Tercera Sala, *SJF*, Sexta época, vol. XV, p. 225, AD 5437/57, Eva Durán de Hernández, 5 de septiembre de 1958, 5 votos, ponente José Castro Estrada.

³¹Los efectos no se producen solo por la mera decisión del legislador de un Estado, sino por disposición legal federal o estatal que la admita. Ninguna ley puede producir efectos *ex proprio vigore* en otra entidad federativa, esto es, por sí sola. Por ejemplo, en EUA ninguna ley estatal que exima del pago de impuestos a alguna persona, podrá extenderse (producir efectos) en otra entidad. En este país los estudiantes de otra entidad que se inscriban en la universidad local deben de pagar sus colegiaturas por no ser residentes. La ley de su domicilio que los exenta en el pago no es aceptable donde está la escuela.

³²Pereznieto Castro, Leonel, *Derecho internacional privado, parte general*, México, Oxford University Press, 2003, p. 288.

³³Así lo han admitido los tribunales judiciales que menciona el CFPC, así como el CCom. Tercera Sala, *SJF*, Quinta época, t. XXXVIII, p. 1537, T. Olavarría y Compañía, 11 de julio de 1933. Tercera Sala, *SJF*, Quinta época, t. XXXVIII, p. 427, Vivanco de Lacaze, María de la Luz, su sucesión. p. 427 t. XXXVIII, 17 de mayo de 1933.

otras leyes³⁴). Este código es una ley expedida por el Congreso de la Unión que prescribe medios y procedimientos de prueba de los actos, procedimientos y registros. Aunque la regulación de estos actos, medios y procedimientos probatorios resultan generales, la regulación es válida para la manera de probar los actos, procedimientos y registros a que alude la Constitución. El gran problema de estas disposiciones es que no parece que obedezcan a una específica concepción de las relaciones interordinamentales, ni que en la mente del legislador hubiese estado presente el artículo 121 constitucional.

Si bien el CFPC contiene diversas disposiciones que prescriben la manera de probar los actos, registros y procedimientos, también el CCFed contiene otras disposiciones que prescriben el efecto que puedan producir esos actos, registros y procedimientos.

Por desgracia, estas leyes han sido demasiado pobres en la reglamentación, carecen de una visión de conjunto que les de unidad (un específico enfoque interestatal).

Cabe recordar que el art. 14 del CCFed prescribe que lo dispuesto para la incorporación del derecho extranjero “se observará cuando resultare aplicable al derecho de otra entidad de la federación.”

En el caso de la Ley General de Salud la SCJN resolvió que aunque los títulos profesionales puedan ser validos cuando son expedidos de acuerdo a las leyes de una entidad federativa, ocurre que la Ley General de Salud (una ley federal) introduce un cierto requisito para ejercer la profesión de la medicina. No basta –dijo–, que se tenga el título de médico, pues ello no lo faculta a realizar ciertas actividades, como por ejemplo, realizar cirugías estéticas y cosméticas, que solo la ley federal puede reglamentar³⁵. En este caso, es necesario deslindar lo que es el ejercicio de la profesión, que le compete a las entidades federativas, de lo que es la regulación de la salud, que es de la competencia del gobierno federal (art. 122). Estimo que el gobierno federal no puede introducir requisitos para el ejercicio de las profesiones.

³⁴Aunque no es objeto de este artículo la materia penal, hay una resolución dictada por la SCJN, específicamente por Ignacio L. Vallarta. Llama la atención porque hacia 1881, tanto en el art. 113 (obligación de entregar a los criminales) como en el 115 (cláusula de entera fe y crédito), se prescribía que el Congreso dictaría las leyes reglamentarias para cada una. Para ninguna de ambas disposiciones se había promulgado la ley. La SCJN se apoyó en las viejas leyes españolas (vigentes para ese entonces) para confirmar el amparo mediante el cual se sostuvo que el exhorto debería contener datos específicos listados en las leyes españolas, aun no derogadas. Vallarta, Ignacio L., *Votos del C. Ignacio L. Vallarta, Presidente de la Suprema Corte de Justicia en los negocios más notables*, México, Imprenta Francisco Díaz de León, 1879, especialmente en el t. IV (amparo pedido contra los actos de un juez de un estado que, en cumplimiento de un exhorto dirigido por el de otro estado, mandó arrestar al quejoso).

³⁵AR 173/2008. Reséndiz Estrada, Yaritza Lissete. 30 de abril de 2008. Cinco votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Dolores Rueda Aguilar.

e) Destinatarios y fuentes

Al leer el art. 121 constitucional advertiremos que se refiere a “Estados”. Comienza diciendo “en cada Estado de la Federación se dará entera fe...”. Los juristas discuten si en esta expresión queda comprendido el Distrito Federal. La simple lectura nos habla únicamente de estados. Tal vez, si hubiese aludido a entidades federativas se comprendería al Distrito Federal. Entidad es un género más amplio que el de Estado.

De igual forma, el mismo art. 121 constitucional reza que “dará entera fe y crédito de los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros”. Nótese que el acento lo pone sobre actos, registros y procedimientos judiciales. De aquí se advierten, al menos, dos cuestiones sintácticas: ¿los actos y registros a que alude solo son los judiciales? y ¿quedan comprendidos los procedimientos administrativos y legislativos?

De los documentos públicos especificados, la cláusula de entera fe y crédito constitucional solo comprende los derivados de procedimientos judiciales, no los que deriven de otros órganos gubernamentales. A diferencia de lo que prescribe el actual artículo 121 constitucional, el antiguo 145, de la Constitución de 1824, comprendía a los “procedimientos de los jueces y demás autoridades de los otros estados”, agregado que es inexistente en la actualidad.

Luego entonces los destinatarios parecen ser solo los estados (no el Distrito Federal), los actos fuente (los procedimientos), solo los del poder judicial (no del ejecutivo ni del legislativo). Sobre los actos y los registros pudiera entenderse que solo se refieren a los judiciales, pero esto depende de la interpretación que se le asigne. A mi parecer, actos y registros no solo son los judiciales.

En parte, de esta interpretación literal, ya se había percatado Laura Trigueros:³⁶ Aunque en la práctica, se suele comprender al Distrito federal como a las autoridades administrativas y legislativas, sería conveniente que se hiciera una precisión directamente en la Constitución, especialmente en la ley reglamentaria.

F) La reglamentación

Hasta ahora no se han dictado las leyes reglamentarias como cuerpo normativo único o exclusivo, ni con el objetivo claro de que se está reglamentando el artículo 121. Como lo he dejado afirmado, algunos textos federales secundarios han prescrito algunas disposiciones. Así ocurre en el CFPC al regular el reconocimiento y prueba de algunos actos o el CCFed al regular los efectos.

³⁶Trigueros, Laura, “La cláusula de entera fe y crédito”, en Alegatos, núm. 3, mayo-agosto 1986, México, pp. 55 y ss

Carlos Arellano García llama la atención al hecho de que si se pretende reglamentar el artículo 121 constitucional, lo primero que tendrá que hacerse es revisar esta disposición y adecuarla a realidades. Solo hasta después cabe la reglamentación:³⁷ De su afirmación me parece aceptable su propuesta pero no la condición para reglamentar.

Desafortunadamente las leyes reglamentarias no han aparecido como cuerpo orgánico estructurado. Como afirma José Luis Siqueiros “esta abstención del Congreso federal no encuentra ninguna justificación y sólo puede ser explicada por la indiferencia o desconocimiento hacia los problemas del Derecho internacional privado³⁸” (Sic, Derecho interestatal).

2. Supuestos normativos

Lo que una entidad federativa ha de reconocer y lo que el Congreso de la Unión ha de reglamentar está referido a los actos *públicos, registros y procedimientos judiciales*. Estos son los datos o supuestos normativos que han de ser reconocidos y en torno a ellos están referidas las facultades legislativas en relación con su prueba y efecto.

Como líneas arriba lo expliqué, cada uno de estos datos es un supuesto normativo comprendido en dos tipos de disposiciones: la cláusula de entera fe y crédito y los supuestos a regular. En un caso, como supuestos autorregulatorios, en el otro, como heterorregulatorios. En el último caso se trata de la prueba de los datos o supuestos y de los efectos que deben tomarse en cuenta. Me detendré en cada uno de estos supuestos normativos.

Digo autorregulatorios porque son los estados los que están obligados a “darle” entera fe y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales provenientes de los demás estados. Además, que son heterorregulatorios porque el Congreso de la Unión debe expedir la ley o leyes necesarias en las que prescriba la manera de probar dichos actos, registros y procedimientos, así como el efecto que produzcan entre los estados. Esto es, la competencia o poder para legislar corre a cargo de las entidades federativas como del Congreso de la Unión, dependiendo de la cuestión que se va a regular (darle fe, probar o reconocer efectos).

Sea que los estados estén obligados a autorregularse a partir de la obligación que la Constitución les impone (darle fe y crédito...) o que el Congreso prescriba las disposiciones a que deben ajustarse los estados (manera de probar

³⁷ Arellano García, Carlos, Derecho internacional privado, México, Porrúa, 1983, p. 670.

³⁸ Siqueiros, José Luis, Síntesis de Derecho internacional privado, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1965, p. 60.

y efectos a otorgárseles...), los enunciados lingüísticos de interés son los actos públicos, los registros y los procedimientos judiciales. Me detendré en cada uno de estos. Me interesa precisar sus alcances significativos, pues de estos depende la facultad reglamentaria.

a) Actos públicos

En 1875 Ramón Rodríguez expresó que el art. 115 constitucional (el hoy 121) tomó de la Constitución de EUA el enunciado, pero tradujo *public acts* por actos públicos. Con esto, dijo, se introdujo “una verdadera confusión”. Como lo explicó, la versión traducida no corresponde exactamente a su significado original.³⁹ Trigueros agregó que el texto estadounidense se apoyó en Cook, para quien el término “*public acts*” comprendía los “*public legislative acts*”, que significa leyes.⁴⁰ En este sentido, *public acts* significa entre otras cosas una ley escrita, formalmente ordenada y aprobada por la legislatura de un estado, llamada en Inglaterra “acto del parlamento” y en los Estados Unidos, acto del congreso o de la legislatura o estatuto. Los actos son públicos o privados. Actos públicos (llamados también actos generales, estatutos generales o estatutos simplemente) son aquellos que se relacionan con toda la comunidad o establecen reglas universales de gobierno para todo cuerpo político. Actos públicos son aquellos que conciernen a toda la comunidad y a los cuales los tribunales están obligados a tener en cuenta.

Las afirmaciones de Rodríguez y de Trigueros están en lo correcto cuando vemos que EUA significa a los *public acts* como leyes (*statutes*) expedidas por la legislatura.⁴¹

Sea que se hubiese hecho una traducción de la Constitución estadounidense y que hubiese sido correcta o incorrecta, el significado a tomarse en cuenta debe partir del significado que se le atribuya al texto constitucional mexicano, no al de EUA.

Laura Trigueros explica que esta parte del enunciado constitucional ha dado lugar a dos interpretaciones: por un lado, suele acogerse en un senti-

³⁹Rodríguez, Ramón, Derecho constitucional, México, Imprenta de la calle del Hospicio, 1875, pp. 553 a 555.

⁴⁰Aquí sigo a Nadelmann, Kart Hans, Conflict of Laws: International and Interstates, Selected Essays, The Hague, Netherlands, Martinus, 1972, p. 192. En lugar de Morrison habla del proyecto de Morris.

⁴¹Jackson, Robert H., Full Faith and Credit, New York, Columbia University Press, 1945, p. 19. Igualmente, Zimmerman, Joseph F., Interstate Relations, The Neglected Dimension of Federalism, Westport, Praeger 1996, p. 59. Igualmente, Laylock, Douglas, “Equal Citizens of Equal and Territorial States: The Constitutional Foundations of Choice of Law”, en Columbia Law Review, vol. 92, núm. 2, marzo 1992, p. 290. Este último es contundente: “it is clear that ‘publics acts’ means statutes”. Nadelmann, Kart Hans, Conflict of Laws: International and Interstates, Selected Essays, The Hague, Netherlands, Martinus, 1972, p. 190.

do restringido (actos) y, por otro, en el sentido de actos legislativos.⁴² José Luis Siqueiros, por ejemplo, entiende a public acts como leyes.⁴³

Víctor Carlos García Moreno opina que cabe una restricción al enunciado *public acts*, pues solo se refiere al derecho legislado y no al derecho judicial. Piensa que los legisladores nunca quisieron incluir los datos derivados del *common law*.⁴⁴

Elisur Arteaga, luego de revisar los diversos casos en que la Constitución alude a la frase *acto público* (así, en singular), afirma que con esta denominación se entiende una acción realizada por funcionarios o servidores públicos en uso de las facultades que le corresponden. Pero en el art. 121 no alude a *acto público*, sino a actos públicos en general, lo que obliga a recrear una interpretación específica. Así, dice, si advertimos que la primera base alude a leyes, la tercera base a procedimientos y la cuarta y quinta bases a actuaciones administrativas; entonces, concluye, la expresión “actos públicos en general” acoge todos los significados que implican los actos públicos,⁴⁵ en la que se comprenden leyes, actos administrativos y judiciales.

No obstante, Elisur Arteaga difiere del Prof. Eduardo Trigueros en la extensión interpretativa. La expresión *public acts* no solo está referida a la ley, como lo entendió el profesor Trigueros, pues para el profesor Arteaga también comprende a la doctrina y la jurisprudencia.⁴⁶ De mi parte, yo hago a un lado a la doctrina de los juristas (incluida toda dogmática), pues esta no es fuente formal del derecho.

No está por demás recordar que la facultad del Congreso se circunscribe a la regulación en torno a los “actos públicos”, sin que en ellos se comprendan los efectos que puedan producir los privados. Lo que significa que el efecto de un acto privado constituido en una entidad federativa no puede ser legislado por el gobierno federal. Algo similar ocurre con los “hechos jurídicos” (v.g., un accidente vial), pues los efectos de estos tampoco pueden ser regulados por el Congreso de la Unión. Los actos privados los hechos le competen ser regulados a las entidades federativas.

⁴²Trigueros, Laura, “La cláusula de entera fe y crédito”, en Alegatos, núm. 3, México, mayo-agosto 1986, p. 56.

⁴³Siqueiros, José Luis, Síntesis de Derecho internacional privado, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1965, p. 60.

⁴⁴García Moreno, Víctor Carlos, Derecho conflictual, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1991, p. 53.

⁴⁵Arteaga Nava, Elisur, “El término acto público”, en Alegatos, núm. 3, México, mayo-agosto 1986, p. 63. Esta misma idea y con el mismo autor aparece en “Análisis de la fracción II del artículo 121”, en Cd Rom, Memorias: Seminario Nacional de Derecho Internacional Privado y Comparado, CENEDIC, Universidad de Colima, 2001. El mismo autor en Tratado de derecho constitucional, vol. 2, Oxford University Press, México, 1999, pp. 623 y ss.

⁴⁶Arteaga Nava, Elisur, “El término acto público”, en Alegatos, núm. 3, México, mayo-agosto 1986, p. 62. Esta misma idea y con el mismo autor aparece en “Análisis de la fracción II del artículo 121”, en Cd Rom, Memorias: Seminario Nacional de Derecho Internacional Privado y Comparado, CENEDIC, Universidad de Colima, 2001.

En resumen, tratándose de “actos públicos”, los efectos que estos puedan producir entre las entidades federativas corresponde a un supuesto normativo que es de la competencia del Congreso de la Unión, como ya lo expliqué.

Cabe otra precisión, el sentido de las palabras “actos públicos” no se queda en simples leyes, ya que también comprende un sentido más amplio. Se amplía así a los actos públicos provenientes de las autoridades administrativas, las judiciales y las legislativas.

En fin, cualquier acto público en general que hubiese sido generado en una entidad federativa tendrá que ser reconocido en las demás, sin necesidad de procedimiento especial alguno. Los congresos de los estados deberán expedir las leyes mediante las cuales le otorguen la “entera fe y crédito” a los actos provenientes de otros estados. De igual manera, la prueba de estos actos y los efectos que han de producir, tratándose de relaciones de tráfico jurídico entre entidades federativas, es de la competencia legislativa del Congreso de la Unión, órgano que debe expedir la ley o leyes necesarias para esto.

b) Los registros

La expresión lingüística “registros” (empleada por la Constitución) fue tomada de la palabra records, establecida en la Constitución estadounidense. Tanto Rodríguez como el profesor Trigueros afirman que su significado no se reduce a la idea de mero registro, como fue traducido en México (registro por records), pues comprende cualquier dato o prueba de un acto, transacción o instrumento otorgado por prescripción legal. José Luis Siqueiros lo entiende como inscripciones.⁴⁷

La Constitución de EUA se quiso referir a aquellos documentos válidos en una entidad federativa, pero que una persona para incumplir lo en ellos establecido se trasladaba a otra entidad para evitar su cumplimiento. Para evitar esta treta, desde las Colonias los tribunales trataron de evitarla, llevándose a la Constitución.⁴⁸

Al enunciado jurídico registro pueden atribuírsele varias significados. El record (en inglés) alude a una inscripción, un impreso, una transcripción que se hace con el propósito de preservarlo como evidencia (asiento, cédula, matrícula). Comprende lo que se asienta en un libro, expediente, disco de computadora, con el propósito de preservar la evidencia de un dato. Si se trata de registros públicos, se refiere a los que se hacen por un oficial público.⁴⁹ En español, nuestro enunciado

⁴⁷Siqueiros, José Luis, Síntesis de Derecho internacional privado, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1965, p. 60.

⁴⁸Nadelmann, Kart Hans, Conflict of Laws: International and Interstates, Selected Essays, The Hague, Netherlands, Martinus, 1972, pp. 169 y ss.

⁴⁹Black's Law Dictionary, “Records”, West Publishing, St. Paul, 1991.

mexicano, el significado semántico y usual de registro es más amplio, pues hace referencia al libro del escribano donde se asienta la primera matriz o escritura original de los instrumentos que ante él pasan, el asiento que hace sobre diferentes actos jurídicos, así como el que hacen algunas oficinas (Joaquín Escriche).

El significado de registro (o registros) asentado en el texto constitucional tiene su propio significado, sin que necesariamente corresponda al mismo que se le atribuyó en EUA. Para el Prof. Trigueros significa dato, prueba del acto, transacciones e instrumentos⁵⁰ No comprende los registros privados, sino solo los públicos. De aquí que un contrato privado, no registrado, no queda comprendido en el texto constitucional.

Los datos que se encuentran en los libros del Registro Civil, del Registro Público de la Propiedad, del archivo notarial, etc., son registros públicos, pero también lo son las copias certificadas que hacen constar esos asientos.

Cabe diferenciar un registro público del acto que se ha de registrar. Así, no es lo mismo un contrato privado que el registro que se hace de este; tampoco es lo mismo un testamento ológrafo (un documento privado) que el registro que se hace de este. El hecho de que un acto privado sea registrado no significa que ese acto privado tenga que producir efectos en otra entidad. Los efectos a que alude la Constitución se refieren al registro no al acto registrado.

Esta diferencia no ha sido debatida, ni en la doctrina, ni en los precedentes judiciales, ni ha parecido necesario tomar en cuenta la diferencia. A mi parecer, esto es necesario para pasar a la reformulación doctrinaria e interpretación judicial. A pesar de esta diferencia, en la práctica suelen introducirse como públicos los que serían actos privados, aunque esto, por el simple hecho de registrarse.

La SCJN en una sentencia, luego de interrogarse acerca de qué son los actos públicos, registros y procedimientos, decidió encuadrar (calificar) en el renglón de los registros a los actos notariales, pues –afirmó– “la lógica nos conduce a afirmar que son una especie de registros⁵¹”. La prueba de estos registros le compete ser legislada al Congreso de la Unión, no a los congresos de las entidades federativas. Pero, independientemente de su prueba, los registros merecen entera fe y crédito.

⁵⁰Trigueros Saravia, Eduardo, “El artículo 121 constitucional”, en Revista de investigaciones jurídicas, t. 1, año 8, núm. 8, México, Escuela Libre de Derecho, 1984, pp. 185 y ss.

⁵¹ AR 2535, Banco Internacional S.A., 2 de diciembre de 1999, unanimidad votos.

c) Los procedimientos judiciales

La expresión “procedimientos judiciales” (*proceeding*) también proviene de la Constitución de EUA. José Luis Siqueiros prefiere traducir *proceedings* por resoluciones judiciales,⁵² aunque a mi parecer se trata de toda la actividad procesal. En efecto, comprende todo tipo de trámites practicados por los tribunales, las promociones que los generan, así como las resoluciones pronunciadas en toda la actividad, incluida la sentencia misma e, incluso, las resoluciones y actuaciones practicadas después de la misma.

No hay que olvidar que al legislador federal le compete legislar sobre la prueba de estos procedimientos y sus efectos, y que los estados, al estar obligados a “darle entera fe y crédito” a los mismos, también deberían legislar sobre esa fe y crédito.

Los procedimientos a que alude el enunciado constitucional se refieren a aquellos a emplear para reconocer actos, registros y procedimientos provenientes de otra entidad federativa. Si, por ejemplo, se trata de un matrimonio proveniente de otra entidad, el Congreso de la Unión regulará el procedimiento para conocer ese acto, no el procedimiento que debe seguirse para conocer los problemas de la pareja; es decir, el procedimiento para el divorcio de esa pareja no le compete a la ley federal, solo el procedimiento para demostrar que se casó.

Por último, los actos, registros y procedimientos, a que alude el art. 121 constitucional, están referidos a aquellos en los que participa un representante de la autoridad. Se reduce a lo que en la tradición Romano-germánica conocemos como *documentos públicos*. En consecuencia, los catalogados como documentos privados (contratos convenios, recibos, vales, etc.) no quedan comprendidos en la cláusula de entera fe y crédito, a menos que hubiesen sido registrados o ratificados ante una autoridad estatal. Pero, en este caso, lo que ha de reconocerse es el registro o la certificación estatal, no exactamente el acto privado.

3. Amplitud de las facultades del Congreso

El artículo 121 prescribe que “el Congreso de la Unión, por medio de leyes generales...” legislará sobre los temas ahí establecidos. Nótese bien que se alude a “leyes generales” y no cualquier tipo de ley que aluda a los supuestos ahí establecidos.

⁵²Siqueiros, José Luis, Síntesis de Derecho internacional privado, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1965, p. 60.

Esta expresión también fue traída de la Constitución de EUA (*the legislature shall by general laws prescribe...*). La consulta a los debates que dieron lugar a esta disposición en EUA dan cuenta que no se trató de legislar sobre Derecho conflictual, sino solo sobre las facultades del poder federal frente al de las entidades federativas. Esto hace suponer a sus estudiosos que lo que ahí se estableció fue una restricción a las facultades del legislador federal, pues este solo podría dictar leyes generales.⁵³ Lo que significa que para implementar la ley o leyes generales previstas debe tomarse en cuenta los límites hasta donde se extiende la facultad del Congreso.

Este tipo de debate no se dio en México, ni en la Constitución de 1824, ni en las siguientes, que prácticamente solo copiaron a la primera.

El enunciado “ley general” empleado en la Constitución podría, por ejemplo, referirse a los efectos de los contratos, pero no a un específico contrato. Podría referirse a una forma de los actos del estado civil, pero no a una forma específica matrimonio, una adopción, un divorcio. Podría comprender el reconocimiento de las sentencias, pero no un específico tipo de sentencia. En este sentido, una entidad federativa mantendría dentro de sus facultades la posibilidad de regular ciertos efectos específicos de una sentencia, incluidos aquellos referidos al orden público de esa entidad federativa.

Realmente no existe un sentido único en torno a la expresión “leyes generales” en el que todos estén de acuerdo. Serna de la Garza, al abordar este enunciado, expone que en la Constitución funciona como una técnica de descentralización. Expresa que se le emplea, incluso por el Congreso, para descentralizar ciertas atribuciones. De esta manera se procura que el centro pueda arbitrar para distribuir competencias entre federación y entidades otorgando bases para el desarrollo de las leyes locales. Esto permite que se regule la acción de los poderes centrales en la materia de que se trate.⁵⁴

Por otro lado, una sentencia de la SCJN trató de definir lo que ha de entenderse por leyes generales, expresando que:

leyes generales que son aquellas que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano. Es decir, las leyes generales corresponden a aquellas respecto a las cuales el Constituyente o el Poder Revisor de la Constitución ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas que integran el Estado

⁵³Johnson, Julie L. B. “The Meaning of ‘General Laws’: the Extent of Congress’s Power Under The Full Faith and Credit Clause and the Constitutionality of the Defense of Marriage Act”, en *University of Pennsylvania Law Review*, vol. 145, núm. 6, junio 1997.

⁵⁴Serna de la Garza, José María, *El sistema federal mexicano, un análisis jurídico*, México, UNAM, 2008, p. 90.

Mexicano, lo cual se traduce en una excepción al principio establecido por el artículo 124 constitucional. Además, estas leyes no son emitidas motu proprio por el Congreso de la Unión, sino que tienen su origen en cláusulas constitucionales que obligan a éste a dictarlas, de tal manera que una vez promulgadas y publicadas, deberán ser aplicadas por las autoridades federales, locales, del Distrito Federal y municipales.⁵⁵

En fin, al referirse la Constitución a leyes generales emplea una expresión con una textura abierta. Solo un buen argumento atributivo de significado puede deslindar cuándo se trata de actos generales y cuando de especiales o específicos, cuándo se alude a la excepción de vulneración del orden público (así, en lo general) y cuándo se comprende una vulneración especial.

José Luis Siqueiros admite la posibilidad de oponer la excepción de contrariedad al orden público. Incluso, critica a Eduardo Trigueros cuando afirma que en México no sería posible, ya que Trigueros afirma que en México las condiciones de cultura e ideología entre los distintos Estados de México no entrañan verdaderas discrepancias, al grado que lo que un Estado reconozca como orden público no pueda ser lo mismo en el otro.⁵⁶

IV. Conclusiones

1. El Congreso de la Unión debe expedir la ley o leyes necesarias que reglamenten el artículo 121 constitucional. Una ley que regula los problemas de tráfico jurídico entre entidades federativas.

2. Por su parte, los congresos estatales y demás autoridades locales deberán reconocerle “fe y crédito” a los actos registros y procedimientos judiciales provenientes de otra entidad federativa, esto es, reconocerle valor probatorio pleno.

3. Esas leyes del Congreso de la Unión comprenden dos aspectos:

- La manera de probar en una entidad los actos, registros y procedimientos judiciales que provengan de otra.
- El efecto que en una entidad puedan producir esos actos, registros y procedimientos judiciales provenientes de otra entidad.

⁵⁵AR 120/2002. Mc. Cain México, S.A. de C.V. 13 de febrero de 2007. Mayoría de seis votos. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, José de Jesús Gudiño Pelayo y Juan N. Silva Meza. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretarios: Andrea Zambrana Castañeda, Rafael Coello Cetina, Malkah Nobigrot Kleinman y Maura A. Sanabria Martínez. Clave: P., Núm. VII/2007.

⁵⁶Siqueiros, José Luis, *Los conflictos de leyes en el sistema constitucional mexicano*, Universidad Autónoma de Chihuahua, Escuela de Derecho, 1957, p. 44 y 88. Sobre contrariedad al orden público véase Silva, Jorge Alberto, *Aplicación de normas conflictuales; la aportación del juez*, México, UACJ-FontaMARA, 2010, pp. 267 Y ss.

4. En la reglamentación de tales aspectos el Congreso de la Unión deberá tomar en cuenta algunos elementos mínimos que el mismo art. 121 lista y que denomina bases.

5. Con relación a la prueba, el Congreso de la Unión es el órgano autorizado para regular “la manera de probar” esos actos, registros y procedimientos judiciales. Esto también significa:

- Que no le compete al Congreso de la Unión regular cuestiones sustantivas, sino solo algunas probatorias.
- Que el Congreso solo puede regular la prueba de ciertos supuestos (actos registros y procedimientos judiciales), no el reconocimiento de los mismos, salvo aquellos aspectos que introducen las bases (v.g., reconocimiento de sentencias), donde puede legislar sobre legalización, registro y homologación o eximir de estos pasos.
- La apreciación de la prueba no le compete al Congreso de la Unión, pero las entidades federativas deberán otorgarle “entera fe y crédito” a esos los actos, registros y procedimientos judiciales (valor de prueba plena).
- Los medios y procedimientos probatorios le competen al Congreso de la Unión.

6. Del artículo 121 constitucional pueden derivar normas autoejecutivas y heteroejecutivas. En general, las autoejecutivas van dirigidas a las entidades federativas (v.g., darle “entera fe y crédito a los actos...”), en tanto que las heteroejecutivas corresponden al Congreso de la Unión. Para esto último, deberá expedir las leyes necesarias (v.g., la manera de probar y los efectos que produzcan...)

7. No cabe la posibilidad constitucional de que las entidades federativas puedan legislar provisionalmente o subsidiariamente sobre aquellos aspectos no legislados por el Congreso de la Unión.

8. Con relación a los efectos que produzcan los actos, registros y procedimientos judiciales provenientes de cada entidad federativa, el Congreso es el facultado para legislar.

9. La facultad del Congreso para regular la “manera de probar...” y los “efectos...” es exclusiva del Congreso de la Unión. Por lo tanto, ni el Poder judicial, ni las autoridades administrativas podrán crear normas en torno a esos supuestos normativos, salvo que estén facultadas por la propia Constitución o alguna ley federal reglamentaria del 121 constitucional.

10. No existe una ley específica que como corpus único reglamente el artículo 121 constitucional.

11. No obstante, existen algunas leyes que contienen algunos artículos que en cierta forma reglamentan parte de ese artículo 121 constitucional (v.g., CFPC, CCFed, Ley de Salud). Corresponden a enunciados que aparecen en forma desperdigada, que han sido elaborados sin una específica concepción de las relaciones interordinamentales, ni toma en cuenta del artículo 121 constitucional.

12. Los supuestos normativos que comprende el artículo 121 constitucional son los actos públicos, los registros y los procedimientos judiciales.

13. Respecto al sentido de “actos públicos” no existe un consenso en cuanto a su significado. La primera cuestión es que esta expresión corresponde a una incorrecta traducción de la Constitución de EUA, de donde fue tomada. Se debate si dentro de “actos públicos” quedan comprendidas las leyes de las demás entidades federativas. La o las leyes del Congreso de la Unión deberán precisar este significado.

14. Respecto al sentido de “registros” hay otro problema derivado de su significado. La cuestión comienza, acorde a los estudiosos, con una incorrecta traducción de la Constitución de EUA, que emplea la palabra *records*.

El Congreso de la Unión deberá precisar su significado. Desde mi perspectiva podría incluir libros, expedientes, discos, bases de datos, copias certificadas, etc.

15. Respecto al sentido de “procedimientos judiciales” tampoco existe consenso en la doctrina sobre su significado. El Congreso de la Unión deberá determinar en su ley reglamentaria si bajo esta expresión cabe todo tipo de resoluciones, incluidas las sentencias.

16. El Congreso de la Unión solo está facultado para expedir “leyes generales”, no leyes específicas o detalladas. El sentido de “ley general” también debe ser objeto de definición por el Congreso, pues ni la doctrina, ni los precedentes judiciales muestran un sentido único.

17. Hay algunas cuestiones derivadas de la redacción constitucional que han producido problemas interpretativos y de aplicación:

- Solo se refiere a estados, no se incluye al Distrito Federal.
- Solo se refiere a procedimientos judiciales, no se incluyen los administrativos, ni a los legislativos.
- Solo se refiere a los “actos públicos”, no se incluyen los “actos privados”. Tampoco se incluyen los llamados “hechos jurídicos”.

Estas cuestiones han llevado (en términos de hecho) a los tribunales a admitir al Distrito Federal como si fuese estado, a los procedimientos administrativos y, en algunos casos, a los actos particulares, pero sería deseable que la Constitución pudiera comprender estos elementos faltantes. Lo que supondría una reforma Constitucional.

SEMBLANZA CURRICULAR

El maestro Jorge Alberto Silva, él es licenciado en Derecho por la Facultad de Derecho, de la Universidad Nacional Autónoma de México; secretario proyectista del Supremo Tribunal de Justicia adscrito a los tribunales en Ciudad Juárez, y luego Juez penal, profesor de la antigua universidad femenina, luego lo fue de la Universidad Ciudad Juárez, coordinador de postgrado en el departamento de Ciencias Jurídicas, de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.

Desde 1994, se desempeña como árbitro panelista internacional en los tribunales antidoping establecidos en el capítulo decimonoveno del Tratado de Libre Comercio, con América del Norte, actividades que ha realizado en México y Washington; asesor externo por la secretaría de Relaciones Exteriores en la quinta reunión de la Conferencia Interamericana del Derecho Internacional Privado y delegado de México a la 5ta. Conferencia especializada de derecho internacional privado, ambas convocadas por la Organización de Estados Americanos; ha trabajado como experto Winner of law en diversos tribunales del estado de Texas, Estados Unidos de América, ha realizado igualmente actividades profesionales de cooperación, judicial internacional, igualmente, trabajos de consultoría jurídica en diversos despachos de Ciudad Juárez, Torreón, Ciudad de México y diversas ciudades americanas.

Es miembro de número de la Academia Mexicana de Derecho Internacional Privado y Comparado, de la que fue su presidente, así como de la Asociación Nacional de Profesores de Derecho Internacional Privado, Premio Nacional de Investigación 2003, otorgado por la Asociación Nacional de Facultades de Derecho; miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel 2; profesor emérito de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez; profesor visitante en diversas universidades nacionales y extranjeras.

Ha escrito más de 60 ensayos sobre derecho y publicado en diversas revistas especializadas de México y del extranjero.

SEMBLANZA CURRICULAR

MODERADOR: LIC. RAFAEL M. VELÁZQUEZ GALLEGOS

Lic. Rafael M. Velázquez Gallegos, es licenciado en derecho por la UNAM, con la especialidad en finanzas públicas. Es maestro y actualmente candidato a doctor. Ha sido profesor en la UNAM y en la Barra Nacional de Abogados. Ha participado como ponente en diversos foros académicos. Se ha desempeñado en diferentes áreas del sector público. Es autor y coautor de varias publicaciones. Actualmente se desempeña como director de estudios legislativos del CEDIP.

MESA 2

Materia de Salud

PONENTES: Dip. María Cristina Díaz Salazar, Mtro. Gonzalo Moctezuma Barragán, Dra. Eréndira Salgado Ledesma, Dip. Julián Francisco Velázquez Llorente

MODERADOR: Mtro. Carlos N. Valero Flores

DIP. MARÍA CRISTINA DÍAZ SALAZAR

Diputada Federal por NL, Secretaria de la comisión de Salud

Me es muy honroso participar en este Seminario sobre la situación actual y las perspectivas que presenta la distribución de competencias entre la Federación, Estados y Municipios, en cuanto a la prestación de los servicios de salud en México.

Agradezco al Lic. César Becker Cuellar, Director General del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias; la amable invitación que me formularon para participar en esta mesa, al lado de destacadas personalidades que por su experiencia, con toda seguridad, contribuirán al análisis y a la construcción de una visión integral sobre este tema de una gran trascendencia para la población de nuestro país.

Con su permiso quisiera iniciar por una breve síntesis de los avances que se registran en los últimos años en cuanto a la evolución que ha tenido la forma de organizar la prestación de los servicios de salud.

El sistema de salud, que como tal podemos identificar, se inició hace 68 años cuando en 1943 se creó la Secretaría de Salubridad y Asistencia, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), posteriormente en el año de 1960 se integró a este esquema el Instituto de Seguridad y servicios Sociales para los Trabajadores del estado (ISSSTE), en diversos textos se identifica como la primera generación

de reformas en salud, a la creación de estas instituciones de tanta trascendencia para los mexicanos. Al final de los años setenta, se identifica la segunda generación de reformas que buscó construir un sistema nacional de salud, privilegiando la atención primaria y la ampliación de la cobertura, así es como se creó el IMSS-COPLAMAR, que se transformó en IMSS Solidaridad, destinado a las zonas rurales más pobres, y dos años después, la SSA crea el programa para zonas de miseria urbana.

Estos programas, sin duda, realizaron innovaciones importantes, sin embargo, desde entonces se generó un sistema dividido en la atención de la seguridad social y la asistencia pública.

Más adelante destacan, en 1983 durante el Gobierno de Miguel de la Madrid, el reconocimiento constitucional del derecho a la protección de la salud y la promulgación de la Ley General de Salud, en este contexto se inició la descentralización de los servicios de salud dirigidos a la población no asegurada.

Estos avances con sus aciertos indiscutibles, pero también con serias limitaciones, dieron justificación y soporte a la tercera generación de reformas, la cual se tradujo en una profunda revisión a la Ley General de Salud que en 2003, dio origen al Sistema de Protección Social en Salud, cuyo brazo operativo es el Seguro Popular.

Este cambio en la forma de organizar la prestación de los servicios de salud, es un ejemplo, en el que hemos participado las actuales generaciones, de lo que es posible lograr cuando existen planteamientos sólidos y convincentes de los nuevos rumbos que pueden encausarse para abordar con nuevas estrategias, problemas que se venían advirtiendo y que generaban situaciones de inequidad, de falta de calidad y sobre todo de falta de protección financiera para la población de más escasos recursos, todo ello en relación con los servicios de salud destinados a la población más necesitada, y como he mencionado es un ejemplo también de lo que es posible lograr cuando, en una relación respetuosa, el poder Legislativo, el Ejecutivo Federal y los Ejecutivos Estatales, se dan a la tarea de analizar, proponer y construir acuerdos que permitieron la modificación a la Ley General de Salud para establecer el Sistema de Protección Social en Salud, debe destacarse que este Sistema que ha tenido avances tan significativos fue aprobado en mayo de 2003 con el consenso de todos los partidos políticos en las cámaras de senadores y de diputados, por cierto, con una relevante atención y participación de los legisladores del PRI.

A partir de esa fecha el destino de un nuevo Sistema de Protección Social en Salud, ha estado estrechamente vinculado con la Cámara de Diputados, la cual año con año ha autorizado los incrementos presupuestales que han permitido afiliarse a esta fecha a 47.3 millones de habitantes.

Si sumamos los derechohabientes de las instituciones de seguridad social, esto significa que hoy en México más de 90 millones de personas ya cuentan con algún tipo de seguro público de salud.

Este logro es producto del esfuerzo de varias generaciones de trabajadores de la salud y es una expresión más de las políticas de Estado que han contado con el apoyo de todos los niveles de gobierno y las diversas fuerzas políticas. Así pues, en el nivel federal se registran avances significativos, que han propiciado que en las entidades federativas, se cuente con mayor autoridad, mayor capacidad para la toma de decisiones y significativamente, mayores recursos financieros para la salud.

No obstante lo anterior, aún hay deficiencias que deben subsanarse y que el Sistema de Salud Estatal madure para llegar de igual manera a los Municipios, ya que primero se debe fortalecer la Rectoría Federal, que se replique en los Estados y permee a los Municipios para llegar a un sistema de salud completo, lo que actualmente no existe.

Ahora bien, todo este esfuerzo de tantos años, tiene origen y destino cuando lo relacionamos como proceso obligado con las características de la población a la que se deben.

Es la población en primero y único término la que justifica también los retos que debemos enfrentar, por esta razón me parece importante citar algunas de las características relevantes que nos plantean el entorno en el que como legisladores debemos enfocar nuestras decisiones.

Durante las últimas décadas se ha dado en nuestro país, y de hecho en el mundo entero, una transformación fundamental en la dinámica de la población, que tiene profundas repercusiones en todas las dimensiones de la vida social, incluyendo desde luego la salud.

Para empezar, durante el siglo XX México logró un incremento mayor en la esperanza de vida al que se produjo durante toda nuestra historia previa acumulada. Empezamos del siglo pasado con una esperanza de vida ligeramente superior a los 30 años. Para 1970 ya se había duplicado y en la actualidad alcanza 75 años.

En 2007 la población urbana del planeta superó a la rural, un fenómeno inédito que nuestro país ya vive desde 1980;

En 2003 la fecundidad en el mundo alcanzó lo que se conoce como nivel de reemplazo, es decir, un promedio de 2.1 hijos por mujer; esto significa que hoy una mujer promedio tiene apenas suficientes hijos a lo largo de su vida para reem-

plazarla a ella y a su pareja en la siguiente generación; en México la fecundidad llegó al nivel de reemplazo hace tres años –un descenso muy acelerado si recordamos que apenas en 1970 cada mujer mexicana tenía en promedio seis hijos.

No es posible exagerar la trascendencia de estos cambios en la dinámica de la población. La sobrevivencia de las personas a mayores edades y, sobre todo, el dramático descenso de la fecundidad han desencadenado un rápido proceso de envejecimiento de la población, es decir, un aumento en la proporción de personas de mayor edad. Una forma de apreciar la magnitud y velocidad de esta transición es comparar las tasas de crecimiento entre diferentes grupos de edad. No todos tienen consciencia de ello, pero el hecho es que en México el número de niños menores de 5 años se está reduciendo desde 1995. En marcado contraste, la población de 60 años y más está creciendo a una tasa anual de 3.5%, lo que implica una duplicación de este grupo cada 20 años. Así, los mayores de 60 años, que hoy representan 7.6% de la población, serán casi la tercera parte del total para mediados del siglo.

Este impresionante proceso de envejecimiento poblacional tiene efectos en todas las dimensiones de la vida social: el trabajo, la educación, la estructura de la familia, la participación de las mujeres, el desarrollo económico y la cohesión social.

Más allá de estos efectos, el cambio en la dinámica demográfica transforma de manera fundamental el panorama de la salud en un país. Lo que pasa es que el descenso en la mortalidad asociado al incremento en la esperanza de vida no se da de manera homogénea, sino que inicialmente se debe sobre todo a la reducción de muertes infantiles por enfermedades infecciosas. Esta reducción selectiva altera de manera radical los patrones dominantes de enfermedad. Empiezan a adquirir cada vez más importancia las muertes por causas no transmisibles, que son más costosas de prevenir y de curar.

En resumen, estamos siendo testigos de una profunda transición en salud caracterizada por una reducción cuantitativa en los niveles de mortalidad y un incremento cualitativo en la complejidad de los patrones dominantes de enfermedad.

Tomado en cuenta lo anterior, la perspectiva que visualizamos, con base en la revisión de los planteamientos realizados por diversos estudiosos y expertos en el tema es la necesidad de avanzar en la construcción de un sistema de atención verdaderamente universal.

Para alcanzar este objetivo, compartimos una propuesta, que como se plantea, hace eco al llamado de varios líderes mexicanos de reinventar la seguridad social en México para el siglo XXI sobre la base de los logros alcanzados.

El país necesita transitar hacia el siguiente estadio de la seguridad social, que es la **protección social universal**. La esencia de la protección social es que el acceso a los beneficios deja de ser solamente un derecho laboral, lo cual necesariamente lo limita, para convertirse en un derecho ciudadano, lo cual lo vuelve universal.

Un elemento vital de esta nueva fase de desarrollo debe ser la construcción del Sistema Universal de Salud, ello exige, sobre todo, cambios institucionales que por fin garanticen a todas las personas, independientemente de su condición laboral, el ejercicio efectivo e igualitario del derecho a la protección de la salud.

Para darle sentido concreto y exigible a este derecho social, el vehículo de la protección social en esta materia debe ser el Sistema Universal de Salud. Aquí la palabra “universal” tiene un doble significado: se trata de un derecho exigible por todos, pero también exigible en forma igualitaria, lo cual implica beneficios similares, accesibles regularmente, con el mismo nivel de calidad y de protección financiera.

Un Sistema Universal de Salud, además, debe integrar funcionalmente los tres pilares financieros con los que cuenta actualmente el sistema mexicano de salud: el IMSS, el ISSSTE y el Seguro Popular. Estos tres pilares deben preservarse y fortalecerse, pero esto no quiere decir que se mantenga la actual segmentación entre ellos.

Para poder implantar un sistema verdaderamente universal de protección social en salud será indispensable echar andar una **nueva generación de reformas del sistema mexicano de salud**, la cual comprende: una reforma legal, una reforma financiera, una reforma gerencial y una reforma institucional.

En esta perspectiva, deberán fortalecerse las capacidades gerenciales en todos los niveles del sistema.

Esta **reforma institucional** debe promover las mejores relaciones entre los actores del sistema de salud, incluyendo los poderes de la Unión, los tres niveles de gobierno y los sindicatos, agrupaciones profesionales y organizaciones de la sociedad civil. Un aspecto particularmente importante se refiere a otorgar mayores elementos de decisión y control a los ciudadanos. Ello exige, entre otras medidas, garantizar la exigibilidad del derecho a la protección de la salud y crear los mecanismos para tutelarlos.

Finalmente, reitero mi compromiso que desde hace varios años he mantenido con los temas de salud, no tengo duda, que en foros como este podemos encontrar en el análisis de los logros alcanzados y de los retos que se han generado, las propuestas que nos permitan responder a la sociedad con la responsabilidad que ella exige.

SEMBLANZA CURRICULAR

La diputada María Cristina Díaz Salazar ha sido diputada local en Nuevo León en 1991-94; diputada federal por mayoría relativa en 1994-1997; diputada federal plurinominal en la segunda circunscripción 2003 a 2006; presidenta municipal del Estado de Nuevo León y actualmente nuevamente es diputada federal por mayoría relativa en la actual legislatura.

Tiene también, la diputada, la siguiente trayectoria en administración pública: jefa del Departamento de promoción y Presupuesto, jefa del Departamento Evolución Institucional del Fondo Nacional de Servicios Social de la Secretaría de Promoción y Presupuesto, delegada regional del Instituto Nacional de Migración de Nuevo León, gerente de Mantenimiento y Operación de Fonatur, asesora de la Dirección General del IMSS; y, una trayectoria docente, como maestra en la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de Nuevo León.

MTRO. GONZALO MOCTEZUMA BARRAGÁN
 Profesor UNAM-ITAM

UN CONSEJO DE SALUBRIDAD GENERAL DEMOCRÁTICO

Inicio con una cita de O'Donnell hecha por John Ackerman en su libro *Organismos Autónomos y Democracia; El caso de México*:

“Ningún país ha logrado plenamente el Estado de Derecho. Es algo cuyos horizontes son siempre inestables, ya que el cambio societal y la misma conquista de algunos derechos generan nuevas demandas y aspiraciones, mientras que la eficacia para tutelar aquellos derechos ya conquistados jamás se puede dar por sentada...” (p.17)

La salud como valor cambiante genera crecientes demandas de la medicina y de la actuación de los poderes públicos en la materia, ello obliga a la redefinición del concepto de salud que merece su protección, mediante la realización de un juicio de valor sobre la salud el cual ha de expresarse en el ordenamiento jurídico.

Es a la luz de la Constitución que se debe realizar el examen de la actuación del Estado en relación con la salud de sus gobernados. Siendo de especial relevancia la evolución de nuestros principios e instituciones constitucionales, toda vez que de su comprensión, podremos generar nuevas respuestas a los retos del Sistema Nacional de Salud.

No obstante al gran avance que significó establecer el Derecho a la Protección de la Salud en nuestra norma fundamental y la consiguiente expedición de la Ley General de Salud, nos encontramos dentro de la llamada transición epidemiológica sin resolver aún problemas esenciales como el saneamiento básico, lo que representa una rémora para la calidad de vida de los mexicanos.

Ante ello, no olvidemos que el derecho a la salud, bien jurídico superior, obliga a una intervención activa del Estado para procurar su protección, la cual involucra no sólo los derechos subjetivos individuales, sino también intereses legítimos, e incluso intereses difusos. Esta intervención incluye tanto la potestad normativa como la ejecutiva.

Como es sabido, el Consejo de Salubridad General encuentra su fundamento en el artículo 73, fracción XVI de nuestra Carta Magna. Ha tenido una refor-

ma que data de la década de los setentas. Actualmente, establece las siguientes bases que desarrollan la atribución constitucional del Congreso de dictar leyes en materia de salubridad general:

- “1ª. El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna secretaría de Estado y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país.
- ...
- 3ª. La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del país.
- 4ª. Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión, en los casos que le competan”.

Como ha sostenido el pensamiento positivista, con mayor claridad a partir de Kelsen, el ordenamiento jurídico se explica a través de una determinada estructura en que la validez de las normas inferiores se encuentra supeditada a su aprobación por el órgano y procedimiento establecidos en las normas superiores. En este planteamiento, las normas jurídicas de cualquier nivel deben ser coherentes con el resto del ordenamiento jurídico. Por tal motivo, el estudio del Consejo de Salubridad General no puede hacerse desvinculado del resto de las normas constitucionales, tratados internacionales y disposiciones legislativas de la materia.

La interpretación de la Constitución que es integral nos indica que la fracción XVI no es el único precepto que regula tópicos que vinculan al derecho y a la salud. En el código supremo también encontramos las disposiciones del artículo 4º sobre el Derecho a la Protección de Salud, concebido originalmente como una garantía social, esta norma de carácter tendencial más que programática, hasta ahora ha sido interpretada como garantía individual en varias tesis emitidas por el Poder Judicial de la Federación.

Adicionalmente, en el artículo 29 se encuentra el régimen de estado de excepción del ejercicio de los derechos y las garantías como son denominadas en el constitucionalismo mexicano. En el artículo 2º Constitucional, apartado B, fracción III, se establecen disposiciones en materia de servicios de salud para las comunidades indígenas; en tanto que el artículo 115 prescribe la facultad municipal para prestar servicios públicos relacionados con agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales. Así como limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos y regulación de rastros, entre otros vinculados a la salud de la población. Por su parte, el artículo 117 contiene facultades coincidentes entre la Federación y los Estados, que en el mencionado

artículo 4° encuentran una de sus excepciones al permitir a la legislación secundaria establecer la concurrencia para la Federación y los Estados en el tema de salubridad general.

En el plano supranacional destacan: el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Social y Culturales, así como el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos “Protocolo de San Salvador”, ambos con la característica de ser celebrados por el Ejecutivo y aprobados por el Senado. Asimismo, contamos con una serie de instrumentos orientadores como la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, que contemplan el derecho fundamental a la protección de la salud, expresado de forma actual por la doctrina como “el derecho al más alto nivel de salud posible”. La Carta Social Europea refleja este concepto con el siguiente texto: “Todas las personas tienen derecho a beneficiarse de todas las medidas que les permitan disfrutar del mejor estado de salud que puedan obtener”.

Resulta claro que la obligación del Estado en materia de salud es ante todo una obligación de medios, siendo deber concreto de los poderes públicos promover las condiciones mínimas para el ejercicio real y efectivo de los derechos de los ciudadanos y remover los obstáculos que dificulten su plenitud.

Es necesario comprender qué factores determinan o dificultan el funcionamiento y la eficacia del Sistema nacional de Salud, cuya esencia, reside en el conjunto de obligaciones que se establecen entre los tres niveles de gobierno, los prestadores de servicio de salud y el gobernado.

¿Hoy día resulta lógico la celebración anualizada de Acuerdos de Coordinación entre la Federación y los estados? Me pregunto; ¿cómo se están dando los convenios entre municipios y los estados respectivos de partidos políticos distintos? ¿Cuántos municipios en el país se están coordinando entre sí en materia de salud? ¿De éstos cuáles son los casos exitosos de asociación entre municipios pertenecientes a estados diversos? ¿Cuántos recursos humanos, materiales y financieros habremos de mal gastar los mexicanos, antes de crear un sistema único y obligatorio de salud? ¿La planeación democrática, establecida en el artículo 26 de nuestra Constitución Federal es realmente operativa?

Como ha dicho Ferrajoli, existen disposiciones constitucionales que, por su propia naturaleza o lo ambicioso de sus postulados, son modificadas por las normas secundarias, desvinculándose de su sentido original. El Consejo de Salubridad General y la Ley de Planeación son ejemplo de esta circunstancia.

El Consejo de Salubridad General es un órgano de relevancia constitucional por encontrarse contemplado en la Carta Magna. Ahora bien, en la década de

los ochentas, se argumentaban que tenía sentido adscribir al Consejo en el ámbito competencial directo del Ejecutivo y específicamente a la Secretaría de Salud. Solventando, no sólo la necesidad de una respuesta inmediata a los problemas de salud, sino también la dinámica de centralización del poder político y jurídico. A esa misma lógica, respondía la facultad materialmente legislativa de emitir disposiciones generales.

Sin embargo, en nuestro México necesitado de un nuevo equilibrio de poderes, resulta desde mi óptica, imprescindible, dotar de un orden democrático al órgano rector de la salubridad general, mediante una redistribución de las competencias de los tres niveles de gobierno y las instituciones de seguridad social. La tensión entre centralismo y descentralización, ha de quedar atrás para dar paso a la distribución horizontal y vertical, de las obligaciones de las partes que conforman a nuestra República Federal.

Sostengo que el derecho a la protección de la salud, es una norma tendencial porque orienta a los entes públicos al otorgamiento de los medios necesarios para brindar niveles mínimos de bienestar a sus gobernados. En este sentido, en los últimos años, el Consejo de Salubridad General ha transitado hacia el rumbo del federalismo ejemplo de ello son la concertación de políticas públicas, entre las instituciones que conforman al Sistema Nacional de Salud, concretadas en acuerdos que establecen obligaciones generales en materia de cuadro básico y catálogo de insumos; medicamentos genéricos intercambiables; así como prevención del alcoholismo.

Se requiere un modelo que vincule adecuadamente las facultades concurrentes de la Federación y las entidades federativas, el ingreso federal a los estados y sus propias asignaciones.

En este marco de federalismo cooperativo y de pluralidad política, un mecanismo apropiado para conseguir los fines de integración y acatamiento de disposiciones normativas es la transformación del Consejo a órgano constitucional autónomo, investido de autonomía técnica para resolver las cuestiones vinculadas con la salubridad general. Toda vez que el Estado tiene título jurídico originario para intervenir en la salud pública, sin embargo, dicho título no sólo se establece como competencia, sino también como responsabilidad. Es por ello que este órgano constitucional autónomo estaría dotado de facultades para emitir disposiciones generales vinculantes; es decir, tanto obligatorias para las autoridades de todos los niveles de gobierno, como para los particulares.

En cuanto a su integración, se propone que cuente con un consejero presidente, designado por el Ejecutivo y Consejeros, representando a todos los niveles de gobierno, con carácter permanente. Contando además, con un representante de cada una de las instituciones integrantes del Sistema Nacional de

Salud, así como del ámbito académico. Solamente así se garantizaría la pluralidad necesaria en el marco de un federalismo cooperativo, el cual exige una responsabilidad recíproca entre la Federación, los estados y los municipios.

La reforma constitucional y su proceso de aprobación consolidarían la estructura federalista y democrática de la salubridad general expresándose en los siguientes términos: El Consejo de Salubridad General, órgano constitucional autónomo pro rendición de cuentas, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios; es responsable del de la jerarquización, diseño y evaluación de las políticas públicas en salud a nivel nacional e está facultado para emitir normatividad en la materia. Se integrará por representantes de los poderes ejecutivos federales, local y municipal, contando en todo momento con la asesoría del Instituto Nacional de Salud Pública y sus recomendaciones serán vinculatorias.

Esta propuesta es coincidente con los doctrinarios contemporáneos del Derecho Constitucional que ven en la proliferación de organismos autónomos pro-rendición de cuentas como una de las manifestaciones más destacadas del avance de la reforma del Estado. (Ackerman p. 17)

Por lo que toca al sistema de planeación democrática, resulta urgente llevar a cabo lo que los tratadistas definen como desarrollo institucional, mediante reformas expansivas que permitan replantear la estrategia de planeación nacional y para ello el Poder Legislativo puede empezar por revisar la eficacia de la Ley de Planeación.

Fue en el año de 1982, cuando mediante un adición a nuestra Constitución se mandató al Estado para que organice un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación. Su ley secundaria, es decir la Ley de Planeación data del año de 1983 y si bien ha tenido algunas reformas en los años 2002 y 2003, estas resultan insuficientes en los tiempos que vive nuestra nación.

Nos percatamos que el legislador de los años ochenta al redactar la citada base constitucional, confundió al Estado con el Poder Ejecutivo, ya que dotó exclusivamente a este último con la competencia para elaborar el Plan Nacional de Desarrollo sexenal, minimizando las responsabilidades del Poder Legislativo. Ahora bien, al revisar el texto de la Ley de Planeación, encontramos que la participación del Congreso de la Unión se reduce a examinar y opinar el mencionado Plan, elaborado por el Presidente al inicio de su mandato. Así mismo, durante los seis años en que el Plan debe ejecutarse, el Poder Legislativo únicamente puede formular observaciones.

En toda actividad de un Estado moderno, el primer paso debe darse a partir de un ejercicio de planeación, en nuestro caso la Constitución mandata al propio Es-

tado para que se haga responsable de un sistema de planeación democrática, sí el legislador de los años ochentas otorgó el monopolio de la instrumentación del Plan Nacional de Desarrollo al Presidente de la República, el legislador en la segunda década del siglo XXI puede plantear una reforma a la citada Ley de Planeación para proponer que sean los tres poderes que integran al Estado Mexicano con la participación de los órganos constitucionales autónomos (como el Banco de México, el INEGI, la CNDH, entre otros) quienes de forma democrática y consensada establecieran tan trascendente Plan y así asegurar a los gobernados que existen acuerdos básicos para el desarrollo del país. *Deseo concluir con un pensamiento del jurista Diego Valadés en su ensayo Responsabilidad Social del Estado Constitucional “La construcción de instituciones sociales y políticas que garanticen equidad implica un nuevo tipo de equilibrios que son posibles si se utilizan, en el gran escenario del poder, los nuevos instrumentos del saber.” [p.313].*

SEMBLANZA CURRICULAR

El maestro Gonzalo Moctezuma Barragán es licenciado en derecho por la UNAM, maestro en derecho por Yorktown University; especialidad en amparo por la Universidad Panamericana. Ha sido catedrático en derecho administrativo en la UNAM, en la UAM y en el ITAM, en el que también se desempeñó como coordinador académico del diplomado de derecho y salud.

Actualmente imparte cátedra en derecho constitucional y administrativo en la maestría de Administración Pública en el Instituto Nacional de Administración Pública. Tiene una serie de publicaciones entre las que destacan Derechos de los usuarios de los servicios de salud, un Ensayo sobre garantía constitucional a la protección de la salud, defensa jurisdiccional, ambos editados por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Se ha desempeñado como director general de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Salud; abogado general de la Universidad Nacional Autónoma de México; contralor general corporativo de Pemex; secretario ejecutivo del pleno del Consejo de la Judicatura.

Ha desempeñado también o recibido los siguientes cargos honoríficos: consejero de la Comisión Nacional de Arbitraje Médico, integrante de la Junta Directiva del Instituto Federal de Defensoría Pública. Es miembro del Instituto Nacional de Administración Pública de la Barra Mexicana de Colegio de Abogados y de la Health Law and Ethic Association. Actualmente dirige el despacho Moctezuma Abogados, especializado en derecho y salud.

DRA. ERÉNDIRA SALGADO LEDESMA
Catedrática de la UNAM y de la Universidad Anáhuac

Introducción

Hace poco más de dos años, una epidemia de influenza A (H1N1)¹ puso a prueba, tanto la disposición de las autoridades federales y locales para coordinarse en las tareas necesarias para enfrentarla eficazmente, como la pertinencia del Consejo de Salubridad General (presidido por el Secretario del Ramo respectivo), autoridad rectora en materia sanitaria, en el ámbito nacional. Pese a ello fueron aproximadamente 70 mil personas las infectadas y más de mil 300 los decesos:²

Las medidas tomadas en conjunto evitaron la propagación del contagio y resultados de consecuencias catastróficas, como los provocados por la fiebre amarilla que asoló los estados de Baja California Sur, Colima, Jalisco, Sinaloa y Sonora en 1883³; la peste negra o bubónica que afectó principalmente el puerto de Mazatlán en 1903, y la fiebre amarilla⁴ que se propagó en Tamaulipas y Nuevo León también a principios del siglo XX, que trajo como consecuencia la pérdida de miles de vidas en Monterrey, Tampico y Ciudad Victoria así como en poblaciones adyacentes a la línea del ferrocarril del Golfo, el cual no dejó de funcionar por órdenes del entonces gobernador del Estado de Nuevo León, pese a las indicaciones de las autoridades sanitarias, lo que incrementaría el número de decesos:⁵

¹ El virus de la influenza tiene capacidad de infectar tanto a humanos como a algunas especies animales y provoca una enfermedad respiratoria aguda cuyos síntomas son: fiebre mayor a 38 grados, cefalea, tos dolor muscular y de articulaciones, escurrimiento nasal, ardor y dolor en la garganta. La vía de transmisión es el contacto con gotas de saliva (al toser o estornudar) o por contacto con superficies y materiales contaminados. Para evitar contagios se recomienda evitar la asistencia a sitios públicos y reuniones y una vez declarado el mismo se indica el aislamiento del paciente.

² Cfr. Información disponible en:

<http://portal.salud.gob.mx/contenidos/noticias/influenza/preguntas.html>.

³ La Llegada de la Peste Negra al Puerto de Mazatlán, disponible en:

<http://www.mazatlan.gob.mx/modules.php?name=News&file=article&sid=363>

⁴ La fiebre amarilla es una enfermedad infectocontagiosa propia de ciertos lugares bajos, principalmente puertos de mar y de río, y de algunas localidades cercanas a las costas. Su manera ordinaria de transmitirse es por los individuos y las mercancías. Disponible en:

<http://148.202.18.157/sitios/publicacionesite/pperioid/espinal/espinalpdf/espinal35/119-146.pdf>.

⁵ SCJN. Controversia constitucional 40/2006, Actor: Municipio de Calvillo, Estado de Aguascalientes versus el Ejecutivo federal por conducto de la Secretaría de Salud.

Los antecedentes de las pandemias referidas fueron narrados en las sesiones del Congreso Constituyente 1916-1917 cuando se discutió el artículo 73 constitucional con la finalidad de convencer a los diputados de la necesidad de dotar al Consejo Superior de Salubridad de facultades ejecutivas. Ello permitiría que todas las autoridades administrativas quedaran obligadas a cumplir con las disposiciones que éste dictare y pusiera en práctica para afrontar emergencias sanitarias. Qué mejor que encomendar tales atribuciones al órgano dotado de preparación y conocimientos para valorar perjuicios individuales y colectivos en el ámbito de la salud. Y es que desde el 1º julio de 1879, y hasta esa fecha, el Consejo Nacional dependía del Secretario de Gobernación, lo cual daba un matiz político al control de las enfermedades epidémicas; peor aún, la multiplicidad de trámites burocráticos entorpecían su actuación oportuna. Dan cuenta de ello los telegramas enviados al Secretario por diversas autoridades locales, de agosto a octubre de 1883, que narran el paulatino acrecentamiento de los estragos causados por la fiebre amarilla. En ellos se suplicaba al gobierno federal la toma de medidas urgentes para evitar el arribo de individuos y objetos procedentes de los puertos de San Blas, Guaymas, Mazatlán y Manzanillo y de cualquiera otro donde existiera la epidemia, hacia sus localidades, sin que se tomaran decisiones en los diversos ámbitos para afrontar la crisis eficazmente. Por ello, en las discusiones del Congreso Constituyente se sostuvo que⁶: “Si la autoridad sanitaria no tiene un dominio general sobre la salubridad de la República en todo el país, para dictar sus disposiciones y ponerlas en vigor, éstas dejarán de ser efectivas en un momento dado para evitar las consecuencias de contagios o invasión de enfermedades epidémicas de Estado a Estado o internacionales”.

En la sesión del 18 de enero de 1917 se dedicó gran parte del día a la discusión de los principios del artículo que regiría la creación y regulación de las instituciones de salubridad pública para la nación. En su participación, el representante de Nuevo León, el doctor y general José María Rodríguez, quien fungía como titular del Consejo Superior de Salubridad, aseveró que el rubro sanitario debía quedar a cargo de un órgano que dependiera jerárquicamente y fuera reglamentado por el Ejecutivo federal, con atribuciones obligatorias para los gobernadores de los estados; no de índole consultiva, como hasta esa fecha.⁷ El general justificó la necesidad de establecer una “dictadura sanitaria” y afirmó el derecho a la intervención —aun despótica— del ente público sobre la higiene del individuo,

⁶Idem.

⁷Cfr. Aréchiga Córdoba, E. “Saneamiento, higiene pública y clases populares en la Ciudad de México, 1891-1929, disponible en <http://www.ejournal.unam.mx/ehm/ehm33/>.

particular y colectivamente considerado. Bajo estas circunstancias se estimó que la soberanía de los estados y la libertad personal de los gobernados podían supeditarse por razones de salubridad general.

La discusión tuvo como propósito convencer a los diputados renuentes que estimaban una intromisión dotar al Congreso y al Ejecutivo federal de atribuciones para incidir en la vida diaria de las entidades federativas. Para persuadirlos se expusieron los términos del proyecto de adición al artículo 73, fracción XVI, aprobado en la sesión previa, por el que se facultó al Congreso para dictar leyes sobre salubridad general de la República. Y con datos estadísticos se demostró que la mortalidad en el país era la más grande del mundo y debían dictarse medidas urgentes para contenerla. Se estimó necesario que la autoridad sanitaria fuera la responsable de tal encomienda,⁸ y se expuso la pertinencia de dotar al Departamento de Salubridad de jurisdicción en toda la República para que sus disposiciones llegaran a todos los confines y fueren acatadas por todo tipo de autoridades administrativas. El texto definitivo del artículo incorporó cuatro pre-puestos en materia sanitaria o de salubridad general; a saber⁹:

1. La facultad del Congreso para dictar leyes sobre salubridad general de la República.

2. La dependencia del Consejo de Salubridad General, de forma directa, del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado.

3. La imperatividad de las disposiciones del Consejo de Salubridad General en todo el territorio del país.

4. La obligación de las autoridades administrativas del país de obedecer a la autoridad sanitaria, debido a su carácter ejecutivo.

La *ratio legis* de la disposición fue dotar a la autoridad sanitaria de facultades suficientes para dictar y poner en práctica las medidas que estimare pertinentes con objeto de disminuir la mortalidad por padecimientos endémicos y revertir los efectos que en la población producía el uso de sustancias nocivas para la salud; por ello finalmente se dotó al Consejo de Salubridad del carácter ejecutivo y se determinó la imperatividad de las determinaciones de la autoridad sanitaria para todas las autoridades administrativas, de tal forma que ninguna pudiera excusarse de su cumplimiento, sin importar el nivel de gobierno al que

⁸Idem.

⁹ Diario Oficial, Órgano del Gobierno Provisional de la República Mexicana, tomo V, 4ª época, núm. 30, 5 de febrero de 1917, disponible en :

perteneciere. Ello evitaría que las facultades de aquélla fueren disminuidas o modificadas con los vaivenes de la política o por trámites burocráticos, pues de su ejecución dependía la prevención de contagios y la seguridad de las personas¹⁰

De este modo, la protección de la salud justificó la presumible “invasión” a la esfera de soberanía de las entidades federativas con carácter excepcional. Sin embargo, la tendencia centralizadora trataría de revertirse a partir de la reforma constitucional de 1983 al artículo 4º, para tornarla una atribución concurrente “bajo criterios de gradualidad y tomando en cuenta las características de cada entidad federativa”, y la responsabilidad de consolidar un Sistema Nacional de Salud quedó bajo coordinación de la Secretaría de Salud federal, en términos de lo dispuesto en los artículos 5 y 7 de la Ley General de Salud (DOF. 7-II-1984).¹¹

Federalismo dual

Diversos autores coinciden en que los elementos más representativos del Estado federal son la autonomía (soberanía) de las respectivas entidades que lo integran en las decisiones que les conciernen y la aptitud de todas ellas de participar en cualquier determinación que incida en el pacto o unión federal. La primera implica la potestad de cada parte de la federación para auto regularse con libertad: dictar sus propias leyes, salvo los términos expresamente fijados en la Constitución federal. La segunda conlleva la aptitud de participar en cualquier decisión que implique modificar las condiciones del pacto federal estipuladas por el Constituyente originario¹². Implica la división constitucional entre dos niveles de gobierno: órganos de poder federal y órganos de poder locales¹³.

La carta constitucional fija facultades coincidentes en materia sanitaria entre la federación y los estados (entidades federativas, incluido el Distrito Federal) conforme lo disponen los artículos 4º en relación el artículo 73, fracción XVI; el artículo 115, fracción III, que atribuye diversas funciones y servicios públicos a los municipios; el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso d), que establece que los familiares de los trabajadores tienen derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción determinados por la ley; el artículo 11

¹⁰SCJN. Controversia Constitucional 40/2006. Iniciativa presentada el 18 de enero de 1917, en el seno del Congreso Constituyente, por el diputado José María Rodríguez.

¹¹ Este sistema integrará los esfuerzos de las dependencias y entidades de la Administración Pública, tanto federal como local, y las personas físicas o morales de los sectores social y privado, que presten servicios de salud, así como por los mecanismos de coordinación de acciones, y tiene por objeto dar cumplimiento al derecho a la protección de la salud.

¹²Fix Zamudio, H. y Valencia Carmona, S. *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 4ª ed. México, Porrúa, 2005, p. 996.

¹³Cfr. Serna de la Garza, J. M. *Federalismo y sistemas de distribución de competencias legislativas*, pp. 311-327, disponible en: <http://www.bibliojuridica.org/libros/3/1088/17.pdf>.

que establece limitaciones a la libertad de tránsito de las personas, acorde con lo dispuesto en las leyes sobre salubridad general de la República y el artículo 16 que faculta a la autoridad administrativa para practicar visitas domiciliarias para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios. En síntesis; la coexistencia de dos órdenes de gobierno con competencias exclusivas, pero con atribuciones que se complementan en la búsqueda de una finalidad común. Esta complementariedad resulta esencial en la materia sanitaria.

Pero además de esta distribución de competencias, que necesariamente exige la coordinación de las autoridades de los diversos órdenes, en términos de una ley marco “a fin de armonizar los programas de servicios de salud de todos los sectores involucrados¹⁴”, lo complejo del sistema de reparto de atribuciones ocasionalmente genera conflictos.¹⁵ Éstos pueden producirse por la delimitación indeterminada de atribuciones que concentra la carta federal: facultades exclusivas y prohibidas a la federación; facultades exclusivas y prohibidas a las entidades federativas; facultades atribuidas de manera expresa o tácita, tanto a la federación como a las entidades federativas; facultades concurrentes, coincidentes, coexistentes, de auxilio y algunas más asignadas a los órganos originarios del Estado jurisprudencialmente.^{16,17}

La distribución de competencias prevista en la Ley General de Salud ilustra el nivel de complejidad del sistema dual. La Secretaría de Salud federal y las dependencias que determine la legislación de cada entidad federativa tienen la facultad de vigilar el cumplimiento de la ley y demás disposiciones que con base en ella se dicten; pero otras atribuciones en materia sanitaria quedan bajo competencia exclusiva del Ejecutivo federal, por sí, o en coordinación con dependencias y entidades del sector salud, centralizado o paraestatal.

En términos del 3° de la Ley General de Salud, le corresponde vigilar el funcionamiento de los servicios y organizar y operar:

- La organización, control y vigilancia de la prestación de servicios a la población en general, sociales y privados, sea cual fuere la forma en que se contraten, y de otros que se presten de conformidad con las reglas que se establezcan.

¹⁴ Soberón Acevedo, G. “El sistema nacional de salud”, en Revista de Administración Pública, Tribuna, pp. 17-25, disponible en:

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/69/pr/pr3.pdf>.

¹⁵ Díaz y Díaz, M. “México en la vida del federalismo cooperativo. Análisis de los problemas en torno a la distribución de competencias”, en Homenaje a Fernando Alejandro Vázquez Pando, México, Barra Mexicana Colegio de Abogados, 1996, pp. 168-173.

¹⁶ Cfr. Serma de la Garza, J. op. cit.

¹⁷ Carpizo, J. Estudios constitucionales, 7ª ed. México, Porrúa-UNAM, 1999, p. 94.

- La coordinación, evaluación y seguimiento de los servicios a derecho habientes de instituciones públicas de seguridad social o los que con sus propios recursos o por encargo del Ejecutivo presten las mismas instituciones a otros grupos de usuarios.
- La salud visual y auditiva.
- La prevención del consumo de estupefacientes y psicotrópicos y el programa contra la farmacodependencia.
- El control sanitario de productos y servicios y de su importación y exportación.
- El control sanitario del proceso, uso, mantenimiento, importación, exportación y disposición final de equipos médicos, prótesis, órtesis, ayudas funcionales, agentes de diagnóstico, insumos de uso odontológico, materiales quirúrgicos, de curación y productos higiénicos.
- El control sanitario de establecimientos dedicados al proceso de producción de estupefacientes, psicotrópicos y tabaco.
- El control sanitario de la publicidad de las actividades, productos y servicios a que se refiere la Ley.
- El control sanitario de la disposición de órganos, tejidos y sus componentes y células.
- El control sanitario de cadáveres de seres humanos.
- La sanidad internacional.

El esquema de distribución de competencias se complica aún más, pues a las atribuciones exclusivas de la autoridad federal y las que coordinadamente desarrolla con las entidades federativas deben añadirse aquellas que la Constitución asigna directamente al primer nivel de gobierno, en el artículo 115, que también incidencia en materia de salubridad: la prestación de los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto, panteones y rastro.

Necesidad de resolver los conflictos de competencia

En la Constitución general coexisten diversos órdenes jurídicos válidos (federal, local o estatal, municipal, del Distrito Federal y constitucional¹⁸), que si bien fueron definidos por el Constituyente; en ocasiones, su ejercicio provoca disconformidades en las respectivas esferas competenciales, los que suelen llevarse al conocimiento de la Suprema Corte a fin de zanjar los litigios surgidos entre sus órganos; resolver las cuestiones que pudieran comprometer la paz, la seguridad o la homogeneidad en su vigencia, o bien para lograr su redefinición o su puntual observancia.¹⁹ Y, llegado el caso, lograr la restauración de la regularidad constitucional violada por el órgano que no se haya ajustado a su ámbito estricto de atribuciones, por actos u omisiones.

Con el paso del tiempo, las autoridades de los estados, en menor medida son instrumentos ejecutores de las órdenes de las federales.²⁰ Cada vez se acepta menos la injerencia de los poderes del centro en la administración interior de las entidades federativas. Ello ha *ido de la mano* con la pérdida del predominio del Ejecutivo federal y el consecuente cambio de eje en la conducción política, lo que ha propiciado la construcción de un federalismo menos nominal, donde las entidades continuamente reclaman sus atribuciones y los municipios habitualmente son los actores principales de esta reivindicación política.

Sin embargo, la defensa de las respectivas competencias no puede ser un obstáculo para arribar a acuerdos que posibiliten la atención eficaz, no sólo de las emergencias sanitarias, sino el ejercicio de las respectivas atribuciones asignadas de cada uno de los niveles de gobierno así como las facultades de sus órganos, en ésta u otras materias. Tampoco es recomendable que se abandonen los compromisos, impuestos o asumidos, por la toma de medidas políticas y/o mediáticas, y mucho menos inobservar disposiciones constitucionales y legales. De ahí la necesidad de diseñar instituciones jurídicas y prever procedimientos para solucionar diferendos.

¹⁸Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXII, octubre de 2005, Controversia Constitucional 14/2001, tesis 136/2005, 11 de octubre de 2005, p. 2062.

¹⁹Cfr. Schmill, Ulises: "Fundamentos teóricos de la defensa de la constitución en un estado federal", en La defensa de la constitución, (Cossío, J. R. y Pérez de Acha, L. comps.) México, Doctrina jurídica contemporánea, 2003, pp. 102 a 110.

²⁰En el Diario de los Debates del Congreso Constituyente, el presidente Carranza advertía lo vano de las promesas de la Constitución de 1857 relativas a la soberanía de las entidades federativas y el principio que pretendía asegurarles la forma republicana, representativa y popular, pues la historia demostraba que por regla general, la soberanía era nominal, ya que el poder central continuamente imponía su voluntad. A la sombra de este principio: "Los poderes del Centro se han injerido en la administración interior de un Estado cuando sus gobernantes no han sido dóciles a las órdenes de aquéllos", disponible en: tomo I, núm. 12, México, 1 de diciembre de 1916. Disponible en: <http://memoriapoliticademexico.org/Textos/6Revolucion/1916DCC.pdf>.

Cuando se dio el probable rebrote del virus de la influenza humana en diversas entidades de la República, el gobernador de Nayarit unilateralmente tomó decisiones para afrontarlo, al margen de las indicaciones del Consejo de Salubridad. Las medidas dictadas por el Ejecutivo local no derivaron de emergencia sanitaria alguna, como se advertía de las notas que diariamente twitteaba “a sus seguidores”, donde él afirmaba que “no había un solo caso de influenza en Nayarit²¹”. Pese a ello, el domingo 26 de abril de 2009 determinó la suspensión de clases por diez días haciendo eco a rumores que referían que diversos hospitales de Tepic albergaban a pacientes con influenza, aduciendo la preocupación de muchos padres de familia, pues “con nada se puede sustituir la atención que las familias pueden dar a sus hijos”, además de ordenar la cancelación de todo evento que implicare reuniones a puerta cerrada, grandes concentraciones de personas como la feria ganadera y todos los eventos programados por DIF estatal en los municipios con motivo del día del niño. ¿Y el Consejo de Salubridad General?: ¡Bien gracias!

Otro caso de diferendo en la materia involucró al Municipio de Calvillo, Aguascalientes, versus el Ejecutivo federal, por conducto de la Secretaría de Salud (Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios), por una orden girada para verificar el cumplimiento de disposiciones sanitarias en la operación del rastro local así como el control de productos y servicios y el control higiénico e inspección sobre la preparación, posesión, uso, suministro y circulación de comestibles.

La determinación fue impugnada por el municipio, al estimarla una invasión al carácter y la esfera competencial que en su favor tutela el artículo 115 constitucional, que le atribuye el servicio público de rastro y el ejercicio de las potestades públicas inherentes: su regulación, administración y procedimientos gubernativos; por ello sostuvo que “la Federación y los Estados carecen de potestad de imperio en el ámbito de salud y salubridad en relación con el Municipio”.

La Suprema Corte resolvió que la controversia era procedente, pero infundada, por referirse a una actuación constitucional de la autoridad federal, en el marco de las disposiciones de la Ley General de Salud, sus reglamentos y demás disposiciones administrativas de carácter general en materia de alimentos. Determinó que ésta, y no otra, es la dependencia competente para controlar y vigilar, en cuanto a higiene se refiere, la función y la potestad atinente a la materia de rastro conferida constitucionalmente al municipio, así como para aplicar las medidas de seguridad y las sanciones procedentes, pues, al destinarse dicho establecimiento al sacrificio de ganado para el suministro de carne y sus productos para

²¹ Valadez, B. “Tendencias”, en Periódico Milenio, 17 de septiembre de 2009, disponible en: <http://www.nayaritaenlinea.com/noticias/337-se-suspenden-clases-y-eventos-masivos-no-hay-un-solo-caso-de-influenza-porcina-en-nayarit/index.html>.

consumo humano, las actividades que realiza quedan comprendidas dentro de los supuestos verificables por la autoridad sanitaria federal, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 3° de la Ley General de Salud y 39 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; preceptos legales que regulan atribuciones de la autoridad federal, no del municipio.

Exigencia de correcciones al sistema

Por cuanto toca a la ministración de los servicios de salud a la población; los mismos, originalmente se situaban en el ámbito de lo privado, pero su evolución los transformó en un servicio público bajo responsabilidad del Estado. Esta orientación los somete a una disciplina propia y un rígido control sobre el desempeño de la actividad, con independencia de la naturaleza del prestador;²² pues no existe razón para excluir la participación de la iniciativa privada, la cual resulta complementaria y hasta necesaria;²³ Por ello se prevé la gestión de los diversos sectores en la asistencia y tareas sanitarias con la finalidad de brindar los servicios de forma satisfactoria como dispone la ley, según refiere la exposición de motivos de la reforma de 1983 que elevó a rango constitucional su protección.²⁴ De esta forma, el prestador del servicio público puede ser el propio Estado, en todos sus niveles, por conducto de las instituciones públicas creadas *ex profeso*, pero apoyado por personas colectivas de índole social o privada, o incluso de personas físicas, cuya participación se fomenta y regula.

Para la satisfacción del derecho a la protección de la salud no basta con permitir que las personas obtengan servicios de atención médica: si los encuentran, desean o disponen de medios para ello; implica la preocupación por su adecuado suministro y la eliminación de barreras económicas o de otra índole que obstaculicen su libre acceso —Rashi Fien.²⁵ Y si bien se ha avanzado en la ampliación de la cobertura del servicio sanitario con la finalidad de alcanzar su universalidad plena, el incremento en la demanda, aunado a restricciones presupuestales, propicia fallas en el sistema, que ocasionalmente reportan los medios de comunicación.

Para lograr la efectividad del derecho, ocasionalmente debe recurrirse ante la autoridad judicial. No hace mucho se tuvo conocimiento de un juicio de amparo interpuesto por la comunidad *Mininuma* de la sierra de Guerrero, que se vio en la necesidad de forzar su satisfacción mediante la interposición de un

²²Cueto Pérez, M. Responsabilidad de la administración en la asistencia sanitaria, Valencia, Tirat lo Blanch, 1997, pp. 116 y 167.

²³Ibid. p. 168 y 169. En sentido similar Cfr. Moctezuma Barragán, G. Derechos de los usuarios de los servicio de salud, México, Secretaría de Salud-Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, UNAM, 2001, p. 25.

²⁴Diario Oficial de la Federación, 3 de febrero de 1983.

²⁵Cueto Pérez, M. op. cit, p. 115.

juicio de constitucionalidad, lo que de sí constituye una vergüenza para los ejecutivos de los dos niveles de gobierno. El argumento de la Secretaría de Salud para negar la satisfacción del derecho fue que resultaba imposible enviar un médico a la comunidad serrana, debido a que no existía un centro hospitalario; como si ello fuera responsabilidad de aquella. La comunidad se organizó, cooperó y construyó un espacio para albergar al facultativo. Ante ello, la dependencia señaló la carencia de recursos y de personal. Al escalar la petición, el Secretario de Salud local fue más explícito en su negativa: “Resulta imposible atenderla debido a que los lineamientos establecidos en el Modelo Integrador de Atención a la Salud no permiten la construcción de un centro hospitalario en aquella localidad²⁶” (al parecer sí permiten facilitar la avioneta de la dependencia para romper un record Guinness), pues debía tener más de 2500 habitantes, ni uno menos; pues sí, pero con la problemática de la mortalidad por falta de atención médica, menos alcanzarían algún día la *cifra mágica*.

Tampoco se olvida que hace años un particular infectado con VIH resultó favorecido con la protección judicial que ordenaba proveerlo de un medicamento eficaz para su padecimiento. La razón para negárselo fue que no estaba incorporado en el cuadro básico de insumos del sector salud. ¡Oh paradoja!: la sentencia lo protegió cuando ya había fallecido. Miembros de los cuerpos castrenses seguidamente quedan desprotegidos al darlos de baja por razones de inutilidad para el servicio. Así, ocasionalmente, las personas reciben tratamiento de cosas que pueden desecharse por haber concluido su vida útil, sin que el sistema sanitario las provea de protección suficiente. A muchas otras, cotidianamente se les comunica la falta de medicamentos o de recursos para adquirir insumos básicos para su atención.

¿De qué sirve la tutela de los derechos fundamentales en el plano normativo sin que surta plenos efectos jurídicos?; si se tiene que llegar ante un juez para hacer efectivo un derecho fundamental básico, como la protección de la salud; para conseguir que se instale un centro de atención médica en una comunidad; para que te surtan un medicamento. Me parece que el problema de fondo no es la incorporación de los tratados en materia de protección de derechos humanos a la Constitución?²⁷ Dentro o fuera de ella, no se han propiciado las condiciones para lograr la eficacia de muchos derechos fundamentales en México.

La complejidad de los órdenes jurídicos y distribución de competencias plasmados en la Constitución y la Ley General de Salud y la forma en que se estructuran los distintos órganos federales, locales y municipales propician dificult-

²⁶Gutiérrez Rivas, R, y Rivera Maldonado, A. “El caso mininuma: un litigio estratégico para la justiciabilidad de los derechos sociales y la no discriminación en México”, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp. 89-122, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/251/pr/pr5.pdf>.

²⁷Más de una veintena en la materia refiere Ricardo Sepúlveda Iñiguez, “el reconocimiento de los derechos humanos y la supremacía de la Constitución”, en *Supremacía constitucional* (coord. Rodríguez, M. del R.) México, Porrúa-Universidad Panamericana, 2009, pp. 197-214.

tades para identificar atribuciones y competencias de manera precisa. En algunos casos dos órganos de gobierno simultáneamente pretenden contar con cierta atribución. En otros más, uno ejerce su competencia de manera deficiente o incompleta. En otros, peor aún, ninguno asume la responsabilidad de su ejercicio por negligencia o porque conlleva costos políticos. A ello debemos sumar la yuxtaposición²⁸ frecuente en esta etapa democrática que ocasionalmente dificulta concretar acuerdos entre autoridades. Y la falta de convenciones, que en otras materias producen retrasos y disfunciones en la gestión pública, en tratándose de cuestiones de salud puede ocasionar la pérdida de vidas. Y como colofón debe sumarse o restarse (según se estime) la escasez de recursos para cumplir con las tareas gubernativas.

Sea cual fuere la forma organizativa bajo la cual se brinden los servicios y como se denomine: descentralización, concurrencia, coordinación, colaboración o concertación, falta mucho trabajo por realizar en materia sanitaria. Tres requisitos, al menos, deben satisfacerse para hacer realidad el derecho a la protección de la salud: universalidad, equidad y calidad²⁹; para garantizarlo de forma eficaz; para orientarlo de forma positiva³⁰ más allá de la sola declaración formal deben asignarse con precisión los ámbitos de atribuciones y competencias en la ley e implementarse en políticas públicas y asignación adecuada de recursos.

Conviene destacar que pese a que en 1999 se dio una reforma al artículo 115 constitucional por la cual evolucionó el municipio; de un órgano de administración, a un nivel de gobierno (un órgano originario del Estado), con posterioridad no se ha realizado adecuación alguna a la Ley General de Salud que sigue contemplando sólo dos niveles de competencia (federación-estados, incluido el Distrito Federal como Departamento Administrativo) para efectos redistribuir las responsabilidades en materia de salubridad general. No debe olvidarse que la ley es de fecha anterior a esta reforma a constitucional (7 de febrero de 1984). En particular destaca lo dispuesto en el artículo 18 de la ley, que establece la aptitud de la federación y los estados para establecer acuerdos de coordinación a fin de ejercer las atribuciones necesarias para la prestación de servicios de salubridad general, y dentro de ellas destaca la organización, control y vigilancia de la prestación de servicios y de los establecimientos de salud que operen en la localidad respectiva.

²⁸El vocablo se utiliza para ejemplificar cuándo una unidad territorial (estado o municipio) es gobernada por un partido político diferente del que administra la unidad territorial más grande (federación o estado), Remes, A., de, "Elecciones yuxtapuestas a nivel municipal. La cohabitación silenciosa", disponible en: http://luis.rionda.net/wiki/images/f/fb/11_-_Alain_de_Remes.pdf.

²⁹Gutiérrez Rivas, R, y Rivera Maldonado, A., op. cit.

³⁰González Oropeza, M. "Los derechos humanos y el derecho a la protección de la salud", en Memoria del III Simposio Internacional CONAMED, *Por la calidad de los servicios médicos y la mejoría de la relación médico-paciente*, México, 1999, pp. 63-66: No sólo regular la materia, sino que la defensa se hará frente al Estado mismo y frente a los particulares.

El Legislativo ya hizo parte de su tarea; pero debe complementarla. El artículo 2 del Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales establece como compromiso de todos los Estados partes adoptar medidas, por separado o mediante la asistencia y la cooperación internacionales, hasta el máximo de los recursos de que dispongan, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos reconocidos, por todos los medios; *incluso con la adopción de medidas legislativas*³¹ El Judicial participa cuando se le requiere, pero bien podría realizar interpretaciones más garantistas de los derechos fundamentales y ocasionalmente delimitar y asignar su satisfacción a cargo de alguna autoridad específica, ante la carencia de una norma que la asigne o ante la falta de voluntad de aquella responsable de cumplir con la obligación, en observancia de una tendencia contemporánea que aspira a que el derecho se materialice por parte de los aplicadores, apoyándose en razones particulares.³² Pero, y el Ejecutivo, al que le corresponde la tarea principal de actualizar y materializar la función así como establecer y conducir la política nacional en materia de salud:³³ ¿cuándo?

Como afirma Manuel González Oropeza: “La naturaleza de los derechos del hombre no se rige por el principio de distribución de competencias del Estado federal”; pero, aunque así fuera, la exposición de motivos de la reforma al artículo 4º que elevó a rango constitucional la protección de la salud comprometió a todos en su concreción; no sólo a los órganos de los poderes públicos de los respectivos niveles de gobierno. Incluso asignó responsabilidades a la sociedad y a los interesados³⁴: su finalidad lo justifica. Si bien únicamente a aquéllos les corresponde la implementación de las funciones así como las instituciones de garantía: “Su creación y su regulación en acatamiento al mandato constitucional”. Estas tareas representan su función más alta y legitimante. — como sostiene Luigi Ferrajoli. El Estado de derecho no es aquel que tiene leyes, pues incluso los regímenes autoritarios las tienen, sino aquel que tiene la posibilidad de transformar la ley en derechos; lo que deviene la legalidad en verdadera legitimidad.³⁵

El Estado de derecho no es aquel que tiene leyes, pues incluso los regímenes autoritarios las tienen, sino aquel que tiene la posibilidad de transformar la ley en derechos; lo que deviene la legalidad en verdadera legitimidad.³⁶

³¹ Disponible en: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cescr.htm>.

³² Atienza, M. *El sentido del derecho*, 2ª ed. Barcelona, Ariel, 2004.

³³ El Estado tiene fines que realizar. Las funciones son los medios a través de los cuales se realizan esos fines: Legislativa, Jurisdiccional y Ejecutiva. Esta última, a través del servicio público, es el responsable de su materialización. Serra Rojas, A. *Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 1974, p. 79.

³⁴ Exposición de motivos de la reforma al artículo 4º constitucional sobre el derecho a la protección a la salud. Diciembre de 1982, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/69/pr/pr25.pdf>.

³⁵ Ferrajoli, L. *Democracia y garantismo*, Madrid, Trotta, 2008, pp. 108 y 109.

³⁶ Cfr. Alponze, J. M. “Legitimación social de las instituciones públicas”, en *Memoria del V Simposio Internacional CONAMED, Por la calidad de lo servicios médicos y la mejoría de la relación médico-paciente*, México, Comisión Nacional de Arbitraje Médico, 2000, pp.161-162

BIBLIOGRAFÍA

- *Alponte, J. M. “Legitimación social de las instituciones públicas”, en Memoria del V Simposio Internacional CONAMED, Por la calidad de los servicios médicos y la mejoría de la relación médico-paciente, México, Comisión Nacional de Arbitraje Médico, 2000.
- *Aréchiga Córdoba, E. “Saneamiento, higiene pública y clases populares en la Ciudad de México, 1891-1929. Atienza, M. El sentido del derecho, 2ª ed. Barcelona, Ariel, 2004.
- *Atienza, M. El sentido del derecho, 2ª ed. Barcelona, Ariel, 2004.
- *Carpizo, J. Estudios constitucionales, 7ª ed. México, Porrúa-UNAM, 1999
- *Cueto Pérez, M. Responsabilidad de la administración en la asistencia sanitaria, Valencia, Tirat lo Blanch, 1997.
- *Díaz y Díaz, M. “México en la vida del federalismo cooperativo. Análisis de los problemas en torno a la distribución de competencias”, en Homenaje a Fernando Alejandro Vázquez Pando, México, Barra Mexicana Colegio de Abogados, 1996.
- *Ferrajoli, L. Democracia y garantismo, Madrid, Trotta, 2008.
- *Fix Zamudio, H. y Valencia Carmona, S. Derecho constitucional mexicano y comparado, 4ª ed. México, Porrúa, 2005.
- *González Oropeza, M. “Los derechos humanos y el derecho a la protección de la salud”, en Memoria del III Simposio Internacional CONAMED, Por la calidad de los servicios médicos y la mejoría de la relación médico-paciente, México, 1999.
- *Gutiérrez Rivas, R, y Rivera Maldonado, A. “El caso mininuma: un litigio estratégico para la justiciabilidad de los derechos sociales y la no discriminación en México”, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/251/pr/pr5.pdf>.
- *Moctezuma Barragán, G. Derechos de los usuarios de los servicio de salud, México, Secretaría de Salud-Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, UNAM, 2001.
- Rodríguez, M. del R. (Coord.) Supremacía constitucional, México, Porrúa-Universidad Panamericana, 2009.
- *Schmill, Ulises: “Fundamentos teóricos de la defensa de la constitución en un estado federal”, en La defensa de la constitución, (Cossío, J. R. y Pérez de Acha, L. comps.) México, Doctrina jurídica contemporánea, 2003.
- *SCJN. Controversia constitucional 40/2006, <http://www.scjn.gob.mx/>.
- *Serna de la Garza, J. M. Federalismo y sistemas de distribución de competencias legislativas, <http://www.bibliojuridica.org/libros/3/1088/17.pdf>.
- *Serra Rojas, A. Derecho Administrativo, México, Porrúa, 1974.
- *Soberón Acevedo, G. “El sistema nacional de salud”, en Revista de Administración Pública, Tribuna, pp. 17-25, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/69/pr/pr3.pdf>.
- *Valadez, B. “Tendencias”, en Periódico Milenio, 17 de septiembre de 2009, <http://www.nayaritaenlinea.com/noticias/337-se-suspenden-clases-y-eventos-masivos-no-hay-un-solo-caso-de-influenza-porcina-en-nayarit/index.html>.

HEMEROGRAFÍA

- *Diario de los Debates del Congreso Constituyente, tomo I, núm. 12, México, 1 de diciembre de 1916.
- *Diario Oficial, Órgano del Gobierno Provisional de la República Mexicana, tomo V, 4ª época, núm. 30, 5 de febrero de 1917.

*Diario Oficial de la Federación, 3 de febrero de 1983.

*Exposición de motivos de la reforma al artículo 4º constitucional sobre el derecho a la protección a la salud. Diciembre de 1982.

*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXII, octubre de 2005, Controversia Constitucional 14/2001, tesis 136/2005, 11 de octubre de 2005.

LEGISLACIÓN

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

*Ley General de Salud.

*Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

PÁGINAS ELECTRÓNICAS

* <http://portal.salud.gob.mx/contenidos/noticias/influenza/preguntas.html>.

* <http://www.mazatlan.gob.mx/modules.php?name=News&file=article&sid=363>.

* <http://148.202.18.157/sitios/publicacionesite/ppperiod/espinal/espinalpdf/espIral35/119-146.pdf>.

* <http://www.ejournal.unam.mx/ehm/ehm33/>.

* <http://www.bibliojuridica.org/libros/3/1088/17.pdf>.

* www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917.pdf.

* <http://memoriapoliticademexico.org/Textos/6Revolucion/1916DCC.pdf>.

* <http://www.nayaritaenlinea.com/noticias/337-se-suspenden-clases-y-eventos-masivos-no-hay-un-solo-caso-de-influenza-porcina-en-nayarit/index.html>.

* http://luis.rionda.net/wiki/images/f/fb/11_-_Alain_de_Remes.pdf.

* http://www.scjn.gob.mx/SiteCollectionDocuments/PortalSCJN/ActividadJur/Pleno/Sentencias/CC_40-2006.pdf.

* <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cescr.htm>.

* <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/69/pr/pr25.pdf>.

* <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/69/pr/pr3.pdf>.

SEMBLANZA CURRICULAR

La doctora Eréndira Salgado Ledesma es licenciada, especialista, maestra y doctora en derecho por la UNAM; especializada en amparo y función judicial por el Instituto de la Judicatura Federal; posgraduada en administración y empresas públicas por el CIDE; integrante del Sistema Nacional de Investigadores con línea de investigación en justicia tradicional y justicia alternativa.

Su producción literaria es muy amplia, de la cual desatacamos los libros: Poderes en conflicto, Suprema Corte de Justicia, Derecho del consumidor, Mediación y Arbitraje, Tutorial de responsabilidad médica, Defensa de usuarios y consumidores, Derecho administrativo, habiendo publicado capítulos en 17 libros, 45 ensayos en revistas jurídicas especializadas nacionales y extranjeras; y es articulista del suplemento Salud del periódico Excélsior.

Siendo muy joven se jubiló de los servicios, habiéndose empeñado entre otros puestos como secretaria del ministro en la Sala Administrativa y de Trabajo, secretaria del presidente de la Suprema Corte de Justicia, directora general Jurídica de la Comisión Nacional de Arbitraje Médico, y directora general Jurídica y de Estudios Legislativos del Gobierno del Distrito Federal.

Actualmente imparte la cátedra en la división de estudios de posgrado en derecho de la UNAM en la maestría en derecho; y en la especialidad en derecho constitucional y en derecho administrativo, así como el doctorado en la administración público en la Universidad Anáhuac Norte, donde además es coordinadora académica de derecho.

Recibió el año pasado el reconocimiento al mérito profesional académico de manos del jefe de gobierno del Distrito Federal el día del abogado.

DIP. JULIÁN FRANCISCO VELÁZQUEZ LLORENTE
Diputado Federal por Tlaxcala, Integrante de la Comisión
de Trabajo y Previsión Social

El párrafo tercero del artículo 4° constitucional garantiza para todas las personas el derecho a la protección de la salud. En su parte final dicho párrafo ordena al legislador definir las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud, así como definir la concurrencia entre los distintos niveles de gobierno sobre la materia, como lo establece el artículo 73 constitucional en la fracción XVI; numeral 3, que define que “la autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del país”.

El derecho a la salud es uno de los derechos sociales por antonomasia. Se trata de un derecho prestacional en la medida en que sustancialmente implica una serie de obligaciones positivas por parte de los poderes públicos. También significa como han expuesto Abramovich y Courtis con respecto a todos los derechos sociales (2001). La obligación –negativa- del Estado de no dañar la salud.

La salud, como objeto de protección del derecho que se comenta, se define de acuerdo con la Organización Mundial de la Salud, como: “un estado de completo bienestar biológico, psicológico y social, tanto de individuo, como de la colectividad y, no sólo, ausencia de enfermedad.

La protección de la salud y el desarrollo de los correspondientes sistemas sanitario-asistenciales, es una de las tareas fundamentales.

–En términos políticos y económicos- de los estados democráticos contemporáneos y representa una de las claves del estado de bienestar.

De la consideración del derecho a la salud como derecho fundamental deriva que el sistema de prestaciones que se establezca para hacerlo realidad, debe tener, por los menos, las tres siguientes características: **universalidad, equidad y calidad.**

En los ochentas, se dio inicio a un proceso para intentar darle cobertura de salud a todos los mexicanos, para ello se estableció una estrategia descentralizadora que tenía como fin último culminar con la transferencia de los servicios hasta el ámbito municipal.

Estrategía Descentralizadora

La descentralización como una necesidad social y un reclamo popular. Buscaba impulsar el adecuado desarrollo regional, un equilibrio urbano y rural, el fortalecimiento de las entidades federativas y de los municipios, **la distribución de competencias y recursos entre los tres niveles de gobierno**, el estímulo a la participación comunitaria, la distribución de las actividades productivas, así como, el bienestar social de la población.

En su momento se plantearon las orientaciones generales del proceso: promover un desarrollo estatal integral que fortaleciera el pacto federal y el municipio libre, mediante la participación de la comunidad en el desarrollo regional, fomentando una integración entre las diversas regiones del país y revertir, en esa forma, la permanente tendencia centralizadora del régimen presidencialista.

Los ejes centrales del fortalecimiento del federalismo fueron los siguientes: redistribución de responsabilidades gubernativas, fortalecimiento de estados y municipios, descentralización de actividades políticas y administrativas, consolidación de políticas destinadas a aminorar los desequilibrios; promoción de la planeación democrática y fortalecimiento de sistemas de coordinación y promoción de la participación local en los planes de desarrollo.

En lo que se refiere al fortalecimiento municipal entre muchas otras líneas, destaca la devolución de las facultades que corresponden a los municipios a través de la **distribución de competencias**.

Desde los noventas se inicia una profunda reforma sanitaria para reordenar estructuralmente los servicios de salud, resolver los problemas epidemiológicos prioritarios, atender las graves carencias y superar los desequilibrios existentes en cuanto a cobertura y calidad de la atención. El cambio estructural en salud se ha realizado con orden, orientación y ritmo sobre todo **gradualidad**, a fin de sentar bases firmes y duraderas para elevar el nivel de salud y bienestar de la población, en especial a los sectores más desprotegidos.

A partir de la adición del párrafo tercero al artículo 4° constitucional que establece la concurrencia federal y estatal en la salubridad general, la Ley General de Salud distribuye competencias entre la Federación y los estados reservando al Gobierno Federal, nueve facultades en materias cuyo ámbito rebasa una entidad federativa o cuya naturaleza, peligrosidad o características técnicas, aconsejan un manejo centralizado, correspondiendo a los gobiernos estatales 18 materias de salubridad general y 5 facultades adicionales como autoridades locales.

En el artículo 115 constitucional, se establecen atribuciones o competencias mínimas para los ayuntamientos, en las que se destacan los relativos a

panteones, rastros, agua potable, alcantarillados, mercados y centrales de abasto, entre otras materias de trascendencia para beneficiar las condiciones de salud de la población.

La salubridad local es responsabilidad directa e inmediata de los ayuntamientos, sin embargo, su participación en el cuidado de la salud no se limita a ello, los municipios colaboran con las jurisdicciones sanitarias en actividades de salubridad general: control sanitario de expendios de bebidas y alimentos; registro de estadísticas vitales; acciones de educación para la salud; programas de saneamiento básico y ambiental; actividades de asistencia social; programas contra las adicciones; campañas de vacunación y acciones de nutrición entre otras.

Por lo que se refiere a la descentralización de estados a municipios, lo que observo es que para realizar este proceso, el cual -hasta la fecha parece estar detenido en el tiempo- se precisa de un modelo de descentralización y fortalecimiento municipal que identifique los alcances, resultados, características y elementos que integran tal proceso. Este modelo de descentralización debe privilegiar las características de **casuismo y gradualidad**, esto es, que se ajuste a las condiciones particulares de cada municipio y se realice en etapas sucesivas, a efecto de evitar deterioro en la prestación de los servicios, mejorar la calidad de los mismos y orientar las acciones para proporcionar **atención integral primaria a la salud**.

Durante todos estos años la descentralización se ha ido consolidando, especialmente a niveles de federación-estados de la república, se puede decir que esta fase se ha completado. Los organismos públicos descentralizados y las Secretarías de Salud estatales son funcionales. Los primeros son gobernados por juntas directivas integradas por representaciones federales, estatales, municipales, congreso local y sociedad civil y se encarga en la práctica de las acciones de salud en sus tres niveles de atención. El Secretario de Salud estatal, nombrado por el Ejecutivo estatal, conduce las acciones y es autoridad sanitaria, lo mismo que el Gobernador y el comisionado de protección contra riesgos sanitarios (COEPRIS).

Con la creación del Sistema de Protección Social en salud (mejor conocido como Seguro Popular) en 2003, se da curso a un nuevo impulso a la cobertura universal y a la homologación en la calidad de los servicios y se plantea la necesidad de realizar la separación de funciones, de manera que estos de pie para la creación de un Sistema Único de salud en el País, en lo que se refiere a atención a la salud de todos los mexicanos; un Sistema de Protección Social en el que se incluye el financiamiento de los servicios y el otro gran eje que es la Protección contra Riesgos Sanitarios; vinculados todos bajo la rectoría de la Secretaría de Salud.

Con esto surge un nuevo papel para el Estado, para dar curso al mandato constitucional. Propongo que no sea el Estado el que ofrezca los servicios mediante un monopolio público. En vez de ello, el Estado se limita a asegurar el **acceso universal y equitativo** a servicios prioritarios de calidad aceptable. La producción

de los servicios puede entonces abrirse a un mayor pluralismo y competencia, con una mezcla de prestadores públicos y privados que permita contener los costos y satisfacer a los usuarios: Se plantean tres propósitos que deben guiar el sistema de salud: **Equidad, Calidad y Eficiencia**.

La **equidad** puede definirse como el hecho de tener la misma oportunidad de acceso a los servicios ante una misma necesidad de salud. Dado que la carga de enfermedad está muy desigualmente distribuida entre grupos sociales y regiones del país, la **equidad** implica dar más atención a los que padecen una mayor carga. Por lo tanto, el sistema de salud no sólo debe incrementar los niveles de salud totales, sino que debe hacerlo en forma tal que se reduzca la brecha entre los grupos sociales.

De la misma forma, la **calidad** representa la medida en que efectivamente los servicios mejoran la salud, de nada serviría que se ampliara el acceso a los servicios si no se asegurara su **calidad**. El concepto incluye dos dimensiones. La técnica que consiste en seguir la mejor estrategia de atención que la ciencia actual hace posible, y la interpersonal, consistente en lograr la mayor satisfacción posible del usuario respetando su autonomía y sus preferencias. Un sistema de salud que no ubica la **calidad** en el centro de sus preocupaciones, corre el riesgo de gastar valiosos recursos sin lograr el efecto deseado, o, peor aún, de producir iatrogenia e insatisfacción.

Finalmente la **eficiencia**, este propósito es inseparable de la calidad. Se trata de conseguir las metas de salud usando la menor cantidad posible de recursos o, en forma equivalente, de alcanzar los mayores niveles posibles de salud con los recursos disponibles. Para lograrlo, el sistema de salud debe preocuparse por dos tipos principales de **eficiencia**. La primera es la **eficiencia** en la asignación de los recursos, lo que quiere decir que el sistema ofrezca aquellos servicios de mejor relación de costo-efectividad. Una vez que se ha decidido cuales servicios ofrecer, debe atenderse a la eficiencia técnica, esto es, a la capacidad de producirlos con el menor desperdicio de recursos.

Sin duda, puede observarse que estos tres principios entren en conflicto, por ejemplo, equidad con eficiencia. Puede ser que las personas de nivel socioeconómico más alto tengan mayor capacidad de beneficiarse de los servicios, pues acuden a ellos con oportunidad y siguen con más facilidad las instrucciones del médico. Bajo tales circunstancias, invertir en la atención a estos grupos produciría mayores beneficios de salud que hacerlo en las personas de estratos pobres, con ello se ganaría en eficiencia pero se perdería en equidad. Una situación similar se produciría en personas que habitan en comunidades remotas y dispersas, donde el costo de proporcionar los servicios resulta mucho más alto que para las poblaciones urbanas.

Por fortuna en la mayor parte de las circunstancias **la equidad, la calidad y la eficiencia** se refuerzan mutuamente, en una acción sinérgica. Así proporcionar servicios que tienen una buena relación de costo-efectividad suele contribuir al logro simultáneo de estos tres propósitos.

El papel del Estado representa el punto focal del debate contemporáneo sobre los sistemas de salud. De hecho, el ámbito de la salud es propicio para dirimir el tema más amplio de la reforma del Estado. Para poder comprender cabalmente el viejo y el nuevo rol del Estado en las cuestiones de salud es necesario tener en cuenta, primero, las características especiales de la atención a la salud y, segundo, los criterios que regulan el acceso a los servicios.

De tiempo atrás ha sido claro que la salud, al igual que la educación no pueden ser tratados como un elemento más del sistema general de recompensas que se obtienen del ingreso monetario, ya que se trata de bienes imprescindibles e insustituibles para el desarrollo del ser humano individual y colectivo. Para empezar, la pérdida de la salud no suele ser un evento, voluntario, tampoco es predecible, para un individuo en lo particular. Más aún, los servicios de salud no producen satisfacción por sí mismos, ni pueden ser considerados como recompensa al mérito social, como podrían ser algunos bienes de consumo.

Los sistemas de salud son “mercados totalmente imperfectos”, lo que junto con la incertidumbre y que por su propia naturaleza las necesidades de salud son potencialmente infinitas, ya que el hecho de satisfacer una necesidad, no limita el surgimiento de otras. Como finalmente todos hemos de enfermar y morir, al evitar un padecimiento, aumenta por ello mismo la posibilidad de sufrir algún otro. En este sentido, puede afirmarse que **el sistema de salud es víctima de sus propios éxitos**, pues la prolongación de la vida va dando lugar a nuevas necesidades de salud. Además las crecientes expectativas sociales determinan que un número cada vez mayor de situaciones se definan como necesidades de salud. De la simple sobrevivencia física y el alivio del dolor, se va pasando al mejoramiento progresivo de la calidad de vida, incluyendo sus dimensiones psicológicas y sociales.

Toda sociedad, así sea prospera en extremo, enfrenta el problema de racionar los servicios de salud: Lo puede hacer en forma implícita, dejando que cada quien se defienda por sí, en forma explícita, mediante un consenso social transparente.

El Estado ha tenido y seguirá teniendo un papel muy importante que jugar dentro de los sistemas de salud. Así lo exigen los imperativos éticos, los reclamos de justicia social, la dinámica económica y los propios atributos especiales de la atención de la salud. Pero el papel del Estado no tiene porque ser monopolíco o

burocrático. Ciertamente el principio de ciudadanía enfatiza la necesidad de mantener un marco de liderazgo público para alcanzar los propósitos de la equidad, la calidad y la eficiencia. Sin embargo no hay nada en ese principio que sea contradictorio con un sistema plural de salud, donde se logre la mezcla óptima de funciones entre los sectores público y privado. De hecho, el desarrollo futuro de los sistemas de salud exige superar la polarización entre lo público y lo privado de tal modo que sea posible combinar lo mejor de cada esfera, introduciendo elementos de mercado en un marco de responsabilidad pública y solidaridad social.

SEMBLANZA CURRICULAR

El Diputado Julián Francisco Velázquez Llorente es médico cirujano, con especialidad en pediatría por la UNAM. Se ha desarrollado profesionalmente, en la institución del ISSSTE, del Seguro Social. Tiene experiencia administrativa como director de hospital. Ha sido jefe de enseñanza, jefe de servicio; secretario técnico en gabinete de salud en Tlaxcala; secretario técnico de salud, en su estado también, coordinador de la división de ciencias biológicas de la Universidad Autónoma de Tlaxcala; secretario de investigación de la Universidad Autónoma de Tlaxcala; catedrático de la UNAM y de la Universidad Autónoma de Tlaxcala.

Es autor y coautor de varios artículos médicos y periodísticos. Actualmente es diputado federal por su estado, Tlaxcala, en la LXI Legislatura. Bienvenido.

SEMBLANZA CURRICULAR MODERADOR: MTRO. CARLOS VALERO FLORES

Mtro. Carlos Valero Flores, es licenciado en economía y maestro en derecho por la UNAM. Ha desempeñado cargos en la administración pública, federal y local. Ha sido profesor en la Facultad de Derecho de la UNAM; Universidad Humanitas; y en el ITAM. Es conferencista, autor y coautor de varias publicaciones. actualmente se desempeña como director de estudios parlamentarios del CEDIP.

MESA 3

Materia Ecología y Medio Ambiente

PONENTES: Mtra. Carla D. Aceves Ávila, Mtro. Sergio Ampudia Melo, Mag. Neófito López Ramos, Ing. Gabriel Quadri de la Torre

MODERADOR: Lic. Juan Manuel Escuadra Díaz

MTRA. CARLA D. ACEVES ÁVILA

Académica de la Universidad de Guadalajara

PERSPECTIVAS DE LA CONCURRENCIA ADMINISTRATIVA AMBIENTAL ENTRE ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS: UNA REALIDAD MENOSCABADA¹

¿En qué consiste la distribución de competencias en la materia ambiental?

La distribución de competencias en materia jurídica ambiental sigue representando un reto importantísimo y falta de consolidación para el sistema jurídico mexicano. Se entiende la figura de la distribución de competencia como la autoridad específica que debe atender la gestión y en su caso resolución de un asunto en particular. El sistema jurídico mexicano funciona de manera general en sentido administrativo bajo el esquema de competencias exclusivas según se desprende de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El sistema Federalista Mexicano atiende según Carbonell a tres factores particulares:²

¹ Ponencia presentada en el Seminario "Actualidad y Perspectivas de la Distribución de Competencias: Federación Estados y Municipios" organizado por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, Mesa de Ecología y Medio Ambiente del 28 al 30 de Junio de 2011, Ciudad de México, Distrito Federal. La autora agradece la invaluable contribución del Mtro. Mariano J. Beret Rodríguez en la indagación materiales de consulta para la elaboración de la presente ponencia.

² Carbonell, M.:2003, p.381

- la de organizar política y racionalmente grandes espacios geográficos suprimiendo relaciones de subordinación,
- la de integrar unidades relativamente autónomas a una entidad superior respetando razonablemente peculiaridades culturales,
- de necesidad de dividir el poder para salvaguardar la libertad, atendiendo a un criterio preponderantemente territorial, creando una organización geopolítica.

El principio de competencia normativa acota un ámbito material a un tipo de norma determinado, el cual a su vez solamente puede ser generado por una autoridad específica. De tal suerte, se genera una aplicación hasta cierto punto “exclusiva” de una norma sobre otra y consecuentemente de la autoridad que la integra. La iniciativa de reforma del artículo 73 Constitucional fracción XXIX-G establecía en sus considerandos que “El principio general de competencias excluyentes no parece adecuado para un problema tan complejo como el referente al equilibrio ecológico”. Según aquel razonamiento, se abría una excepción al principio general de competencias excluyentes contenido en el artículo 124 Constitucional. Recordemos el principio Constitucional del artículo 73 en el cual se designan las facultades del Congreso de la Unión para legislar, al amparo de las cuales se distribuyen materialmente los aspectos legislativos y normativos en sentido amplio, reservados a la Federación, la Fracción citada obedece a la concurrencia legislativa en materia ambiental aplicable para la Federación, estados y municipios en el ámbito de sus respectivas competencias. Adicionalmente, el artículo 124 Constitucional establece el principio bajo el que las facultades no expresamente reservadas a la Federación se entenderán de las entidades federativas, ampliando substancialmente las posibilidades de los estados de la Federación en esta distribución. Excepcionalmente la Constitución establece facultades “concurrentes” o coincidentes para lograr una mejor articulación del Federalismo permitiendo que coexistan facultades ejercidas de manera diferenciada entre la Federación y las entidades federativas e inclusive por los municipios. En estos casos, la excepción atiende a la importancia o a las características especiales de la materia, las cuales obligan a un tratamiento diverso de las circunstancias particulares.

De la necesidad de la concurrencia ambiental

En el caso de la materia jurídica ambiental, la concurrencia es una de las más grandes problemáticas administrativas para la eficacia gubernamental de la materia pues si bien existe una razonable claridad legislativa en la distribución de las competencias en cuanto a los ámbitos de aplicación de la misma, en la práctica el ejercicio se vuelve un tanto escabroso toda vez que la realidad ambiental rebasa por mucho las exigencias formales de nuestro sistema jurídico en sentido administrativo. El sistema de concurrencia existe al requerirse la acción

coordinada de más de un nivel de gobierno a la vez. El factor ambiental, tanto hablando de recursos naturales en particular como en el caso de fenómenos que transgreden fronteras geopolíticas, incide de manera directa en la vida de las personas, tanto en la propia posibilidad de vivir como en la calidad de su vida o el nivel de bienestar vinculado al ambiente. Al ser los bienes, servicios y procesos ambientales en general, aspectos que no pueden administrarse, controlarse, o regularse como patrimonio desde un solo ámbito en razón de esta transgresión ineludible; es indispensable que deban atenderse desde las diversas esferas de actuación dependiendo de la intervención particular que a cada nivel le haya sido encomendado por el legislador a nivel Constitucional. Lamentablemente, la atención del legislador suele verificarse bajo una lógica habitualmente administrativa, si se quiere identificar: organizacional; mas no siempre ha atendido a un principio de realidad que habilite a la mejor toma de decisiones y sobretodo atienda a las necesidades puntuales de la colectividad beneficiada o afectada o en su caso a la lógica misma siguiendo las características del recurso a proteger. El paradigma jurídico del sistema mexicano, basado en el Federalismo, y con una visión competencial territorial, limita profundamente la congruente planificación de la gestión ambiental y del ejercicio del derecho ambiental en razón de que no considera las realidades y necesidades ambientales apegado a un sentido de realidad que se antojaría totalmente lógico: no se puede alterar ni la realidad ni las reglas de la naturaleza por decreto u orden judicial. La necesidad de esta consideración va más allá de una buena gestión administrativa o económica y recae irremediabilmente en aspectos que se reflejan en la calidad de vida y bienestar de las personas. La visión de la competencia basada en el Federalismo y reforzada a través de una visión geopolítica territorial que divide al país en entidades federativas y posteriormente en municipios, fragmenta los recursos naturales sometiéndolos a exigencias administrativas que atienden a una realidad administrativa mas no ambiental. Los recursos naturales, servicios ambientales, y procesos ambientales en general; atienden a una realidad ambiental ecosistémica ajena a las necesidades de administración ya que no cambian o concluyen en las fronteras limítrofes de un estado o de un municipio a otro pues siguen las reglas de la naturaleza. Inclusive, existen fenómenos y problemáticas provocadas por el hombre como el caso del control de la contaminación por residuos sólidos o la degradación de ecosistemas o recursos en particular, que claramente transgreden estas fronteras geopolíticas. Hablando de procesos y fenómenos naturales podemos poner como ejemplo claro a procesos regionales que involucran de manera transversal a diversos países como es el caso de las rutas de las especies de fauna migratoria que emigran de un país a otro trasgrediendo fronteras; a varias entidades federativas, como el caso de la gestión de las cuencas hidrológicas en cuyo caso los cuerpos de agua superficiales o subterráneos tienden a abarcar o a transitar por más de una entidad volviéndose una problemática regional; o bien una realidad que permea a varios municipios o entidades como puede ser el caso de la gestión y administración de un ecosistema común como el caso de la Huasteca Mexicana (que abarca San Luis Potosí, Querétaro, Hidalgo, Puebla y Veracruz). Hablando de procesos antropogénicos con impacto en el ambiente, la cuestión

no es menos sencilla pues podemos estar hablando de procesos regionales e inclusive planetarios como el caso de las estrategias de adaptación y mitigación al cambio climático que sin embargo, deben de atenderse a diversos niveles: a gran escala como en el caso del establecimiento de políticas públicas Federales, y localmente atendiendo a las fuentes de contaminación a la atmósfera que se regulen de manera local (estatal y municipal). La concurrencia sin embargo, va más allá de una mera coordinación normativa, pues requiere del entramado legislativo, administrativo y de capital social para hacerlo una realidad. Es decir, requiere de la facultad reconocida por la norma jurídica en cuanto a la atribución exclusiva o concurrente, también requiere de la posibilidad administrativa material de solventarla como el caso de instalaciones, infraestructura o equipos adecuados, y finalmente requiere de capital humano capacitado para poder darle cumplimiento cabal a las disposiciones del Legislativo.

Como dato adicional, es importante resaltar que no debe confundirse a la concurrencia y actuación diferenciada de los tres niveles de gobierno con la descentralización administrativa. Si bien esta segunda bien puede ser producto de la primera llevada a sus últimas consecuencias, la gestión ambiental no debe reducirse a la traslación de recursos económicos y trámites administrativos pues ello implicaría la total asfixia del sentido de planificación e implementación de una política y ejercicio ambiental diferenciado. Si lo que se busca es una descentralización administrativa desde la perspectiva ambiental y no se consideran las necesidades regionales, solamente se logrará una más eficaz aplicación de los recursos económicos y probablemente una más eficiente utilización de los recursos materiales y patrimonio en general; mas no una eficaz política ambiental y de gestión administrativa ambiental que logre un acceso al ambiente adecuado para cada habitante de México.

Subsidiariedad y concurrencia

El tratamiento de la problemática ambiental desde la perspectiva jurídica va más allá que la mera protección de los recursos naturales existentes. La garantía Constitucional contenida en el artículo 4to., hoy reconocida como derecho humano del “acceso al ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar” implica una diversidad de derechos subjetivos que difícilmente pueden ser tutelados y defendidos eficazmente por “decreto” o disposición del legislador. Más bien, requiere de un sistema coordinador administrativo de naturaleza totalmente integradora, además de una enorme voluntad política para poder consolidar la llamada “democracia ambiental” la cual se traduce en una verdadera gobernanza ambiental.

Veamos, el derecho subjetivo contenido en el artículo 4to. Constitucional tiene su origen específico y “contemporáneo” en los instrumentos de política ambiental internacional entre 1972 y 1992. Particularmente se advierte en la Declaración de Estocolmo sobre Medio Ambiente Humano mejor conocida como la

“Declaración de Estocolmo” y la Declaración de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo mejor conocida como la “Declaración de Río de Janeiro”. En esta última, además se introduce de manera puntual en su principio 10 el “principio de subsidiariedad”. Este Principio establece:

“El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.³”

Es decir que la atención y toma de decisiones sobre cuestiones ambientales debería de ocurrir con el pleno involucramiento de los ciudadanos al nivel que corresponda, en una franca concurrencia y coparticipación. Atendiendo al principio de competencias no exclusivas anteriormente comentado, el Principio de Subsidiariedad contenido implícitamente en la primera línea del Principio en comento, se introdujo por primera vez en el Tratado de Maastricht para el establecimiento de la otrora Comunidad Económica Europea de 1992, ahora Unión Europea, estableciendo que una entidad de mayores dimensiones y jerarquía no debe ejercer funciones que pueden ser realizadas eficientemente por otra entidad de menor jerarquía y envergadura sino que la primera deberá apoyar a la segunda en la coordinación de su actividad con las actividades de la comunidad entera.⁴ Este principio, además de buscar una mayor eficiencia administrativa, busca un mayor y mejor acercamiento con la comunidad administrada haciéndola responsable y copartícipe de las decisiones que se asuman. Es decir que la autoridad con mayor jerarquía y presumiblemente con menor conocimiento y control directo de la problemática o necesidad específica, debe actuar subsidiariamente a la autoridad local que se consideraría idealmente la principal para resolver la necesidad.⁵ En términos ambientales esta circunstancia adquiere una gran relevancia

³ Recuperada el 22 de junio de 2011 en <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid=78&articleid=1163>, traducción libre del autor.

⁴ Recuperado el 22 de junio de 2011 de <http://www.eurotreaties.com/maastrichtec.pdf>, traducción libre del autor.

⁵ El Principio de Subsidiariedad debe entenderse bajo tres ópticas complementarias: en sentido estricto consistente en que lo que puede realizar una entidad menor no debe realizarlo una mayor a fin de optimizarse y reservarse a destinos y decisiones de mayor amplitud y gravedad; la segunda atendiendo a la supletoriedad de las entidades mayores en actuación complementaria y auxiliar de las menores, para lograr un mejor desempeño y aportar lo que no esté en posibilidad de las otras; y la tercera atendiendo a las funciones de coordinación entre las funciones de planificación general y conciliación de las acciones respectivas, previniendo y evitando abandonos, desatenciones o duplicidad de funciones.

pues las problemáticas del ambiente solamente pueden resolverse con una amplia y responsable participación social activa la cual redundará eventualmente en una democracia ambiental.⁶

Atendiendo a instrumentos de política internacional ambiental, claramente, la distribución de competencias en materia ambiental debe ceñirse a este Principio de Subsidiariedad y basarse en un sistema de competencias no exclusivas o concurrentes. Lo segundo lo hemos cumplido en sentido constitucional según se desprende del ya comentado artículo 73 Constitucional mientras que lo segundo, no estamos aún en posibilidad de cumplirlo a cabalidad por diversas razones que comentaré.

En México no han sido recientes los esfuerzos por descentralizar algunos aspectos de la política ambiental al ámbito estatal y al municipal. Señala Guevara que desde el año 2000 se puso en marcha el Programa Institucional para la Descentralización Ambiental desde la Secretaría de Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) antes SEMARNAP.⁷ Según Guevara, más allá del reto administrativo, fiscal y de capacitación técnica para la toma de decisiones que representa una verdadera descentralización (y no desconcentración) ambiental; en razón de las características semipúblicas de los bienes ambientales la Secretaría en comento pretendió primero desarrollar las capacidades institucionales locales y en segundo término transferir paulatinamente aquellas funciones susceptibles de ser atendidas y resueltas por las autoridades locales (habitualmente refiriéndose a las entidades federativas, no a las municipales). Decía que el reto entonces, y yo señalo que seguramente ahora lo sigue siendo, consiste también en crear sinergias entre el ámbito Federal y estatal para identificar en cuáles aspectos conviene mantener una política ambiental centralizada para su regulación y vigilancia y en cuáles no en razón de los impactos regionales, diseconomías a escala y externalidades negativas; atendiendo a las peculiaridades y necesidades propias ambientales de cada sitio o región. De esta reflexión se desprende que ni todas las materias o ámbitos de aplicación del derecho ambiental y sus cuestiones administrativas y de gestión son adecuadas para la entera descentralización, ni probablemente todas sean factibles, aunque deseables, en razón de sus necesidades de capacitación, infraestructura, o económicas. Por otra parte, la racionalidad ambiental nos indica que la exclusiva o excluyente evaluación de las políticas ambientales en atención a sus beneficios o posibilidades económicas o de costo-beneficio y mercado y no a las necesidades o beneficios ambientales, puede marginar irremediablemente nuestras intenciones de descentralizar, o establecer una concurrencia eficiente en las materias donde sea factible o en su caso indispensable haciendo nuestro futuro insostenible.

⁶ Precisamente el Principio 10 de la Declaración de Río se considera como el definitorio en términos de las tres vertientes de la democracia ambiental: acceso a la información, a la participación y a la justicia ambientales.

⁷ Guevara p. 127 y sigs. en Rodríguez (comp.), 2003.

Dispersión administrativa

Otra problemática de difícil solución en los tiempos actuales, dado el devenir histórico, las condiciones políticas, y el ensalzamiento excesivo e indebido del Estado Mexicano en cuestiones ambientales desde la perspectiva internacional; es la de la concurrencia entre entidades administrativas del mismo nivel de gobierno pero atendiendo a necesidades y problemáticas diferenciadas. Me refiero a la desafortunada escisión que históricamente y por razones estratégicas sufrimos en diversas cuestiones ambientales, diversificando la gestión ambiental en al menos tres si no es que cuatro (actualmente) Secretarías de Estado. La SEMARNAT es lamentablemente solamente una “parte del pastel” por no llamarla, la punta (aunque ancha) del iceberg. Me refiero al hecho de que se encuentran separadas y difícilmente concurrentes en un mismo espectro de actuación legislativa y administrativa, los recursos naturales (en el caso de la SEMARNAT) a nivel Federal, y otros recursos igualmente vinculados o directamente naturales como el caso de la ganadería, la pesca, y la seguridad alimentaria en el caso de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), o bien ciertos recursos naturales no renovables como los hidrocarburos y sus derivados, actividades de alto impacto ambiental en razón de su huella ecológica, como la generación de energía eléctrica por medio de métodos tradicionales, y la generación de energía eficiente pero con alto impacto y riesgo ambiental a través de la energía nuclear regulados y vigilados de manera general por la Secretaría de Energía. Esto sin contar en las disposiciones y consecuentemente atribuciones dispersas de la Secretaría de Salud en materia ambiental o bien las de la Secretaría del Trabajo en materia de regulación de Seguridad e Higiene. No abundaré en ello en razón de haber enfocado la presente ponencia en la distribución de competencias en el ámbito estatal y municipal y su concurrencia; y no respecto del ámbito Federal, ni como actividades estratégicas. Únicamente las he mencionado con el ánimo de evidenciar la dispersión de nuestra materia y la consecuente dificultad de su regulación y observancia y su verificación a través mecanismos de policía o inspección pues este esquema a nivel federal, en menor escala se ve replicado a nivel estatal creando además de una burocracia innecesaria y obesa (costosa evidentemente). Esta dispersión genera un abigarramiento innecesario en la regulación de la cuestión ambiental, dificultando el cumplimiento y observancia por parte del administrado además de evidenciar una falta de visión integral de la cuestión ambiental. En la actualidad, esta dispersión se ha intentado mitigar mediante el mecanismo, en algunos unos casos, de la creación de Comisiones Intersecretariales varias o en su caso Comités Especializados, existiendo decenas de ellas, no todas con un claro seguimiento administrativo. Suelen operar en los convenios de coordinación entre la Federación y las entidades federativas y secundariamente entre las entidades federativas y los municipios. De manera significativa y lamentable, la opacidad suele regir en estos ejercicios sobre todo para el caso del administrado que excluido de todo principio de seguridad jurídica

suele no tener medios de informarse y dar seguimiento a la observancia, vigilancia y en su caso medidas correctivas entre la Federación y entidades federativas o en su caso, inclusive intermunicipales.

De la confusión y traslape administrativo... y recurrente (que no concurrente)

Los artículos quinto y siguientes de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) enuncian y describen las facultades y atribuciones de la Federación, las entidades federativas, los municipios y el Distrito Federal en materia ambiental. Para los poco estudiados aparentan ser una repetición de facultades que solamente se distinguen entre estos niveles de administración respecto del “ámbito de su competencia” por lo que podría interpretarse que estas distinciones son de índole meramente territorial atendiendo a los principios comentados al principio del presente documento. Probablemente esta falta de conocimiento, o en su caso, falta de indefinición legal por parte del legislador en su momento, han inducido a algunos de los ejemplos puntuales que describiré más adelante.

El Principio de Subsidiariedad anteriormente descrito llama a una amplia delegación de facultades basadas en la capacidad y la confianza. Considero que en el ámbito mexicano, con claridad este Principio podría reflejarse en el ejercicio y desempeño de las entidades municipales, particularmente en aquellos casos en los que las necesidades ambientales ecosistémicas o aquellas creadas por el hombre, exigiesen una mejor integración en el ejercicio de las atribuciones reconocidas al amparo de la autonomía municipal establecida en el artículo 115 Constitucional. Este artículo en su fracción III establece las funciones y servicios públicos atribuidos al municipio, varios de ellos con amplias y profundas implicaciones ambientales, entre otras: la prestación del servicio público de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos. Asimismo, estarán facultados en términos del mismo artículo fracción V, para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, participar en la creación y administración de sus reservas territoriales, participar en la formulación de planes de desarrollo regional. En el mismo orden de ideas los municipios podrán autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales⁸; otorgar licencias y permisos para construcciones; participar en la creación y administración de zonas de reser-

⁸ No se asegura en sentido administrativo que los municipios deban cerciorarse de la viabilidad ambiental de sus decisiones y actos o en su caso que deban de acreditar alguna asesoría especializada para verificar la sostenibilidad de sus proyectos ya sea urbanísticos o inclusive de remediación y mejoramiento por lo que no existe una certeza desde la perspectiva ambiental del cumplimiento de la garantía del artículo 4to Constitucional. Solamente hay necesidad de comprobación de la vinculación con el Plan Estatal de Desarrollo (en su caso) lo cual tampoco garantiza la viabilidad ambiental.

vas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia; intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

Finalmente, deseo resaltar la fracción VI del artículo en comento que establece que cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia. Atendiendo a lo anterior, nuestra Carta Magna reconoce la posibilidad de que se celebren convenios de coordinación intermunicipales inclusive entre municipios de diversas entidades federativas. No obstante, la realización de un convenio intermunicipal en estos términos, genera problemas en la práctica que aún no han sido resueltos por el legislador y sería absurdo tuviesen que resolverse en razón de una controversia constitucional. Desde 2007 existe una iniciativa del Senado⁹ para potenciar la colaboración intermunicipal en materia de servicios así como la procuración de recursos extraordinarios como el caso de fondos internacionales, este hecho no es aislado y es un ejemplo de los esfuerzos que se han realizado y que no han podido prosperar aún para coadyuvar a la cooperación intermunicipal. La necesidad de esta cooperación y su fortalecimiento jurídico es múltiple, la creación de zonas metropolitanas y el tratamiento de regiones enteras como unidades aunque se integren de diversas poblaciones o demarcaciones municipales es más que una conveniencia jurídica o administrativa sino un ejemplo de visión estratégica para la mejor atención y servicio de necesidades públicas. Según un estudio realizado por Rodríguez Oreggia y Tuirán, estas asociaciones maximizarían los beneficios y minimizarían los costos sociales, potenciándose la eficiencia derivada de la asociación, y las mejoras en las instituciones, así como los incentivos financieros que podrían establecerse en los diferentes niveles de gobierno para fomentar este tipo de asociaciones.¹⁰ La gestión intermunicipal en materia de servicios debería de ser solamente el comienzo, considerando la necesidad de la gestión integrada de los recursos naturales que pueden ser comunes a ambos territorios en razón de sus características ecosistémicas.

⁹Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer las bases para la Asociación entre municipios del mismo estado y con los de otras entidades federativas, así como para la celebración de instrumentos de coordinación y cooperación con otros niveles de gobierno y entes del extranjero o de carácter internacional; presentada por el Ciudadano Senador Alfonso Elías Serrano el 20 de Marzo de 2007; según consulta realizada en http://www.senado.gob.mx/jilsen/content/lineas/docs/reforma_estado_agregadas/Archivos%20Reforma%20del%20Estado/LX/III.-%20Federalismo/13%20art%20115%20const.%20asociacion%20de%20municipios.doc según consulta realizada el 20 de Mayo 2010.

¹⁰Rodríguez-Oreggia y Tuirán (XXXX)p. 410

Si bien las facultades y atribuciones hasta aquí descritas son claras, sus implicaciones no son tan nítidas como aparentan en su redacción. El caso de la regulación del uso de suelo, del suministro de agua potable, servicios de alcantarillado y servicios de tratamiento de aguas residuales, tienen implicaciones administrativas y por supuesto ambientales que no será posible agotar aquí por diversos motivos, mismas que no han sido atendidas de manera transversal por la Federación. Los impactos ambientales en materia de contaminación y falta de tratamiento de las aguas, van más allá de un problema de planificación administrativa sino que evidencian una falta de atención al principio de realidad que se señalaba al inicio de la presente ponencia y que resulta indispensable atender. La falta de capacidad económica y técnica así como las claras y profundas implicaciones ambientales se han omitido al establecer a rajatabla esta disposición constitucional a sabiendas que la mayoría de los municipios carecen de capacidades técnicas y capital social, además de recursos económicos para poder atender esta necesidad (además de cumplir adecuadamente sus atribuciones Constitucionales).

En otro sentido el uso de suelo y la transversalidad que estas decisiones tienen en la calidad de vida de las personas a nivel municipal e inclusive a nivel de entidad federativa cuando no se considera una planificación estratégica que verifique el impacto ambiental de manera integral, influyen y adjetivan en muchos casos de manera irreversible la calidad de vida de las personas, claramente menoscabando el ambiente adecuado a que todas las personas tenemos derecho.

Finalmente, y a manera de apunte, deseo evidenciar algunos ejemplos concretos que hacen patente la necesidad de revisar la legislación federal y la adecuada concurrencia a nivel estatal y en su caso municipal para ciertos sectores ambientales en lo particular, no porque sean los únicos o los más relevantes, sino porque en la entidad federativa donde resido, suelen ser problemas recurrentes, más que concurrentes. En el caso de las emisiones a la atmósfera el estado de Jalisco es emblemático: dadas las facultades expresas que la legislación Federal otorga a los municipios en materia de control de emisiones vehiculares, resulta indispensable y urgente fortalecer la autonomía municipal para dicha actividad. La LGEEPA según su texto vigente, establece en su artículo 7°, fracción III que es competencia de las entidades federativas, la prevención y control de la contaminación atmosférica generada por fuentes fijas que funcionen como establecimientos industriales, así como por fuentes móviles que no sean de competencia federal, y en su fracción XIII, establece que es competencia de los Estados, la vigilancia del cumplimiento de las normas oficiales mexicanas expedidas por la Federación, en las materias y supuestos anteriormente referidos. Su artículo 8°, fracción III señala que es competencia de los Municipios, la aplicación de las disposiciones jurídicas relativas a la prevención y control de la contaminación atmosférica generada por fuentes fijas que funcionen como establecimientos mercantiles o de servicios, así como de emisiones de contaminantes a la atmósfera provenientes de fuentes móviles que no sean consideradas de jurisdicción federal, con la participación que de acuerdo con la legislación estatal corresponda al Gobierno del Estado; y su fracción

XII prevé que es competencia de los municipios, la vigilancia del cumplimiento de las normas oficiales mexicanas expedidas por la Federación, en las materias y supuestos a que se refiere la fracción III señalada. En la actualidad, la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable de Jalisco (SEMADES) ejerce de hecho la facultad de regular e inspeccionar las fuentes móviles jurisdicción local para el cumplimiento de los umbrales de emisiones a la atmósfera permitidos en las Normas Oficiales Mexicanas aplicables. Sin duda alguna, la competencia asumida en la materia por parte de SEMADES es cuestionable, aunque justificable de manera temporal por cuestiones de capacidad técnica y en razón de las apremiantes condiciones que tienen las metrópolis de Jalisco en razón del descontrolado crecimiento del parque vehicular. Asimismo, la justificación de esta competencia autoatribuida puede ser difuminada e inclusive dispersa en razón de la homologación administrativa que propone dicha dependencia a través de la creación de estándares unificados a nivel municipal atendiendo a una problemática regional. No obstante, eventualmente la regulación en materia de emisiones vehiculares deberá distinguir puntualmente las facultades y atribuciones para los ayuntamientos en este sentido.

Otro ejemplo evidente es el de los residuos sólidos los cuales presentan dos características esenciales para determinar su tratamiento legal, consistentes en su clasificación (residuos peligrosos (RP), residuos de manejo especial (RME), y residuos sólidos urbanos (RSU)), y en su cantidad de generación. En el caso de los residuos peligrosos, la LGEEPA establece con claridad en su artículo quinto fracción XX que éstos serán regulados y vigilados por la Federación, salvo excepciones precisamente de la cantidad de generación. No obstante, las categorías de generador de residuos establecidas en el artículo 42 de la Ley General para la Prevención y la Gestión Integral de los Residuos (LGPGIR), pueden dar pie a confusión en razón de que la cantidad del residuo puede adjetivar su tratamiento o consideración jurídica como residuo de manejo especial o en su caso, residuo peligroso. Es decir que la cantidad de residuo puede hacer que la consideración del residuo se modifique de ser de manejo especial a residuo peligroso modificando la autoridad responsable de su verificación y vigilancia de la entidad federativa a la autoridad federal. Este hecho además de poder crear confusión entre los poco informados, se presta a una manipulación por parte del particular, así como a una cierta inseguridad jurídica para el administrado en razón de la potencial incertidumbre si se encontrase cerca de la cantidad límite señalada en la normativa aplicable.

Otro interesante ejemplo que hace notorio tanto el fenómeno de la segmentación como la necesidad de capacitar a los funcionarios responsables en su competencia y atribuciones específicas es el de la LGEEPA que establece en su Artículo 11 que la Federación, por conducto de la Secretaría, podrá suscribir convenios o acuerdos de coordinación, con el objeto de que los gobiernos del Distrito Federal o de los Estados, con la participación, en su caso, de sus Municipios, asuman en el ámbito de su jurisdicción territorial la facultad de control

de los residuos peligrosos considerados de baja peligrosidad conforme a las disposiciones del presente ordenamiento, y la facultad de inspección y vigilancia del cumplimiento de esta Ley y demás disposiciones que de ella deriven. Lo anterior en clara concordancia con las facultades del artículo 115 Constitucional. En este mismo sentido concurrente, la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente para el estado de Jalisco señala en su artículo 6° que corresponde a la Secretaría el ejercicio de las funciones en materia de preservación del equilibrio ecológico y protección al ambiente que por virtud de los acuerdos o convenios de coordinación celebrados con la federación se deleguen al estado. Hasta aquí no hay mayor confusión respecto de la posibilidad de la celebración de convenios para una mejor vigilancia y disposición de los “residuos peligrosos” de “baja peligrosidad” los cuales aún no han sido definidos con esa terminología en instrumento alguno ya sea Federal, estatal o en las Normas Oficiales Mexicanas. Evidencias como estas nos demuestran que la falta de conocimiento y visión integral de la materia ambiental crea indefiniciones y ambigüedades que inducen a la confusión. La falta de consideración de lo ya definido en la legislación y la falta de identidad en las adiciones o reformas posteriores a la creación del instrumento de origen, dificultan una aplicación transparente en razón de su falta de identidad y opacidad evidente.

Los ejemplos evidenciados son unas muestras puntuales de ciertas problemáticas que hacen patente la necesidad tanto de clarificar el esquema de competencias ambientales que rige en la actualidad entre entidades federativas y municipios, sin dejar de observar y atender las necesidades económicas y por supuesto bióticas que pueden presentar las diversas realidades municipales.

Conclusiones generales

La competencia ambiental, más allá de responder a una realidad administrativa que poco aporta a las soluciones de problemas concretos, debe obedecer a las necesidades de la población, que en sentido amplio serán las del propio ambiente a fin de poder asegurar un mínimo de calidad ambiental. Asimismo, debe fortalecer las capacidades administrativas a todos los niveles en el aspecto jurídico toda vez que la indefinición, la ambigüedad y la discrecionalidad le representan inseguridad jurídica al administrado además de incurrirse en una falta grave por parte de la administración al no velar y salvaguardar integralmente bienes de naturaleza pública y colectiva que afectan los derechos subjetivos de todos, algunos de manera directa y a otros indirectamente. Sobre todo, la realidad y necesidades ambientales a nivel estatal y municipal, en muchos sentidos adolecen de una falta de atención en relación al desarrollo de las autoridades y competencia Federal. En sentido jurídico resulta indispensable el reconocimiento e integración activa del paradigma ambiental y su inserción en el sistema jurídico mexicano a fin de que se pueda atender de manera diferenciada y eficaz las necesidades ambientales que se traducen en necesidades sociales. Si bien este hecho

se antoja complicado y aparentemente injusto en razón de la potencialidad de crearse competencias diferenciadas o distintas bajo un esquema que pretende basarse en la equidad y la justicia distributiva, no resulta descabellado atender a situaciones ambientales específicas y diferenciadas que solamente pueden ser atendidas de manera puntual mediante un conocimiento local de la problemática, pero integrando la visión integral y de conjunto que debe permear a un sistema Federalista. Se deben también fortalecer las capacidades materiales y económicas tanto de las entidades federativas como de los ayuntamientos en cuanto a sus capacidades de gestión ambiental a fin de que se puedan tomar decisiones cercanas a la población, atender y solucionar problemáticas específicas y de esa manera contribuir también al fortalecimiento del verdadero Federalismo y de la democracia ambiental. Deben crearse esquemas innovadores de colaboración que permitan generar una verdadera concurrencia administrativa respetando la jerarquía de la Federación en la toma de decisiones y creación de política pública transversal, al tiempo que puedan atenderse de manera creativa y eficiente los problemas regionales que pueden haberse creado en razón de problemáticas ambientales propias de una región, de realidades culturales irrepitibles, o bien en razón de hechos inclusive históricos que han condicionado irreversiblemente los elementos ambientales regionales (como pudiera ser la degradación o contaminación ambiental en razón de actividades productivas). Así, la creación de nuevos esquemas de coordinación y concurrencia administrativa entre entidades federativas y por supuesto entre municipios, se percibe como una realidad inaplazable. Finalmente, debe atenderse el problema administrativo de la sobre legislación y la dispersión sectorial a través de la atención segmentada de diversas secretarías sobre problemáticas comunes, situación que crea competencias paralelas al repli-carse este esquema a nivel estatal. Este hecho además de generar una abultada burocracia, no por ello más sapiente y eficiente, genera confusión en el administrado y se presta a una discrecionalidad de hecho que en la práctica no aporta soluciones y sí dilata controversias y prolonga conflictos. La falta de una visión integral, también llamada holística en la materia ambiental, agrava esta problemática administrativa que se refleja lamentablemente en el menoscabo de la calidad de vida de las personas al demeritarse la calidad de los recursos y la realidad ambiental en que vivimos.



Perspectivas de la concurrencia ambiental entre entidades federativas y municipios
C. a Dr. Carla D. Aceves Ávila

Seminario "Actualización y Perspectivas de la Distribución de Competencias: Federación, Estados y Municipios"
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión
Mesa de Ecología y Medio Ambiente
28 al 30 de Junio de 2011, Ciudad de México, Distrito Federal.



Universidad de Guadalajara

Sobre la distribución de competencias en materia jurídica ambiental

- Relación exclusividad-concurrencia: ejercicio "escabroso"
- Concurrencia vs paradigma ambiental (objeto)
- Supera la coordinación normativa, pues requiere del entramado legislativo, administrativo y del capital social
- Requiere de la acción coordinada de más de un nivel de gobierno a la vez
- Federalismo vs Principio de Realidad
- Concertación esencial para existencia oportuna de la coordinación

Fuente: Art 73 fracción XXIX G y 124 Constitucionales.

Sobre la distribución de competencias en materia jurídica ambiental

- Subsidiariedad* y concurrencia: sistema-democracia-gobernanza ambiental
- Gestión ambiental efectiva y descentralización
- Racionalidad ambiental y descentralización-eficacia
- Triple Garantía 4º Constitucional (y Principio 10 de la Declaración de Río de Janeiro)
- Dispersión administrativa y dificultades intersecretariales, mayor abigarramiento-creación de comisiones de difícil seguimiento que no hacen eficiente la gestión ambiental desatendiendo el sentido de la concurrencia.

*Inicio Pº10 Río: "El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda..." y en Tratado de Maastricht UE 1992: la autoridad con mayor jerarquía y presumiblemente con menor conocimiento y control directo de la problemática o necesidad específica, debe actuar subsidiariamente a la autoridad local que se consideraría idealmente la principal para resolver la necesidad;

De la confusión y recurrente (que no concurrente) traslape administrativo...

- Arts 5, 6 y 8 LGEEPA
- 115 CPEUM, implicaciones servicios-suelo
- Atención de relaciones intermunicipales y áreas metropolitanas
- 2 ejemplos en Jalisco:
 - gestión de emisiones vehiculares (verificación y vigilancia así como sanciones)
 - manejo de residuos sólidos urbanos y residuos de manejo especial.

Conclusiones generales

- La competencia ambiental debe obedecer más a las necesidades sociales y ambientales y menos al paradigma jurídico administrativo tradicional, atendiendo a un principio de realidad inalterable.
- La definición de competencias estados-municipios suele adolecer de mayores problemas e indefinición que la Federal respecto de las demás por lo que es necesario fortalecerla.
- El paradigma ambiental debe considerarse e integrarse activamente en el paradigma jurídico; el cual es prácticamente inamovible en la actualidad.

Conclusiones generales

- Las capacidades materiales y económicas de entidades federativas y de los municipios deben fortalecerse para garantizar una eficaz gestión ambiental en cuanto a sus capacidades de gestión ambiental a su vez contribuyendo a un verdadero Federalismo y democracia ambiental.
- Deben crearse mecanismos innovadores de concurrencia que fortalezcan el Federalismo al tiempo que son eficientes para la resolución de problemas sociales y ambientales.
- La falta de visión integral entre dependencias y niveles de gobierno, limita las posibilidades de planeación estratégica y menoscaba la calidad de vida de todas las personas pues las malas decisiones recaen en recursos y procesos que tienden a ser colectivos y públicos.

BIBLIOGRAFÍA

- *Carbonell, M.; (2003), “El federalismo en México: principios generales y distribución de competencias”, Anuario de derecho constitucional latinoamericano; p. 379-396, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México; México DF.
- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación (DOF) de 5 de Febrero de 1917; última reforma publicada en el DOF de 10 de Junio de 2011. Rodríguez, C.(comp.) (2003); La descentralización en México: experiencias y reflexiones para orientar la política ambiental.; Instituto Nacional de Ecología, México.
- *Guevara, A.;" La descentralización de la gestión ambiental: fundamentos, estrategias y prácticas en México”, p. 127-150.
- *Rodríguez-Oreggia,E. y Tuirán, R. (2006); “La cooperación intermunicipal en México. Barreras e incentivos en la probabilidad de cooperar”; Gestión y política pública, Volumen XV, No. II, 393-410, CIDE, México DF.
- *Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente para el estado de Jalisco, Periódico Oficial El Estado de Jalisco de 6 de Junio de 1989. Sección II; última reforma publicada en el POEJ de 9 de Diciembre de 2010. Sección V con Decreto Número 23306/LIX/10.
- *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; DOF de 28 de enero de 1988; última reforma publicada en el DOF de 28 de Enero de 2011.
- *Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos; DOF de 8 de Octubre de 2003; última reforma publicada en el DOF de 19 de Junio de 2007.

SEMBLANZA CURRICULAR

La maestra Carla Delfina Aceves Ávila, es abogada por la Universidad de Guadalajara; es máster en estudios jurídicos internacionales, con concentración en derecho ambiental por la American University Washington College of Law, Washington DC, Estados Unidos, y maestra en derecho por la Universidad de Guadalajara, con orientación en derecho civil y financiero Es candidata a doctor en derecho por la Universidad de San Pablo, CU de Madrid, España.

Cuenta con una vasta experiencia docente, concentrándose en el área corporativa y el ámbito legal-ambiental, tanto nacional como internacional, en distintas universidades del país y del extranjero.

Ha sido abogada de planta de diversas instituciones jurídicas ambientales, tanto extranjeras como nacionales. Ha coordinado trabajos de iniciativas de leyes, decretos e instrumentos de política pública de naturaleza ambiental, en diversas entidades de la república mexicana. Es autora del libro Bases fundamentales de derecho ambiental mexicano, de la Editorial Porrúa, por el cual obtuvo al premio al mérito académico por el Consejo Técnico de la Facultad de Derecho de la UNAM, en el año 2005. Ha sido coordinadora, así como coautora de diversos libros y decenas de artículos en materia jurídica ambiental, publicados tanto en México como en el extranjero.

Actualmente es miembro del Comité de Formación y Capacitación de la Academia de Derecho Ambiental, de la Unión Mundial para la Conservación de la Naturaleza, y continúa su labor docente y de investigación en materias relacionadas con el ámbito legal ambiental y el desarrollo sustentable, en universidades públicas y privadas.

Se desempeña como jefe del Departamento de Ciencias Sociales y Jurídicas en el Centro Universitario de Ciencias Económico-administrativas, de la Universidad de Guadalajara.

MTRO. SERGIO AMPUDIA MELO
Ex Subprocurador Ambiental del D.F.

DISTRIBUCION DE COMPETENCIA EN MATERIA AMBIENTAL

I. Introducción La concurrencia en la Constitución Mexicana

La doctrina constitucional, inspirada por el fenómeno federalista de los Estados Unidos de Norte América, concibe a la concurrencia de atribuciones como aquel supuesto de excepción por el que los Estados se encuentran en la posibilidad de ejercer facultades previstas para la Federación en aquellos casos en que ésta no las haya ejercido, considerando la titularidad primigenia de los Estados fundadores, delegada a los poderes centrales que supone el origen del pacto federal. En este sentido, la concurrencia, nunca supone un ejercicio simultáneo de atribuciones lo que conllevaría falta de certeza jurídica al gobernado, sino que implica exclusivamente, la ocupación provisional por parte de los Estados de facultades no ejercidas por la Federación.

La Constitución mexicana, que en el curso de su historia ha impuesto una serie de matices de importancia a su federalismo, no ha entendido la concurrencia en estos términos, pues ocupa el término para designar la posibilidad del Congreso de la Unión para emitir leyes generales, también conocidas como “leyes marco”, que distribuyan las competencias de una determinada materia (educación, salud, asentamientos humanos y medio ambiente) entre los diferentes niveles de gobierno¹¹

Supone ya un cambio muy importante, que la propia constitución prevea que será una ley secundaria la que establezca distribución de competencias¹²; toda vez que representa una excepción clara al principio de competencia residual previsto en su

¹¹En realidad se trata de un incipiente “Federalismo Cooperativo”, como lo llama Martín Díaz y Díaz en “México en la Vía del Federalismo Cooperativo”, Themis, 1996.

¹²Cabe apuntar que fue en 1987 que se reforma la Constitución para establecer el sistema de distribución de competencias en material ambiental. Hasta antes de esa fecha, era una facultad exclusiva de la Constitución.

artículo 124. Sin embargo, parecería que para la materia de protección al ambiente y recursos naturales¹³ pudiese ser un régimen aceptable ya que aparentemente la Constitución reconocería que en principio la problemática medioambiental tiene aspectos que no conocen frontera y deben obedecer a una política federal, así como otros que obedecen a circunstancias propias de cada región y que necesitan políticas locales para su atención, sin embargo, como se verá más adelante, no ha sido del todo exitoso en la práctica.

II. La distribución de competencia en materia ambiental. Leyes generales Mexicanas

No obstante que la premisa constitucional de concurrencia parece acertada, la realidad es que ninguna de las leyes generales vigentes en nuestro país ha podido plasmar con cabalidad la intención original de las reformas constitucionales de 1987 al artículo 73 XXIX-G.

En efecto, como lo apunta el Doctor Raul Brañes¹⁴, el hecho que la materia ambiental se encontrará expresamente reservada para la Federación, representaba un obstáculo evidente para una gestión ambiental adecuada, ya que los conflictos medioambientales tienen una naturaleza eminentemente regional que requieren ser solucionados con políticas específicas que consideren las particularidades de cada ecosistema, las cuales en ningún momento se oponen a políticas nacionales que establezcan las reglas generales de la gestión ambiental del país.

Sin embargo, el esquema de reparto de atribuciones en los tres niveles de gobierno establecido por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, cuyo patrón básico se repite en el resto de leyes marco vigente (Ley General de Vida Silvestre, Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable y Ley General para la prevención y Gestión Integral de los Resíduos), hace una distribución muy poco balanceada de atribuciones, dando un rol excesivamente protagónico a la Federación en detrimento de las atribuciones de los Estados y Municipios, a quienes incluso podría pensarse, considera la Ley poco aptos para aplicar los principales instrumentos de política ambiental.

El error principal de las leyes generales, es el modo tan amplio y hasta ambiguo con el que han sido redactadas las atribuciones reservadas para la Federación, dejando un margen de interpretación demasiado amplio y complicando la

¹³ El artículo 73 XXIX-G de la Constitución establece que el Congreso de la Unión expedirá leyes que establezcan la concurrencia de atribuciones en material de protección al ambiente entre la Federación, los Estados y los municipios.

¹⁴ En su "Manual de Derecho Ambiental Mexicano", FCE, 2000.

certeza que a priori debiera emanar de una ley marco, en cumplimiento estricto del artículo 73 XXIX-G de la Constitución: “Emitir la política general en materia ambiental, establecer los criterios ecológicos generales, hechos que por su naturaleza y complejidad requiere la participación de la Federación, entre otros”, como señala el autor.

Existen elementos de peso suficiente para suponer que esta redacción ambigua fue intencional por parte del legislador secundario, estimando inviable el ejercicio de ciertas atribuciones por parte de las entidades federativas, las cuales no contaban de inicio con los instrumentos técnicos y administrativos para desarrollar sus facultades en torno a los temas ambientales.

El esquema de descentralización de facultades vía la celebración de convenios generales de coordinación previsto en estas leyes marco, resulta insuficiente para poder considerar que existe un verdadero federalismo cooperativo en la materia y en cambio coadyuva en la segmentación de la política ambiental nacional en detrimento del desarrollo de capacidades nacionales para la solución de la problemática ambiental del país ya que las leyes generales estableces demasiados candados para su suscripción y resulta al final de cuentas una carga para el Estado que lo celebra a quien no se dota del presupuesto idóneo para ejecutarlo .

III. El caso particular del Distrito Federal

Resulta especialmente interesante abordar el caso del Distrito Federal en este escenario de distribución de competencias para la protección ambiental, el cual se deriva principalmente de las importantes modificaciones constitucionales que se efectuaron en 1996 a su naturaleza jurídica, pasando de ser un Departamento Administrativo a una Entidad Federativa con órganos de elección popular.

Como ya se expuso, la regla general para la distribución de competencias se encuentra establecida en el artículo 124 de la Constitución que prescribe que aquellas facultadas no reservadas expresamente a la Federación se entienden asignadas para los Estados, principio que no es atribuible al caso del Distrito Federal, al cual le es aplicable la regla inversa: sus facultades deben encontrarse expresamente establecidas en la Constitución.

De esta manera, el artículo 122, disposición que regula al Distrito Federal, expresamente establece que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tiene competencia para emitir leyes locales en materia de protección al ambiente y los recursos naturales.

De lo anterior cabe preguntarse si el D.F. se encuentra obligado a obedecer el reparto de facultades derivado del artículo 73 XXIX-G o si bien, puede a

través de la Asamblea Legislativa, dictar sus propias leyes en materia ambiental, considerando que el referido artículo 73 constitucional, no lo incluye expresamente al referirse en exclusiva a “la Federación, los Estados y los municipios¹⁵”.

Este planteamiento, sin duda, es materia de controversia constitucional, ya que en la práctica el Congreso de la Unión en las leyes marco ha equiparado al D.F. a los Estados, incluyendo a sus municipios; aunque también es cierto que las leyes ambientales del D.F. hasta ahora han seguido, con algunas excepciones, los planteamientos de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y de las otras leyes generales.

IV. Consideraciones Finales

No cabe duda que la gestión ambiental de nuestro país debe tender hacia la descentralización de facultades, efectuando un reparto de responsabilidades orientadas a atender los problemas específicos de cada una de las regiones del país, otorgando un papel protagónico a los municipios, que constitucionalmente representan la base política de nuestra Federación.

Los términos en que actualmente se encuentra redactadas las leyes generales en materia ambiental, en cuanto hace a la distribución de competencias, en poco respetan la intención original de nuestra Constitución Política de formar una gestión coordinada y corresponsable de la problemática ambiental y en cambio originan una zona de anomia relativa, al no establecer certeza respecto al alcance de la política ambiental nacional y las correspondientes responsabilidades de los Estados, de los Municipios y del Distrito Federal (teniendo presente las particularidades constitucionales de esta Entidad Federativa), dejando un margen interpretativo a favor de la Federación demasiado amplio.

Son muchos los retos del derecho ambiental mexicano de cara a consolidar su eficacia en la protección del ambiente y los recursos naturales, uno de ellos –quizá el más urgente, considerando la necesidad cada vez más patente de una actuación regional fortalecida- es precisamente el obtener a corto plazo una reforma integral de las leyes generales, para consolidar un reparto de atribuciones entre Federación, Estados y Municipios, más acordes a las exigencias de los conflictos medio ambientales de nuestro país.

¹⁵Cuando la Constitución ha querido referirse al D.F. o bien lo hace expresamente o en lugar de decir “Estados” hace referencia a “Entidades Federativas”..

SEMBLANZA CURRICULAR

El maestro Sergio Ampudia Melo es licenciado en derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, y especialista en derecho ambiental por la Universidad Panamericana.

Ha cursado estudios de posgrado en análisis y perspectiva política y los diplomados en ideas e instituciones de México y políticas públicas en el ITAM; análisis político en la UDLA y el Programa Avanzado de Dirección de Entidades Públicas en el Instituto Nacional de Administración Pública, entre otros.

Ha sido catedrático en la Universidad Nacional Autónoma de México y en el Instituto Tecnológico Autónomo de México, así como en el Centro de Estudios Jurídicos Ambientales. Actualmente lo es en la Universidad Panamericana donde ha impartido las cátedras de derecho ambiental y análisis económico de derecho.

A nivel internacional destaca su participación en el Instituto de Tecnología de la India, en Nueva Delhi, con el tema La oferta y demanda del agua en la Ciudad de México: aspectos legales. Ha desempeñado diversos cargos en el Gobierno del Distrito Federal como gerente de prestaciones de la caja de previsión de la Policía Preventiva; subdelegado político de la Policía Preventiva, subdelegado jurídico y de gobierno en Cuajimalpa de Morelos y coordinador de enlace delegacional de la Secretaría de Gobierno.

En el gobierno federal se ha desempeñado como coordinador general jurídico de la Semarnat. Fue secretario de actas del Consejo Técnico de la Comisión Nacional de Aguas. Fue presidente de la Comisión de Tecnología de la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos y miembro de los órganos de gobierno de entidades públicas y de instituciones privadas como el Foro Nacional Consultivo Científico y Tecnológico, el Fondo de Información y Documentación para la Industria y diversos fondos sectoriales del Conacyt.

También fue subprocurador de Asuntos Jurídicos de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal en Derecho Ambiental de la Comisión Jurídica de la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos.

MAG. NEÓFITO LÓPEZ RAMOS

Magistrado del Tercer Tribunal Colegiado
en materia Civil del Primer Circuito del PJF

**ECOLOGÍA Y AMBIENTE,
DESARROLLO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE**

Introducción

El desarrollo supone satisfacer las necesidades básicas de un pueblo: erradicar la pobreza extrema, cumplir con los derechos a la alimentación, educación, vivienda digna; otorgar los servicios públicos básicos de suministro de agua, drenaje, luz eléctrica y carreteras; pero todo programa nacional, regional, estatal o municipal, debe tener en cuenta como base fundamental, la protección al ambiente.

En el cruce del derecho al desarrollo que corresponde a un pueblo y el derecho a un ambiente sano, que atañe a cada individuo de esta generación y las futuras, se formula el concepto de desarrollo sustentable.

En una pesadilla éramos un monstruo amorfo con 112 millones de bocas exigiendo agua, energía, cemento, arena, grava, varilla; deforestando para construir carreteras, vivienda, plazas comerciales y desarrollos turísticos, criar ganado, cultivar granos; cavando la tierra para extraer petróleo, uranio, carbón, oro, plata y demás minerales, aunque no necesariamente las empresas sean de capital mexicano y sus beneficios no lleguen directamente a la Nación, que es la titular del subsuelo. Los desechos formaban montañas, llenaban los arroyos, ríos y llegaban al mar; el monstruo estaba cavando su propia tumba.

La alarma no es de ahora, tiene ya cuatro décadas por lo menos, inició legislativamente en los años setentas, con la idea de prevención de la contaminación y como un problema de salubridad general; no se pudo hacer eficaz la prevención, por lo que casi veinte años después la ley marco tuvo dos conceptos: equilibrio ecológico y protección al ambiente. Por diversas razones la autoridad administrativa quedó desfasada en esta materia que es bifronte, convocante, es como dice el Dr. Pigretti una revolución no triunfante.

Una visión doctrinal describe una diferencia entre el principio preventivo y precautorio, incluso puede haber una teoría de la implementación del principio precautorio, donde habría que hacer un debido juicio de ponderación y de valoración de pruebas para su aplicación.

Se ha creado un derecho ambiental que reclamó su autonomía pidiendo un vestido nuevo a esas instituciones clásicas de las demás disciplinas jurídicas; pero los jueces, aplican la ley, que da el legislador; el derecho que tenemos vigente.

La participación ciudadana en materia ambiental es imprescindible, y es necesario un adecuado derecho procesal y sustantivo.

El derecho es sólo una de las fases de la solución, en el capítulo IV de la Agenda 21 se reconoce la necesidad de revisar los medios, los procesos de producción y hacerlos eficientes; así como la necesidad de llegar a un consumo sustentable.

En la cumbre judicial de Johannesburgo en el año dos mil dos, los jueces coincidieron en que la pobreza es uno de los retos que hay que enfrentar para dar solución al problema ambiental; no se trata de renegar del progreso, sino de educación, de economía, de política, de ética.

El hombre no se puede alejar de sí mismo ni de la naturaleza, como decía Terencio el cómico Romano, “soy humano, nada de lo humano me es ajeno” y luego en las palabras de Miguel de Unamuno: “soy hombre, nada de otro hombre me es extraño”, por eso la necesidad de que el problema ambiental sea abordado desde todos los frentes.

La justicia y la seguridad, son las dos caras del bien común, los dos grandes bienes que tiene que hacer efectivo el Estado a través del derecho. Se logra con la estricta y eficaz aplicación de la ley en todas las materias y procedimientos.

El mayor mal es la sensación de impunidad e ineficacia de la ley; la pérdida de autoridad moral y de credibilidad de las instituciones de procuración y administración de justicia.

I. Panorama geográfico y demográfico

Estado de la cuestión ambiental en México

México tiene actualmente un poco más de 112 millones de habitantes, con un territorio de 1'972,000 km², con casi 10 mil km de litorales.

Sobre este territorio había un ecosistema de 200 mil km² de bosques y selvas, porque para el año 2000, México reconoce que sólo tiene ya una cuarta parte; de bosques mesófilos y templados alrededor de la mitad y de manglares sólo un tercio de la superficie original. El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática y la Comisión Nacional del Agua informan que casi el 95% de la superficie del territorio sufre exceso de deterioro y que la totalidad de las aguas superficiales están contaminadas; que sólo el 8.6% del agua que consumimos es potable.

Es cierto que, durante los dos últimos sexenios, se ha buscado reforestar, pero con un éxito menor al 50%, y que Pemex ha iniciado dos programas de remediación importantes, que están inconclusos. La Comisión Federal de Electricidad tiene obras pendientes y al lado de esos organismos están las actividades de las constructoras de carreteras, obras viales, vivienda, desarrollos turísticos y urbanos; fábricas, hospitales, automóviles, y cada uno en lo individual aportando cada día un poco de basura y contaminación.

II. Respuesta del derecho al problema de contaminación y desequilibrio ecológico

El derecho ambiental como disciplina tiene por objeto dar respuesta a esa problemática tan compleja en la que la relación ya no es únicamente frente a otro individuo, sino ante la administración pública y entre órganos de ésta; existe una relación de solidaridad y de interdependencia generacional; puede decirse que comprende rubros como el desarrollo integral y sustentable y un consumo racional y sustentable.

El objeto es tutelar el bien jurídico ambiente, aunque se materializa con la protección y restauración del equilibrio ecológico; la preservación de los recursos naturales, mar, suelo, bosques, flora y fauna; así como la salud pública por residuos peligrosos.

México ha incorporado a su derecho interno, siguiendo a esa locomotora que es el derecho internacional, publicada el 28 de junio de 1999, una adición al artículo 4° de la Constitución Federal que reconoció el derecho a un medio ambiente adecuado para el bienestar y el desarrollo de la persona. Previamente en la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, de enero del año de 1988 reformada después en el año 1996, casi en su totalidad, establece con claridad un principio precautorio e instrumentos ambientales.

Una Secretaría del Medio Ambiente tiene la responsabilidad de aplicar los instrumentos consistentes en: manifestación de impacto ambiental, estudios de riesgo, los informes preventivos, santuarios y áreas naturales protegidas; hay un órgano desconcentrado que es la Procuraduría Federal de Protección al Am-

biente (PROFEPA), que se encarga de la aplicación de la norma ambiental en el ámbito federal; y un Instituto Nacional de Ecología que debe hacer estudios sobre derecho ambiental, entre otras funciones. Los delitos ambientales pasaron al Código Penal Federal.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, estableció medidas preventivas, clausura de la fuente contaminante parcial o total, temporal o definitiva; multa hasta por cincuenta mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal; decomiso de las especies de fauna o flora materia de la infracción, revocación de los permisos, autorizaciones o, licencias que haya otorgado la autoridad administrativa para desarrollar la función o actividad lícita de que se trate.

II.1. Papel del juez en la aplicación de la norma ambiental

En enero del año 2000 se celebró en México, un primer congreso latinoamericano, donde el Dr. Sergio Dugo, dijo que “vamos a hablar por los ausentes”; “por los que no tienen voz”.

El legislador crea la ley y debe dar a los jueces instrumentos procesales, facultades y obligaciones que le permitan aplicar eficazmente la ley en beneficio del interés social y el orden público.

Los problemas de contaminación de agua y suelo, la deforestación y el problema alimentario, deben ser no solamente de alta prioridad, sino de importancia relevante, porque se pone en juego la seguridad de la Nación como pueblo sano y autosuficiente que conserve sus recursos para garantizar a las generaciones futuras por lo menos las mismas oportunidades que nosotros recibimos.

Los jueces hoy, deben ser algo más que un director del proceso, para la eficaz aplicación de la norma ambiental.

Pero correlativamente, la ley sustantiva y procesal deben reconocer, como lo hace Colombia, que cualquier persona tiene sobre los lugares públicos como son los caminos, plazas, parques, un derecho idéntico al que tiene cualquier propietario sobre una heredad o edificio, y para ejercerlo, una acción popular en la cual la legitimación corresponda a cualquier persona, con el objeto de evitar el daño, hacerlo cesar y restituir las cosas al estado que tenían antes de la causación del daño.

La materia ambiental, en la metáfora del Dr. Lorenzetti, es la anfitriona de una fiesta que invita a todas las disciplinas jurídicas a condición de que traigan un traje nuevo. La metáfora, es feliz para decir que el derecho ambiental tiene autonomía, que existe.

Pero ya no es un problema de reconocimiento, sino de eficacia del derecho ambiental. La eficacia sólo se puede dar a través de un instrumento procesal que esté a disposición de cualquier ciudadano.

II.2. Acceso a la justicia ambiental.

Un derecho fundamental para ser eficaz requiere de un derecho de acción, de un proceso especial y de un órgano jurisdiccional ante el cual se pueda instar.

El acceso a la justicia no es otra cosa que la posibilidad de que cualquier persona pueda vincular a un órgano jurisdiccional a decidir una controversia. Es la vinculación entre juez y partes, por ese derecho a la administración de justicia que reconoce nuestra constitución a que se resuelva la controversia; si no hay una instancia, un camino o vía adecuada, aunque esté en la constitución, se vuelve inútil y es demagogía.

En Brasil, hay juez itinerante que va por el Amazonas resolviendo controversias, pero son los interesados quienes deben llevar al juez la problemática a través de la demanda, que no debe tener formalismos; un juez que investigue y recabe pruebas para ver quién realiza la contaminación, por lo que la ley lo debe obligar a una intervención oficiosa.

El juez es garante del Estado de Derecho, está obligado a aplicar la norma con imparcialidad; puede ser que la ley procesal le otorgue atribuciones inquisitivas, un actuar oficioso; pero un juez sin ley procesal con disposiciones adecuadas no podrá intervenir. Existen sentencias de Colombia, Argentina y de Brasil, entre otros, que desde hace tiempo aplican el derecho a un ambiente adecuado para el bienestar y el desarrollo; la más emblemática por provenir de la Suprema Corte de Argentina, es la que resuelve la demanda sobre la contaminación del Riachuelo; en la que se distingue el daño al patrimonio, del daño ambiental.

Estamos ante una materia donde es preciso que el juez actúe oficiosamente para encontrar la verdad real, y poder dictar medidas preventivas y sentencias que ordenen la remediación o la reparación del daño ambiental o se condene a la indemnización.

III. Las acciones colectivas en México

Hasta antes del mes de abril de dos mil once, México tenía una ley general y leyes especiales sectoriales; pero no tenía un derecho sustantivo y procesal civil ambiental. Había delitos federales ambientales, once procuradurías ambientales locales y una federal; así como un procedimiento administrativo ini-

ciado por la Procuraduría Federal del Ambiente (PROFEPA), que podía dar origen a un juicio contencioso administrativo, hasta desembocar en juicio de amparo o revisión administrativa.

En el ámbito civil la Ley General de Vida Silvestre con ya diez años de vigencia preveía una acción civil de reparación del daño y establecía como titular de esta acción a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente que es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente; la Ley General de Aguas Nacionales también preveía una acción parecida con la misma titular. La ley sustantiva era el Código Civil Federal y el proceso se regiría por lo dispuesto en el Código Federal de Procedimientos Civiles; la competencia era para un juez de distrito. Durante un lapso de diez años no ejerció ninguna acción.

En el ámbito administrativo no sería posible incrementar inspectores en un número suficiente para verificar la aplicación de la norma en una extensión tan grande como la de nuestro territorio. Parece que es inconcebible, ningún presupuesto alcanzaría para darle a la autoridad administrativa inspectores suficientes, calificados tanto en lo técnico científico, como en lo jurídico. Si el proceso administrativo inicia con un acto administrativo que es la orden de visita, ésta debe reunir requisitos y de jueces de Latinoamérica he escuchado las mismas omisiones que se pueden dar. En cualquier lugar (Paraguay, Argentina), suena algo parecido, “no te identificaste inspector...”, “la orden no está firmada...”, “le falta el sello...”; y dirían los abogados, “ese es nuestro trabajo, que la autoridad haga lo suyo bien”; y es cierto, todos tenemos que hacerlo bien, nos tenemos que involucrar todos.

Sin embargo, la realidad es contraria y demuestra la ineficacia de la ley; la deforestación en México avanza 600 000 hectáreas cada año. Al año 2000 habíamos perdido 150 000 km² de selvas, el 50% de nuestros bosques y dos terceras partes de manglares. En el penúltimo sexenio a cambio se reforestó un millón de hectáreas y sobrevivía un 46% y menos de 1400 hectáreas de mangle, las aguas, casi todas contaminadas, sólo el 8.6% es potable.

Esa realidad hace evidente la necesidad de crear una ley sustantiva y procesal civil ambiental, porque ya existía la protección en el ámbito administrativo y los delitos ambientales. La ley procesal debe reconocer legitimación sustantiva y procesal no solamente de siete titulares de la acción, sino cualquier ciudadano, persona natural o jurídica con cierto objeto social, debería poder solicitar medidas preventivas o precautorias, y obtener la reparación o remediación del daño ambiental, el incentivo debería ser, como ocurre en Colombia, otorgar un pago al actor vencedor, porque de otro modo será difícil que se ejerza alguna acción en pro del ambiente.

El Código Federal de Procedimientos Civiles no contemplaba la legitimación para defender a través de una acción civil, intereses difusos o colectivos.

Existía una Ley Federal de Protección al Consumidor que estableció una acción de grupo y legitimó a la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor para defender ese tipo de intereses, sí, pero era el de los consumidores y solamente en años muy recientes ejerció una primera acción de grupo, porque una línea aérea fue suspendida y los usuarios reclamaban la falta de prestación del servicio.

El Código Federal de Procedimientos Civiles en su reforma reciente establece la titularidad de la acción colectiva a siete sujetos, dos de ellos son la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, que ya han tenido entre sus facultades el ejercicio de acción de grupo y acción civil de reparación del daño; quizá falta una regulación que las obligue a actuar y que cualquier ciudadano pueda pedirles que actúen.

Sólo tres de los treinta y dos Códigos Procesales Civiles de la República preveían la representación de los intereses difusos (Coahuila, Morelos y Distrito Federal). La noticia es que se inició un solo juicio en el estado de Morelos que estaba en trámite hace algunos años; un grupo de vecinos que ante la tala de unos árboles, con motivo de la construcción de una gasolinera iniciaron un juicio de responsabilidad contra esa empresa.

En este año dos mil once la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal (PAOT), inició un juicio de reparación del daño ambiental ante un juez local, en ejercicio de la facultad de representación del interés legítimo de la comunidad en materia ambiental; pero la reforma al Código Federal de Procedimientos Civiles no contempló a las once procuradurías locales como titulares de la acción colectiva difusa y tampoco a los municipios.

La adición al artículo 17 de la constitución General de México publicada en julio del año dos mil diez, estableció que el Congreso de la Unión expediría leyes que regularan las acciones colectivas, que definirían las materias de aplicación y los procedimientos judiciales, así como los mecanismos de reparación; definió la competencia de jueces federales, para conocer en exclusiva de tales procedimientos y mecanismos de reparación.

De modo que correspondía a una ley reglamentaria la regulación precisa de las materias que serían objeto de las acciones colectivas, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño, así como regular con detalle la competencia de los jueces federales. En el mes de abril pasado (dos mil once), se discutió en la Cámara de Diputados la reforma y adición a diversas leyes, entre otras, el Código Federal de Procedimientos Civiles; para dar cumplimiento a ese encargo del constituyente permanente, se agregó un Libro o Título Quinto y un Título Único; lo cual no es en sentido estricto, una ley reglamentaria, porque no es una regulación propia y sistematizada de manera autónoma, sino que está inmersa en un procedimiento ordinario civil federal que le será supletorio, al igual que otras leyes especiales de la materia ambiental.

IV. Medidas precautorias

Las medidas precautorias son eficaces para lo que viene, y para lo que ya sucedió? Para el daño existente necesitamos medidas eficaces para obtener la reparación o remediación, si los procesos de degradación se han dado durante años, no podemos pedir que a través de una sentencia, de la noche a la mañana se revierta un proceso de degradación que duró años.

En la medida preventiva, cautelar o precautoria, se trata de poder evitar que el daño se cause o que se pueda suspender el daño que se esté produciendo. Si ya se causó el daño, la sentencia es para que se pueda condenar a restituir los casos al estado que tenían antes de la causación del daño o de obtener la reparación mediante indemnización que tenga un verdadero destino en reparación o remediación del daño ambiental.

SEMBLANZA CURRICULAR

El magistrado Neófito López Ramos, quien es originario de San Gabriel Mixtepec, Oaxaca. Es licenciado en derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. En el Poder Judicial de la Federación ha sido actuario, secretario de juzgado de distrito, de tribunal colegiado de circuito, en las: segunda y tercera salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Secretario técnico en el Consejo de la Judicatura federal, juez y actualmente magistrado de circuito en el Tercer Tribunal Colegiado en materia civil, del Primer Circuito correspondiente al Distrito Federal.

Ha sido profesor en la Facultad de Derecho de la UNAM, así como en el Instituto de la Judicatura federal y en el Instituto de Defensoría Pública Federal en materia de amparo y proceso civil federal.

También ha participado como expositor en algunos foros sobre temas de juicio de amparo y derecho ambiental. Ha publicado algunas opiniones sobre estas materias.

ING. GABRIEL QUADRI DE LA TORRE
Consultor, académico y ex Presidente del Instituto Nacional de Ecología

"Distribución de Competencias en Materia Ambiental"

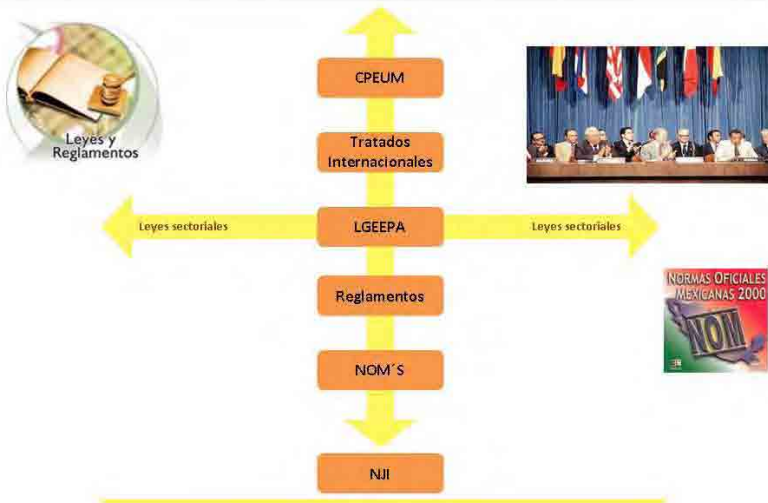


Ciudad de México, D.F. a 28 de Junio de 2011

Arreglo institucional formal



Arreglo institucional formal



Arreglo institucional real

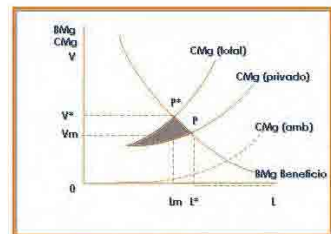
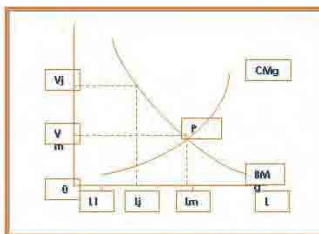


CUERPO NORMATIVO	ÓRGANO EMISOR
• Constitución	• Congreso de la Unión
• Tratados Internacionales	• Iniciativa del ejecutivo, ratificado por el Senado
• Leyes Federales	• Congreso de la Unión
• Reglamentos	• Ejecutivo Federal
• NOM's	• Secretarías de Estado

Arreglo institucional (formal y real)

LEY MARCO	LEYES SECTORIALES
<ul style="list-style-type: none"> • Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Aguas Nacionales • Ley General de Vida Silvestre • Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable • Ley General de para la Prevención y Gestión integral de los residuos. • Ley de bioseguridad de organismos genéticamente modificados. • Ley de Fomento y Aprovechamiento de Biogenética. • Ley de aprovechamiento sustentable de la energía • Ley de aprovechamiento de energías renovables y de la transición energética y de su financiamiento.

Aspectos regulatorios. Las fallas del mercado



Fallas:

- Sobrerregulación y captura al regulador.
- Precio implícito poco competitivo.

Diseño regulatorio

REGULACION DIRECTA	REGULACION INDIRECTA
<ul style="list-style-type: none"> • Instrumentos de comando y de control • Mandatos absolutos e irreversibles • Régimen de sanciones negativas • Enforcement • Elecciones tecnológicas • Precio implícito • Régimen de Responsabilidad Civil. 	<ul style="list-style-type: none"> • Instrumentos económicos basados en el mercado • Regulación vía precio explícito • Sistema de sanciones positivas • Ausencia de casualidad • Punto de eficiencia

SEMBLANZA CURRICULAR

Ing. Gabriel Quadri de la Torre. Es Ingeniero Civil por la Universidad Iberoamericana. Maestro en Economía por la Universidad de Texas en Austin. Candidato a Doctor en Economía por la Universidad de Texas en Austin. Es egresado del Programa de Estudios Avanzados en Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable de El Colegio de México con patrocinio de la Fundación Rockefeller.

Ha ocupado los siguientes cargos: Analista y Jefe de Financiamiento Externo en el Banco de México (1983-87). Director de Planeación Ecológica en el Gobierno del Distrito Federal (1989-93). Director General de Normatividad Ambiental del Instituto Nacional de Ecología (1994). Presidente del Instituto Nacional de Ecología (1994-97). Director General del Centro de Estudios del Sector Privado para el Desarrollo Sustentable, del Consejo Coordinador Empresarial (1998-2003). Miembro de la Red Regional de World Business Council for Sustainable Development (1998 – 2003). Secretario Técnico de la Comisión Mexicana de Infraestructura Ambiental (2002- 2003).

Es autor de varios libros y publicaciones en materia de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable y colaborador en diversos medios de comunicación. Actualmente colabora de manera semanal en El Economista, y en el noticiero Enfoque de NRM. Ha sido profesor en diferentes instituciones de enseñanza superior y miembro de programas académicos relacionados con medio ambiente y desarrollo sustentable. Es Socio Director de la empresa Sistemas Integrales de Gestión Ambiental (SIGEA), especializada en consultoría y proyectos ambientales; y representante. Director en México de la empresa EcoSecurities, especializada en proyectos y finanzas de carbono. Consultor de diversas instituciones internacionales y de gobierno en temas de medio ambiente y desarrollo sustentable. Miembro del Consejo Directivo de PRONATURA A.C y del Consejo Consultivo del Agua.

DRA. MARÍA DEL CARMEN CARMONA LARA

Investigadora del IJ_UNAM
versión estenográfica

Agradezco mucho la invitación de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión y del Comité del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.

Sé que esta invitación se amplió también para otros investigadores del instituto, hace un rato seguramente ustedes escucharon al doctor José María de la Serna, también tendrán oportunidad de escuchar a otros investigadores, también mi querido Manuel Barquín.

Estamos aquí como Instituto de Investigaciones Jurídicas, soy investigadora de este instituto, precisamente para aportar algunas situaciones respecto de esta materia, que creo que es una materia constitucional de la más alta investidura y de la más alta problemática, que de alguna u otra forma tiene un gran desafío.

En estos momentos existe un problema fundamental que rebasa, precisamente por la labor legislativa y por la labor, inclusive, constitucional legislativa, es que estamos frente a la reforma al artículo 17 constitucional en materia de acciones colectivas. Estamos, también, en estos momentos, en toda una revisión de la Ley de Amparo.

Hay que recordar que se acaba de reformar, en el caso de la aceptación o el reconocimiento, en el caso de los derechos humanos como parte, precisamente, de lo que tendrían que ser los tratados de derechos humanos dentro de la jerarquía normativa y dentro de esta parte de jerarquía normativa de tratados de derechos humanos. Tendríamos que considerar las cuestiones de medio ambiente, que tienen también que ver con el reconocimiento del interés legítimo directo que tiene cualquier persona para accionar en este caso tanto las acciones colectivas que conforme a principios de la declaración de Río establecen la posibilidad de indemnización a víctimas por daños ambientales.

Estamos en estos momentos en un momento de parteaguas en donde precisamente, y esto es a lo que yo quiero convocarlos, y que a lo mejor será un poquito complicado pero sé que con los ponentes tan maravillosos que tenemos aquí, también me ayudarán un poco en esta reflexión, es en el sentido de que no se trata nada más de la materia de distribución de competencias, sino cómo en estos momentos esta materia, o sea, digamos, la distribución de competencias por materia pegará, indefectiblemente, a nuestros intereses de acción colectiva y, sobre todo, de acción judicial.

Que ahora en estos momentos ya tiene una repercusión en reparación del daño e indemnización a víctimas, que tiene un contenido monetario importante.

Entonces resulta que también tenemos otro problema fundamental que es el hecho de que en estos momentos ya existe la posibilidad conforme a la reforma reciente que hizo este Congreso, publicado en este mismo año a la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, al artículo 18o en donde se reconoce, no nada más ya un recurso de revisión a cualquier persona interesada, la cual se le reconoce el interés legítimo directo, sino que también se reconoce la posibilidad de acudir al Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa, precisamente a pedir la nulidad de los actos administrativos en materia federal.

Entonces, ahorita tenemos un paquete muy grande que dirimir en materia de controversias porque ya no se trata, simplemente, de la actuación de la autoridad administrativa, digamos de los ejecutivos, sino que en estos momentos esta competencia delinearé varias cosas:

Si la competencia se considera que es federal, entonces se podrá dirimir ante los tribunales federales. Si esto es así, tal y como dice el artículo 17 de la Constitución, estaríamos entonces enfrente de la posibilidad de que cuando la ley lo determine, entablar acciones colectivas en materia federal.

Y todavía tendríamos que establecer si existe una materia de acción colectiva a nivel local, que pudiera estar desarrollada por los gobiernos estatales, las legislaturas estatales en materia de acciones colectiva en el ámbito local. O sea, apena estamos con un nuevo juguetito que de competencias pasaría a jurisdicciones en estas nuevas materias.

Y bueno, aquí entonces más que otra cosa, lo que quiero es plantear el problema. Para mí, alguna vez se lo comenté al licenciado De Lamadrid, que yo consideré uno de los grandes constitucionalistas en este país, y bueno, ahí está su libro, que así lo confirma.

El licenciado De Lamadrid, tuve oportunidad de estar con él en Canadá, fuimos a un reunión, estuvimos en Banff, en una reserva ecológica, y yo le decía señor ex presidente, la Constitución no se ajusta para lo ambiental. Y él me decía, ¿pero cómo va a decir eso, licenciada? Dije no, por una simple y sencilla razón, ¿cómo voy a fragmentar lo que de entrada se supone que es holístico, o sea, que es el todo, que el ecosistema? ¿Cómo lo fragmento en una división federal, o sea en una división de poderes o de distribución de competencias que no está diseñado para las cuestiones ambientales?

Luego entonces cómo es que tengo que pensar lo ambiental desde lo federal, y ahí es en donde empieza el gran problema. El sistema de distribución de competencias no funciona para lo ambiental. ¿Por qué? Porque en primer lugar la

fórmula Federación-Estado-Municipio no coincide con las necesidades de articulación de acciones para la defensa del entorno ni para la protección de la misma.

Tampoco me sirve porque desafortunadamente el ámbito denominado federal lo hemos confundido con lo nacional y me quedé sin la figura de lo que sería nacional en tanto que hay ciertos bienes que son los recursos naturales que se convierten en bienes nacionales conforme a la Ley General de Bienes Nacionales y que finalmente no hace quién es el que detenta la responsabilidad de estos bienes, y que desde el punto de vista ambiental es el gran reto que se tiene que manejar.

¿De quién es el agua en este país? Las aguas son bienes nacionales que están concesionadas, pero el problema es a quién se las concesiono. ¿De quién son los bosques de este país? Bueno, los bosques son de la nación, ¿A quién se los concesiono?

Pero ahora tengo un problema. Resulta que tristemente, el otro día tuve que hacer un análisis para cuestiones de cambio climático. Hay 700 mil hectáreas en México manejadas adecuadamente, en materia de bosques en este país, 700 mil hectáreas.

Pero saben ¿en qué estados están? En los estados en donde más violencia está y en donde el narco ya se apoderó de ellos. Los bosques bien manejados de este país están en Chihuahua, Michoacán, Coahuila, Durango y ciertas zonas de Tamaulipas. Ahí están.

Resulta que toda la infraestructura instalada de manejo sustentable, ahorita está sirviendo no para los bienes de la defensa del ambiente, sino para favorecer industrias ilegales, digamos, si así se le puede llamar.

Entonces, aquí el problema fundamental es por qué la nación no detenta esta apropiación de sus bienes nacionales para que estén al servicio de la vida y al servicio de esta vida como ecosistemas y no al servicio de la muerte que sabemos, que es lo que está ahorita asignado.

Y tendremos entonces que revisar las concesiones mineras, las concesiones de agua, las concesiones forestales, y ene cantidad de concesiones ¿por qué? Porque los bienes nacionales son para ser usados en beneficio de todos los mexicanos y no de unos cuantas en zonas en donde ya no se tiene control.

De ahí que entonces va todavía más allá el problema de competencias y concur-rencias y de jurisdicción. Por eso lo que vengo a aquí es un poco manejar esta relación que yo la pongo como la relación hombre-naturaleza, la relación derecho y ecología, la relación comercio y ambiente, que en realidad lo que necesitamos es sistematizar.

Y, bueno, el problema fundamental es que para mí lo que se considera la relación hombre-naturaleza no es sin el régimen de apropiación. La propiedad es el esquema fundamental como se traduce esta relación de bienes de apropiación que es esto que es ambiental, que se denomina, para mí lo ambiental no es sino un derecho civil moderno, en donde lo que tengo son sujetos perfectamente identificados que tienen el derecho de aprovechar lo que los bienes, tal y como maravillosamente mis abuelos romanos decían, la naturaleza lo que me da es bien, o sea me da bienestar. Son aquellas cosas que necesita para vivir. Y, por tanto, desde el punto de vista económico, comercial y patrimonial estamos en un régimen de derecho civil moderno, en donde precisamente tengo que establecer una serie de relaciones, también, que establezcan el régimen de apropiación y de responsabilidad. Por eso mi propuesta, y ustedes lo pueden ver en muchas de las publicaciones que he hecho últimamente, tienen que ver con esto que para mí es, ¿por qué no funciona el sistema de concurrencias y competencias? Y, tristemente por qué va a atorar la justicia ambiental o la procuración de justicia ambiental en el ámbito de las jurisdicciones.

Porque el problema es que la estructura que se necesita es una estructura en la que se permita que todos los elementos tengan el mismo valor y que además, debido a que dependen y se interrelacionan entre sí, tenemos que ver cómo funciona esta estructura.

Y bueno, la estructura de manera en que yo lo veo, es algo así parecido a lo que pudiéramos decir que es una naranja encebollada o una cebolla naranjada. Esto es, la estructura que yo me imagino es algo que tiene gajos y capas.

Digamos que mis capas son como la cebolla. Por eso le digo la cebolla anaranjada, y mis gajos son la naranja. Y si no, bueno, cámbienlo. Por eso digo que puede ser de las dos maneras.

Y bueno, digamos que agarro mi cuchillo cebollero y le doy el primer corte. Y mi primer corte tiene que ver con esta distribución de competencias o de jurisdicción, porque resulta que toda obra o actividad tiene un espacio en donde se lleva a cabo.

O sea, no hay absolutamente, desde el punto de vista del derecho ambiental, algo que no se lleve a cabo en un lugar determinado. Digamos que, afortunadamente el reglamento de misiones y transferencia de contaminantes me dice que mi referencia geográfica, mi coordenada geográfica es la que me determina en dónde voy hacer las cosas y si el régimen de competencias y concurrencias en materia constitucional tiene razón resulta que en México todo se lleva a cabo o en un municipio o en una delegación del Distrito Federal, se lleva a cabo en una entidad federativa, digamos del Distrito Federal y los estados, se lleva a cabo en el territorio nacional.

Esta situación en lo ambiental es tan atípica que debo decirles que en México tenemos una frontera distinta a la política para las cuestiones ambientales mediante un tratado internacional. Resulta que inclusive si nosotros vemos lo que dice el convenio de cooperación México-Estados Unidos, denominado también el Convenio de la Paz, se van a encontrar que al principio eran 100, pero ahora son por una enmienda 150, estamos hablando de 300 kilómetros, esto es que 150 kilómetros hacia el norte y 150 hacia el sur de la frontera México –Estados Unidos se convierte en una franja ambiental de aplicación distinta de la ley de ambos países. Como pueden, digamos mi corte de esta cebolla lo que me dice es que tengo que saber si estoy en un estado, en un municipio, en el ámbito denominado federal y ahí empiezo atorarme, porque cuáles son las zonas federales en este país, y para lo ambiental ahí está el problema, y luego la parte fronteriza y digamos la parte internacional o global.

El otro día un querido amigo mío descubrió algo maravilloso, que ahora se convierte, claro lo hemos manejado 3 o 4 veces y ha sido arma letal. No sé si ustedes sepan que existe un convenio en donde el corredor de la mariposa monarca se encuentra. Es decir, toda la zona por donde pasa la mariposa monarca tiene un estatus especial como territorio de protección por los 3 países y hay responsabilidad trinacional porque no se defiende. Saben, con eso se pudieron parar varias obras en ciertas zonas del norte del país, porque no sabían que ellos eran territorio de migración de la mariposa monarca. Un insecto maravilloso que ahora por eso se pueden parar obras, obras enormes se pueden parar, hasta una empresa hidroeléctrica se puede para por un insecto. Porque, precisamente, esta reconocido ese espacio por estas razones.

Resulta que toda obra o actividad se supone que tiene que atender a una materia, entonces así es como lo veo, de la misma situación donde hay en algún lugar tiene que ver con las materias en las que se están manejando. Entonces estamos hablando de que hay diferentes materias, ustedes lo pueden ver ahí y todo esto, digamos que se adereza, con mi pirámide kelseniana y con mis ámbitos de validez de Kelsen que para mí es el marco jurídico. Esto es un ámbito de validez material, un ámbito de validez temporal, un ámbito de validez espacial y el ámbito de validez personal.

Que todos estos elementos juegan para poder establecer los mecanismos que nos permitan, digamos, determinar la competencia y determinar por lo tanto la jurisdicción en el momento en que podamos actuar en diferentes actuaciones judiciales.

La otra situación es mi pirámide normativa que en este caso hay que recordar que también por una tesis jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia, además de lo que ahora dice respecto de mi jerarquía normativa del tratado de

los derechos humanos, en donde qué es lo que ocurre, que en primera instancia esta la Constitución y en segunda instancias están los tratados internacionales, inclusive por encima de las leyes federales.

Estamos en un grave problema. ¿Cuál es el ámbito federal y simplemente la aplicación de esta jerarquía normativa?

¿Cuál es el problema fundamental? Que desde el punto de vista constitucional el principio está dado por el 124 constitucional, mi querido Martín Díaz y Díaz, el comenta que esta es una fórmula denominada residual, donde qué es lo que dice el artículo 124 y era lo que le comentaba al licenciado de la Madrid, es que no me ajusta al Constitución, y saben porque no me ajusta la Constitución, porque la Constitución a pesar de establecerme un régimen federal no me dice que le compete a los estados, no me dice.

Me dice el 124: “las facultades que no están expresamente concedidas por esta constitución a funcionarios federales...” se dan cuenta, ni siquiera dice a la federación “...al funcionario federal...” dice “se entienden reservadas a los estados”. Entonces, resulta que es una competencia una distribución en dónde, y por eso comentaré en unos minutos de que no me ajusta esta división respecto de qué le corresponde a la dirección y que le corresponde a los estados y ahorita les digo por qué, porque finalmente a lo mejor tengo que buscar la fórmula con qué le corresponde a los municipios conforme la 115.

El problema es que esto, como ya lo vieron en este seminario, es que no es nada más en lo ambiental, lo hemos generado en educación, en seguridad pública en a sentamientos humanos, en salubridad general y no como la mesa de la mañana que se llamo salud, porque la materia de salud no es concurrente, lo que es concurrente es la salubridad general. La protección civil, el deporte, la pesca, más lo que se acumulen esta semana, bueno, esta no porque no hay Comisión Permanente, no creo que vaya a aprobar nada ni hay sesiones extraordinarias, pero lo que en este años se acumule, respecto de nueva materias que queremos en in-definición para no entrarle, porque para mí esa es la fórmula que estamos teniendo.

Sin embargo, el problema es que más allá de estás distribuciones que lleva el artículo 73, sobre todo en su fracción 29. Consagra, todavía tiene una fórmula de desastre, normalmente se dice cajón de sastre, que son los cajones todo pone el sastre, aquí es desastre, sin el espacio. Esta definición es muy cómoda para el legislador el decidir y las demás que por ahí se encuentren.

¿Por qué?, porque es lo que dice la fracción 30, del artículo 73 constitucional, lo que me dice es: expedir todas las leyes que sean necesarias a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión, oigan que fácil diputados y que fácil constituyente, no sé si llamarle permanente o qué.

Como que ahora por el 30 puedo pasar cualquier cosa. Ah, sí claro, ahora el Poder Judicial es el que tiene que resolver este desastre.

Esto se replica, esta inconsistencia constitucional es aplicable y se replica en el 29 G, que como ustedes pueden ver se dice en materia ambiental que el Congreso de la Unión puede expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, los estados y los municipios en el ámbito de sus respectivas competencias y esto es lo que estaba manejando la maestra Carla hace un momento, en dónde lo que ya decía era, precisamente, la DGPA dice en un artículo una serie de cosas, sí porque así tomo la atribución el legislador y es en las leyes donde se distribuyen las competencias.

Y ¿cómo se distribuyen? El artículo primero de la DGPA, me dice precisamente en su fracción octava que uno de sus objetos es el ejercicio de las atribuciones que en materia ambiental corresponde a la federación a los estados y a los municipios. Pero, nunca, nadie me lo delimita y van a ver por qué.

Lo que me dice es: “corresponde a los municipio”, por qué no me voy en que corresponde a los estados, porque es otra vez la fórmula residual, pero verán ustedes que en la de los municipios es la aplicación de la política ambiental.

La fracción II, habla fundamentalmente de algo que ahí empieza el problema, me decía que los municipios envíen en sus zonas de jurisdicción municipal y qué bueno que aquí está el magistrado neófito porque él me va a enseñar, o por lo menos le voy a preguntar, cuáles son los bienes y zonas de jurisdicción municipal. Cuando se supone que había empezado por competencia, pero ahora tengo jurisdicción que es territorio, tendrán que decirnos esto, porque el legislador me pone en este galimatías que es: fuentes móviles que no se han consideradas de jurisdicción federal.

Claro, son aquellas que no son transporte público federal. Lo entiendo. Me dirán: Ay, abogada, ¿por qué no entiende? No, sí lo entiendo, pero el asunto es que de esta manera me están generando una serie de conflictos en la aplicación.

Aplicación de disposiciones, por ejemplo, otra vez: residuos industriales que no sean considerados como peligrosos; creación y administración de zonas, o sea, parques urbanos, jardines públicos, etc., claro, ahí ya empiezo a manejar, ¿pero saben qué empiezo a manejar? La traducción del artículo. Claro, son materias que finalmente también hablan de establecimientos mercantiles o de servicios a fuentes móviles pero que —dice ahí— no sean consideradas de jurisdicción federal.

La aplicación, por ejemplo, en el caso del drenaje, ya lo comentaba la maestra Carla Aceves, lo que me dice es que son aquellas aguas, contaminación, aguas contaminadas que se descarguen en sistemas de drenaje y alcantarillado de los centros de población. Bueno, sí.

Así podemos seguir el cambio de uso de suelo que es una atribución del 115 y los servicios municipales. Sigue la historia. En el caso de evaluación de impacto ambiental los municipios tiene la facultad de participar en evaluación de impacto ambiental.

¿Saben cuándo participan? A la hora que mandan un oficio diciendo que ya participaron; y luego se hacen los ofendidos porque nunca les dijeron qué había pasado.

El caso de residuos es exactamente lo mismo. Pueden ver que hay una serie de duplicidades que, como ya se comentaba la duplicidad es traslape, pero el problema es que entonces es no aplicación de la ley.

Porque, a lo que quiero llegar —de todas maneras esto queda para ustedes—, la solución son los convenios, pero tampoco hemos desarrollado mucho en este sentido que también, para todas las facultades concurrentes.

El problema fundamental lo tiene la Ley de Aguas Nacionales. En el caso de la Ley de Aguas Nacionales uno de los grandes problemas es que inclusive la Ley de Aguas Nacionales me habla de que se va a promover la coordinación de acciones con gobiernos de los estados y de los municipios sin afectar sus facultades en la materia, pero resulta que el régimen de bienes nacionales está dado por la calidad de bienes nacionales. El régimen de agua es por su calidad de bienes nacionales, entonces me genera otro problema fundamental.

El caso de las cuencas. En el caso de las cuencas se me dice que es de interés público la descentralización con la participación de los tres órdenes de gobierno. ¿Cómo se saben cuándo participa un municipio en una cuenca o cuál es su participación en la cuenca?

Con esto se pueden dar idea de que todavía no le hemos entrado al tema. En materia ambiental pienso que uno de los grandes atorones de la no aplicación adecuada de la ley es precisamente esta desorganización que tenemos precisamente en el entendimiento de lo que son los sistemas de competencias y concurrencias en esta materia.

Hasta que no definamos que si aquello que es bien nacional o bienes y zonas de jurisdicción federal, recordemos en el caso costero que es verdaderamente dramático. Tenemos una zona federal marítimo-terrestre que finalmente no sirve

de nada porque, a lo mejor, si el mangle no se encuentra dentro de la zona entonces ahora resulta que tengo que irme por la jurisdicción porque el mangle es especie protegida.

Total, no tengo criterios de interpretación para poder delimitar y para poder establecer claramente la distribución de competencias. El problema fundamental es que esto se va a replicar para establecer las acciones y el problema fundamental que yo veo es la amenaza que tiene el ambiente por no tener claridad de a quién le corresponde esto.

Mi propuesta es: para lo ambiental creo que se merece una jurisdicción única. Lo ambiental no debe tener concurrencias ni competencias, por lo menos para el caso de los jueces.

Entra y que el juez se haga bolas, porque yo, como ciudadano, y el ambiente está estructurado de una manera que no está estructurada ni mi constitución ni mis tribunales ni mis funcionarios ni las competencias ni las secretarías, entonces, para ser un poco congruente por qué no le vamos a una jurisdicción única que lo tome el responsable —que sea el que lo toma—y después nos hacemos bolas adentro, porque lo que no se vale es que utilicemos al ambiente como pelota para que nadie se haga responsable de su manejo, de su adecuada administración y de su adecuada protección.

Creo que se lo merecen fundamentalmente nuestros hijos, nuestros nietos, porque tenemos el deber de la esperanza de que ellos vivan por lo menos con un país que esté organizado para la defensa de su vida.

CONCURRENCIAS EN MATERIA AMBIENTAL

FUNDAMENTO LEGAL
DRA. MARÍA DEL CARMEN CARMONA LARA
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
UNAM
JUNIO 28 2011



- ▶ Entrelazar en el análisis instituciones jurídicas añejas con nuevos retos en materia de prevención y control de la contaminación y la preservación de los ecosistemas y su equilibrio dinámico, son un reto en la actualidad, no solo para el desarrollo teórico del derecho ambiental, sino para apoyar las propuestas de cambio legislativos en la materia.

DESAFÍO

•ACCIONES COLECTIVAS

•NUEVAS DISPOSICIONES
EN MATERIA DE INTERÉS
JURÍDICO FRENTE A
REFORMAS A LA LEGEEPA
Y LA LEY DE AMPARO

•JUICIOS DE NULIDAD EN
LÍNEA EN EL TRIBUNAL
FEDERAL DE JUSTICIA
FISCAL Y ADMINISTRATIVA

método que se propone para abordar el sistema jurídico

- El método sistemático aplicable a la relación
- hombre/naturaleza
 - derecho/ecología
 - comercio/ambiente

- ▶ La sistematización permite no solo hacer un análisis jurídico, puro, sino que permite un análisis más amplio, interdisciplinario y llegar a conclusiones que permiten nuevas aportaciones en el campo jurídico.

EJE DEL ANÁLISIS

MARCO JURÍDICO

SE ESTRUCTURA A PARTIR DE

- LA CREACIÓN
- LA APLICACIÓN
- LA INTERPRETACIÓN
- LA EXTINCIÓN DEL DERECHO

Y A TRAVÉS DE SUS FUENTES

LEGISLACIÓN
JURISPRUDENCIA
DOCTRINA
COSTUMBRE

La legislación ambiental

Que contiene los principios de cómo debe ser la relación,

HOMBRE / NATURALEZA
SOCIEDAD/ AMBIENTE

se convierte en el eje de análisis y de la aplicación del marco jurídico

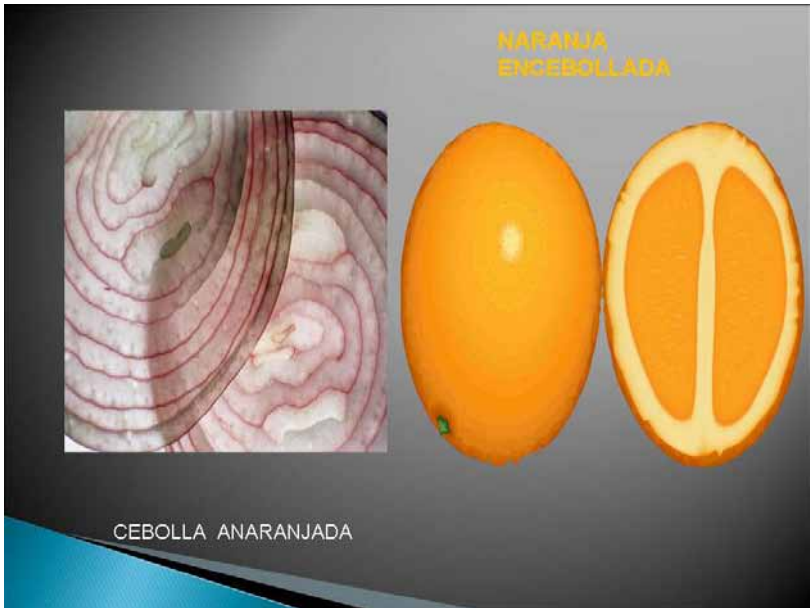
Análisis funcional

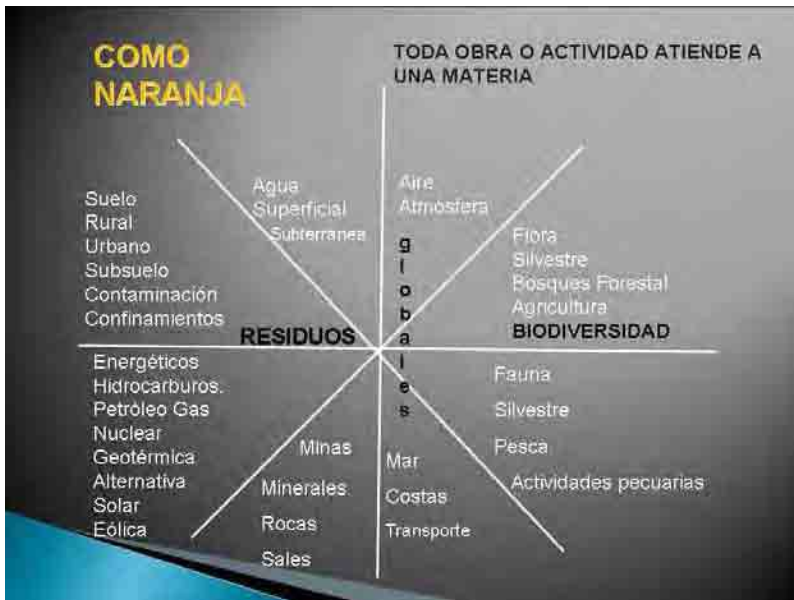
PROPUESTA

- ▶ Se debe de dotar a la estructura de una forma que permita que todos los elementos tengan el mismo valor, se encuentren relacionados y dependan entre sí.
- ▶ Es decir saber cómo el sistema se estructura y además funciona.

LA CEBOLLA ANARANJADA O LA NARANJA ENCEBOLLADA

Para poder ver esta estructura debemos imaginar una especie de naranja en la que los gajos son un aspecto y una cebolla en la que las capas cubren otros, para finalmente tener una naranja encebollada o una cebolla anaranjada en la que todos los aspectos permitan el conocimiento integral de todo el sistema.





PLANOS DEL ANÁLISIS

- El método propuesto requiere entonces de distintos planos de análisis que derivan en un análisis de tipo formal

primera fase requiere de la caracterización del sistema a partir de fuentes jurídicas y su jerarquización



como segunda fase se debe de realizar un análisis de los ámbitos de validez del sistema jurídico ya caracterizado.

FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL CONCURRENCIAS AMBIENTALES

- ▶ Corresponde a la Constitución distribuir las competencias entre los tres órdenes de gobierno:
- ▶ Federal,
- ▶ Estatal y Municipal o
- ▶ Delegacional en el caso del D. F.

PRINCIPIO artículo 124

A este respecto, el artículo 124 constitucional dispone que

“las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”.

Materias coordinadas o concurrentes

No es nuevo que la Constitución regule este tema, pues actualmente confiere al Congreso de la Unión la potestad de establecer coordinación o concurrencias en materias tales como:

- ▶ **Educación** (artículo 3, fracción VIII);
- ▶ **Seguridad pública** (artículo 73 fracción XXIII);
- ▶ **Asentamientos humanos** (artículo 73, fracción XXIX-C);
- ▶ **Protección civil** (artículo 73, fracción XXIX-I);
- ▶ **Deporte** (artículo 73, fracción XXIX-J)
- ▶ **Salubridad General** (artículo 73 fracción XVI)

MAS ALLÁ DEL PRINCIPIO GENERAL

- ▶ Sin embargo, el principio antes señalado tiene algunos matices, ya que se han ido ampliando las facultades de la federación con base en la fracción XXX del artículo 73 constitucional, que faculta al Congreso para “**expedir todas las leyes que sean necesarias a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión**”.

CONSTITUCIÓN XXIX-G del artículo 73

Expresamente, la fracción constitucional, dispone que: El Congreso tiene facultad “Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico”.

LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE

- ▶ **ARTÍCULO 1º**
- ▶ **VIII.-** El ejercicio de las atribuciones que en materia ambiental corresponde a la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, bajo el principio de concurrencia previsto en el artículo 73 fracción XXIX - G de la Constitución;

ARTICULO 8º.- facultades municipales ambientales

▶ Corresponden a los Municipios, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y las leyes locales en la materia, las siguientes facultades:

▶ I.- La formulación, conducción y evaluación de la política ambiental municipal;

▶ II.- La aplicación de los instrumentos de política ambiental previstos en las leyes locales en la materia y la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en **bienes y zonas de jurisdicción municipal**, en las materias que no estén expresamente atribuidas a la Federación o a los Estados;

- ▶ III.- La aplicación de las disposiciones jurídicas en materia de prevención y control de la contaminación atmosférica generada por **fuentes fijas que funcionen como establecimientos mercantiles o de servicios**, así como de emisiones de contaminantes a la atmósfera provenientes de **fuentes móviles que no sean consideradas de jurisdicción federal**, con la participación que de acuerdo con la legislación estatal corresponda al gobierno del estado;

- ▶ IV.- La aplicación de las disposiciones jurídicas relativas a la prevención y control de los efectos sobre el ambiente ocasionados por la generación, transporte, almacenamiento, manejo, tratamiento y disposición final de los **residuos sólidos e industriales que no estén considerados como peligrosos**, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 137 de la presente Ley;
- ▶ V.- La creación y administración de zonas de preservación ecológica de los centros de población, parques urbanos, jardines públicos y demás áreas análogas previstas por la legislación local;

- ▶ VI.- La aplicación de las disposiciones jurídicas relativas a la prevención y control de la contaminación por ruido, vibraciones, energía térmica, radiaciones electromagnéticas y lumínica y olores perjudiciales para el equilibrio ecológico y el ambiente, **proveniente de fuentes fijas que funcionen como establecimientos mercantiles o de servicios**, así como la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones que, en su caso, resulten aplicables a las **fuentes móviles** excepto las que conforme a esta Ley sean consideradas de jurisdicción federal;

- ▶ VII.- La aplicación de las disposiciones jurídicas en materia de prevención y control de la contaminación de las aguas que se **descarguen en los sistemas de drenaje y alcantarillado de los centros de población**, así como de las **aguas nacionales que tengan asignadas**, con la participación que conforme a la legislación local en la materia corresponda a los gobiernos de los estados;

- ▶ VIII.- La formulación y expedición de los programas de **ordenamiento ecológico local del territorio** a que se refiere el artículo 20 BIS 4 de esta Ley, en los términos en ella previstos, así como el **control y la vigilancia del uso y cambio de uso del suelo**, establecidos en dichos programas;

SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES

- ▶ IX.- La preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en los centros de población, en relación con los efectos derivados de los **servicios de alcantarillado, limpia, mercados, centrales de abasto, panteones, rastros, tránsito y transporte locales**, siempre y cuando no se trate de facultades otorgadas a la Federación o a los Estados en la presente Ley;

evaluación del impacto ambiental

- ▶ XIV.- La **participación** en la evaluación del impacto ambiental de obras o actividades de **competencia estatal**, cuando las mismas se realicen en el ámbito de su circunscripción territorial;



CASO RESIDUOS

- ▶ Es con base en el precepto constitucional, el Poder Legislativo Federal emitió la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), y dispuso que la regulación y control de los residuos peligrosos fuera facultad de la federación, a la cual a su vez corresponde emitir las normas oficiales mexicanas relativas al manejo de los residuos sólidos.



Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos.

- ▶ Artículo 1º fracción III.
- ▶ Establecer los mecanismos de coordinación que, en materia de prevención de la generación, la valorización y la gestión integral de residuos, corresponden a la **Federación, las entidades federativas y los municipios**, bajo el principio de concurrencia previsto en el artículo 73 fracción XXIX-G de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

- ▶ El establecimiento del régimen de concurrencia entre los tres órdenes de gobierno, a través de una ley general, pretendía lograr una legislación uniforme en la materia en todo el país, lo cual se vio desvirtuado por el hecho de que todas las entidades federativas se vieron obligadas a desarrollar legislaciones al respecto, creando una **duplicidad que se traduce tanto en inseguridad jurídica** como en dispersión y diversidad de regulaciones, no necesariamente deseable y planificada.

Artículo 6.-

- ▶ **La Federación, las entidades federativas y los municipios**, ejercerán sus atribuciones en materia de prevención de la generación, aprovechamiento, gestión integral de los residuos, de prevención de la contaminación de sitios y su remediación, de conformidad con la distribución de competencias prevista en esta Ley y en otros ordenamientos legales.

FACULTADES DE LA FEDERACIÓN EN LA LEGEEPA

- ▶ Artículo 5°.- Son facultades de la Federación:
- ▶ VI.- La regulación y el control de las actividades consideradas como altamente riesgosas y de **la generación, manejo y disposición final de materiales y residuos peligrosos** para el ambiente o los ecosistemas, así como para la preservación de los recursos naturales...

Artículo 10.-

- ▶ Los municipios tienen a su cargo las funciones de manejo integral de **residuos sólidos urbanos**, que consisten en la recolección, traslado, tratamiento, y su disposición final, conforme a las siguientes facultades:



- ▶ VIII. Participar en el control de los **residuos peligrosos** generados o manejados por microgeneradores, así como imponer las sanciones que procedan, de acuerdo con la normatividad aplicable y lo que establezcan los **convenios que se suscriban con los gobiernos de las entidades federativas respectivas**, de conformidad con lo establecido en esta Ley;
- ▶ IX. Coadyuvar en la prevención de la contaminación de sitios con materiales y residuos peligrosos y su remediación;



CONVENIOS EN MATERIA DE RESIDUOS

- ▶ Artículo 11.- La Federación, por conducto de la Secretaría, podrá suscribir convenios o acuerdos de coordinación con el objeto de que los **Estados o el Distrito Federal** asumirán las siguientes funciones:
 - ▶ II. *El control de los residuos peligrosos considerados de baja peligrosidad* conforme a las disposiciones del presente ordenamiento.

LEY DE AGUAS NACIONALES

ARTÍCULO 1.- La presente Ley es reglamentaria del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de aguas nacionales; es de observancia general en todo el territorio nacional, sus disposiciones son de orden público e interés social y tiene por objeto regular la explotación, uso o aprovechamiento de dichas aguas, su distribución y control, así como la preservación de su cantidad y calidad para lograr su desarrollo integral sustentable

ARTÍCULO 5.

Para el cumplimiento y aplicación de esta Ley, el Ejecutivo Federal:

- I. Promoverá la coordinación de acciones con los gobiernos de los estados y de los municipios, sin afectar sus facultades en la materia y en el ámbito de sus correspondientes atribuciones.

ARTÍCULO 7 BIS.

Se declara de interés público:

- I. La cuenca conjuntamente con los acuíferos como la unidad territorial básica para la gestión integrada de los recursos hídricos;
- II. La descentralización y mejoramiento de la gestión de los recursos hídricos por cuenca hidrológica, a través de Organismos de Cuenca de índole gubernamental y de Consejos de Cuenca de composición mixta, con participación de los tres órdenes de gobierno, de los usuarios del agua y de las organizaciones de la sociedad en la toma de decisiones y asunción de compromisos;
- III. La descentralización y mejoramiento de la gestión de los recursos hídricos con la participación de los estados, del Distrito Federal y de los municipios;

ARTÍCULO 20.

- ▶ Cuando las disposiciones a partir del presente Título se refieran a la actuación de "la Comisión", en los casos que a ésta le corresponda conforme a lo dispuesto en la Fracción IX del Artículo 9 de la presente Ley, o del Organismo de Cuenca que corresponda, **se entenderá que cada instancia actuará en su ámbito de competencia y conforme a sus facultades específicas, sin implicar concurrencia.** En lo sucesivo, esta Ley se referirá a "la Autoridad del Agua", cuando el Organismo de Cuenca que corresponda actúe en su ámbito de competencia, o bien, "la Comisión" actúe en los casos dispuestos en la Fracción y Artículo antes referidos



SEMBLANZA CURRICULAR

La doctora María del Carmen Carmona Lara, es licenciada en derecho por la Escuela Libre de Derecho; maestra en derecho económico, por la Universidad Autónoma Metropolitana; doctora en ciencias políticas, por la Universidad Nacional Autónoma de México y especialista en derecho ecológico.

Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

Entre sus actividades profesionales destacan el análisis jurídico normativo para el ordenamiento ecológico, realizado en colaboración con el Instituto Nacional de Ecología, dentro del programa universitario de medio ambiente de la UNAM.

Ha participado y coordinado en diferentes proyectos de investigación, como: Expansión urbana e impacto ambiental en la zona metropolitana de la Ciudad de México, realizado en colaboración con el Colegio de México.

Es miembro del Consejo Consultivo de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

La doctora Carmona Lara ha realizado diversas obras editoriales, entre las que pueden citarse las siguientes: Legislación existente en materia de suelos en México; Conservación y restauración de suelos; programa universitario de medio ambiente; autoridades ambientales, la guía ambiental, lo que tú puedes hacer para ayudar, de la Unión de Grupos Ambientales IAP México.

También Notas para el análisis de la responsabilidad ambiental, y El principio de que quien contamina paga, a la luz del derecho mexicano; La responsabilidad jurídica en el daño ambiental, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Petróleos Mexicanos; La auditoría ambiental en Pemex, editado por Pemex, y en la revista jurídica de Petróleos Mexicanos y certificación del programa de gestión ambiental, lineamientos para la elaboración y desarrollo del programa voluntario de gestión ambiental de la industria de México, del Instituto de Ecología, Semarnat.

SEMBLANZA CURRICULAR

MODERADOR: LIC. JUAN MANUEL ESCUADRA DÍAZ

Lic. Juan Manuel Escudra Díaz, es licenciado en derecho por la UNAM. Ha cursado diversos cursos de actualización y diplomados en materia de responsabilidades, migración y Derecho Parlamentario, En la docencia se ha desempeñado como profesor en escuelas de educación primaria, rurales y urbanas. Ha ocupado diversos cargos en el sector público federal y local, así como en el sector privado. Ha sido abogado postulante. Es autor de diversos artículos e investigaciones jurídicas. Actualmente, es Investigador "A" del CEDIP.

MESA 4

Materia Civil y Mercantil

PONENTES: Dr. Sergio T. Azúa Reyes, Dr. Jorge Alfredo Domínguez Martínez, Dr. Edgar Elías Azar, Dr. Jorge Mario Magallón Ibarra

MODERADOR: Dra. Cecilia Licona Vite

DR. SERGIO T. AZÚA REYES

Académico de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí
versión estenográfica

LÍMITES DE LAS FACULTADES LEGISLATIVAS DE LA FEDERACIÓN EN MATERIA CIVIL

En primer lugar deseo dejar constancia de mi agradecimiento al señor licenciado César Becker por la amable invitación que me hiciera para exponer ante ustedes algunos puntos relativos a las facultades legislativas de los poderes de la Unión en materia civil y subrayar el sentimiento de honra que me produce poder compartir este foro con los distinguidos juristas que hoy me acompañan.

En atención al reducido tiempo señalado para mi intervención, sin mayor preámbulo permítaseme entrar directamente en materia:

Si bien procuraré en apretada síntesis exponer algunos de los argumentos jurídicos, lógicos e históricos que delimitan las facultades legislativas del Congreso de la Unión en materia civil, no es dable acercarnos a ellos pasando por alto el carácter dogmático de nuestros preceptos constitucionales. Así, al tenor del artículo 124 de nuestra Carta magna “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados”.

De este punto de partida podemos derivar las siguientes interrogantes que estructurarán la exposición: 1. ¿Qué es la federación?; 2. ¿por qué la fede-

ración tiene competencias legislativas determinadas?; 3. ¿Qué es el Derecho civil? y, 4. ¿por qué, a diferencia de lo que sucede en otras disciplinas jurídicas, es inalienable la facultad de las entidades federativas para legislar en materia civil?

I

El origen del Estado federal moderno lo encontramos como una solución pragmática al problema político concreto de las 13 colonias de lo que ahora son los Estados Unidos de Norteamérica, en su origen políticamente inconexas que se tienen que unir para formar un frente común a la dominación inglesa, ya que cada una de por sí resultaba incapaz de tal empresa. Así es como nace un nuevo ente jurídico, el Estado Federal, integrado por una pluralidad de miembros que sin perder su independencia se organizan dando origen a un Estado unitario¹.

En México la pluralidad de entidades originalmente independientes atraviesa por tantos vericuetos que no es posible percibirla en forma tan clara². Seguramente su más remoto, aunque impreciso, antecede es la unión de las antiguas alianzas de los originarios pueblos de Anáhuac, pero más clara resulta la estructura colonial del sistema de Intendencias, la creación de las diputaciones provinciales (reinstaladas a principios de 1820) y la Constitución de Cádiz que hizo de cada provincia una unidad independiente y, marcadamente, el movimiento de Independencia³.

En México, en el Congreso constituyente de 1823, no sin la oposición de la tendencia centralista de las clases conservadoras, para el mejor control de sus intereses, triunfa el sistema federal gracias a la reacción de las provincias, que sobre bases democráticas y liberales logran destruir, en alguna medida, el sistema colonial⁴.

Si nuestra historia política no tiene el grado de claridad de su antecedente norteamericano, lo cierto es que en México éste fue establecido como modelo a seguir con el propósito de fortalecer la unidad territorial de entidades que tendían

¹ “La historia del federalismo en los Estados Unidos de Norteamérica es, en suma, la historia del triunfo de una idea superior en contra de los intereses económicos, políticos, filosóficos y religiosos de corporaciones sociales de personalidad hecha y d energía indiscutible para defender sus intereses. El pacto federal fue un verdadero convenio; un compromiso entre pequeñas naciones conscientes de su significación individual y de la renuncia que hacían de la absoluta libertad de gobierno de que disfrutaban”. Vicente Lombardo Toledano, *Escritos sobre las Constituciones de México*, T. I p. 105. Centro de Estudios Filosóficos, Políticos y Sociales Vicente Lombardo Toledano, s/f.

² “En el vasto territorio de la Nueva España no había colonias o estados como los fundados a pausas y con contingentes disímbolos por Inglaterra en la región septentrional del Nuevo Mundo, es decir, no había intereses locales definidos ni entidades políticas con vida propia. Sólo había tres clases sociales representadas por el indígena, por el mestizo y el criollo, y por el español europeo. El gobierno colonial había sido un régimen de explotación, centralizado y absoluto, en manos del conquistador y de sus sucesivos suplentes históricos”. Lombardo Toledano, *ibid.*

³ Salvador Valencia Carmona. *Derecho Constitucional Mexicano...*

⁴ La historia del federalismo no discurre sin tropiezos, para ello basta recordar su carácter meramente nominal, sobre todo durante el Segundo Imperio Mexicano y durante la época conocida como el porfirato.

a la dispersión. Así Miguel de la Madrid ha escrito que “El estado federal puede surgir como resultado de una vinculación de estados hasta entonces independientes, o como resultado de una nueva estructura constitucional adoptada por un Estado organizado antes unitariamente. En nuestro caso, un Estado unitario, en proceso de descomposición se federaliza para mantener su unidad nacional⁵”.

El tiempo no me permite detenerme más en este punto, por lo que sólo hago eco de las palabras del profesor Valencia Carmona : “Cuando examinamos el régimen federal, tenemos forzosamente que convenir que hacia él parecen dirigirse todos los caminos de nuestro destino⁶”.

II

¿Por qué la federación sólo tiene facultades limitadas en materia legislativa? Que el federalismo mexicano a la fecha conserva el carácter de dogma político constitucional queda fuera de toda discusión, sin embargo para un amante del derecho, como ciencia, los dogmas siempre serán vistos con recelo y con la irreverencia característica de la investigación que impulsa irrefrenablemente a la búsqueda de razones que permitan adentrarse en ese misterio llamado dogma. Así, por ahora, la evocación de una leve pincelada de la historia resulta de gran valor.

Aunque muchas veces alterado por la dominación de sus conquistadores, desde su origen cada pueblo ha tenido su propio derecho, que no es otra cosa que la manifestación misma de su alma nacional. Al concluir la Edad Media, como dice de Castro y Bravo⁷ “los legistas construyen argumentos y elaboran sus textos al servicio de la realeza y colaboran a minar los Derechos especiales de la nobleza, de los terratenientes e incluso de las ciudades”. La esencia de este fenómeno muchas veces repetido es la razón que explica que por la fuerza se formen grandes uniones regionales, como la que también explica el reclamo de esos pueblos al reconocimiento de su individualidad⁸.

5 Miguel de la Madrid Hurtado. Elementos de Derecho Constitucional, p. 327, Instituto de Capacitación Política, México, 1982.

6 Ob. cit. P. 285.

7 Federico de Castro y Bravo. Derecho Civil de España, parte general, T. I p.124-125. Instituto reestudios Políticos, 3ª. ed, Madrid, 1955.

8 Como veremos, la funcionalidad de estas uniones regionales, la federalización, puede resultar de gran valor, pero ello dependerá, entre otras razones, del tipo de causa que la unión reglamente. Al respecto me parece interesante el siguiente párrafo de la citada obra de Lombardo Toledano (.p. 107): “... la estructura de todas ellas [las leyes] obedece necesariamente a la finalidad que persiguen las normas jurídicas, especialmente las leyes de orden público o de interés social: la fijación de las condiciones de acuerdo con las cuales deben desarrollarse las relaciones de los intereses que constituyen su objeto, es decir, la orientación que tales relaciones deben seguir y la determinación de la función social que el Estado necesita que dichos intereses se cumplan. *Lo genuinamente regional no lo puede establecer la ley, y por eso las leyes del trabajo no lo definen; lo propio de cada localidad –sin apartarse de la norma genérica- lo crea, lo desenvuelve y lo sanciona la costumbre, y cuando la regla escrita ordena el acatamiento de un modus vivendi, corre el riesgo de que al cambiar éste, no vuelva a aplicarse nunca*”. p. 107. El subrayado es nuestro.

En lo que toca a nuestros antecedentes directos, pero no tan inmediatos, los hispánicos, el fenómeno de la identidad que no desaparece con la unión, forzada o voluntaria, y que luego se reflejará en la Nueva España es por demás evidente⁹. En este orden de ideas, al devenir en México el federalismo, este se concibe no como la absorción de las identidades regionales en una unidad indivisible, sino como la unión de entidades que conservando su unicidad consolidan aquellos intereses que no son esencialmente inalienables y en el pacto federal cada miembro conserva y goza de su autonomía dándose a sí mismo su propia constitución que le permite determinar su régimen interno, concibiendo en tan elevado rango su individualidad, como piedra angular, que sin ella no es posible la subsistencia de la federación; por ello cada estado interviene por igual en el proceso de reforma a la constitución federal, definiendo los diferentes ámbitos e instancias de poder permitiendo integrar a las partes en un todo armónico¹⁰.

En esta distribución de competencias podemos advertir, como destaca Carpizo¹¹, una serie de principios entre los que se encuentra como regla la existencia de una serie de “facultades prohibidas a la federación”, situación que se evidencia, por ejemplo, cuando el artículo 24 dispone que “El Congreso no puede dictar leyes que establezcan o prohíban religión alguna”. Así, la Federación sólo tendrá la competencia que le confiere la Constitución, pero “no puede actuar más allá de su límite jurídico, porque entonces sus actos serían inválidos”. Esta clara conciencia de la separación de atribuciones entre los poderes locales y los federales está presente a lo largo de la historia los trabajos legislativos¹².

⁹“Los primitivos pobladores de la península ibérica, al ser dominada por Roma, recibieron de sus conquistadores el Derecho romano; pero siguieron practicando su propia vida jurídica, de acuerdo con las normas tradicionales, no escritas, que desde muchos siglos antes habían regido en el país... En la península la dominación árabe, impuso oficialmente el Derecho musulmán, pero las costumbres jurídicas arraigadas en el pueblo, no desaparecieron del todo. Después de la dominación árabe, se desarrollaron vigorosamente los fueros municipales, entre los que destaca el Fuero de los Fijos dalgo de 1138...” Ignacio Galindo Garfias. Derecho civil, p. 97 y 98.

¹⁰Vid . Feliciano Calzada Padrón. Derecho Constitucional, 2ª ed, Ed. Porrúa, México 2009, p. 188 y sigs.

¹¹en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada*. T. II p.1301 y sigs, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, . Porrúa, 1998.

¹²Véase María del Refugio González, *El Derecho Civil en México, 1821-1871, Apuntes para su historia*. UNAM, México, 1988: “Dado que el precepto de formar códigos generales postulado por la Constitución de Cádiz no se adaptó al texto de la de 1824... la soberanía de los estados fue entendida en la más amplia acepción del término Juan Cayetano Portugal, diputado por Jalisco, manifestó que se había acordado ‘cierta proposición que hizo un señor diputado para que se declarara pertenecer al Congreso federal la facultad de dar a los estados un Código civil. Opinó que esto era ‘manifiestamente contrario a la libertad y soberanía de los mismos estados’ y recordó que estos eran independientes y soberanos en lo que se refería a su administración interior, y debían dictar las leyes cuyo objeto fuera el orden civil y criminal... no habiendo lugar por parte del Congreso federal para la confección de ellos”. (pp. 84-85). “El Nuevo Febrero de 1850 carece, como se dijo, del orden de prelación y de la introducción con las acostumbradas referencias a los códigos españoles.- Por lo que se refiere a los estados de la Federación, Anastasio de la Pascua dice que deberá estarse primero a lo dispuesto en sus respectivas legislaturas; en defecto de resolución de éstas se ocurrirá a las de los congresos mexicanos, pero no de los constitucionales, pues sus disposiciones no pueden tener ninguna fuerza con respecto a los estados, sino en aquellas materias en que pueden legislar para toda la República” (p.282).

III

Expuesto lo que precede, debemos ocuparnos ahora, aunque sea en unas cuantas líneas, de esbozar la esencia del Derecho civil,¹³ de ese Derecho inalienable, casi prácticamente vedado a la función legislativa federal. Aunque siendo la rama jurídica mejor explorada, no por ello resulta fácil definirlo. Sus antiguas raíces romanas lo ubican como el derecho propio de ese pueblo, el derecho de los quirites, de los ciudadanos romanos, el Derecho de la ciudad; de ahí precisamente que sea llamado CIVIL, comprendiendo por igual lo que concierne a la regulación de la actividad de cada uno de sus miembros, como lo que se relaciona con la colectividad, con la esfera que ahora llamaríamos pública.

Si pasáramos por alto su larga evolución nos confundiríamos al referirnos al Derecho civil como un concepto estable. Lo que éste fuera en su origen, decantado por los siglos sólo resguarda como su esencia lo más íntimo de su personalidad, manumitiendo lo que por su naturaleza es artificial y fugitivo, lo que tiene el sello propio de lo circunstancial, diríamos el arte de manejar las cuestiones públicas, como las relaciones con los otros pueblos, los asuntos de la administración, de la burocracia y de la hacienda pública, para quedar como residuo aquellas reglas que al ciudadano común le resuelven la disputa entre “lo tuyo y lo mío”.

Pero este no es el punto final de la historia que precisa su contenido. A la caída del Imperio subsiste su espíritu “codificado”, pero ya no podemos afirmar que los pueblos que por el se rigen lo sigan teniendo como derecho propio, sino sólo como su inspiración, jamás desoyendo los dictados de sus propias circunstancias. Así, como observa Hernández Gil¹⁴, “Existen, pues, desde el siglo XIV aproximadamente unos Derechos propios, privativos de los reinos y comunidades, que técnicamente pueden llamarse civiles, y de otro lado, un Derecho de Roma, al que sólo impropriamente puede denominarse civil en sentido romano, que desempeña ahora la función de común para los países del antiguo imperio”. Será la crítica de los humanistas del siglo XVIII la que logra “liberar a los juristas de la servidumbre hacia el Derecho romano. Así venía a ser necesario y posible que cada pueblo contase con un Derecho Civil propio”.

¹³“El concepto del Derecho civil no requiere una definición de tipo abstracto o descriptivo, interesa más tener una idea del Derecho civil que sirva de guía y orientación al jurista, que indique la función y el fin que le compete en la organización del Estado. De modo intuitivo nos podemos representar al derecho civil como la organización jurídica de la vida íntima de la Nación. Es el Derecho más propio, lo más nacional y arraigado en el vivir despueblo” Federico de Castro y Bravo. *Derecho Civil de España*, p.124.

¹⁴Citado por Francisco Bonet Ramón. *Compendio de Derecho Civil*, T.I, pp. 5 y 6., Ed. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1959.

Esta historia, repetida en forma más o menos acentuada en cada uno de nuestros estados federales no nos permite hablar de un solo derecho para cada federación, sino del derecho civil de cada uno de sus integrantes¹⁵

No obsta la categoría científica unitaria del estudio del derecho para proclamar la existencia de tantos derechos civiles como espíritus regionales existan, pues esta ciencia lo que estudia en las normas de conducta no es el texto simple y llano de un cuerpo legal, sino las “categorías morales y sociales inherentes a la propia naturaleza humana” (Badenes Gasset, p.71) que le dan sustento..., la esencia de la vida íntima de cada nación.

Estas convicciones de ninguna manera son producto de una inclinación fraccionaria. Si la afirmación científica no puede prescindir de la demostración, en esta disciplina la prueba no sólo acude a la lógica, sino que la historia, ajena y propia, ha demostrado una y otra vez el valor de la reserva del derecho de las entidades a legislar en la materia civil.

Si el proyecto de Código civil español de García Goyena, de 1851, fracasó temporalmente, no fue porque careciera de la coherencia científica propia entre sus elementos, o de algunas otras calidades técnicas, sino por el deseo unificador cuya postura unilateral tomó en cuenta sólo el Derecho Castellano desconociendo la realidad social y jurídica de las regiones españolas, cuando lo que debió haber hecho era tomar al hombre considerado en la manera en que la propia Castilla lo había considerado en las Partidas al decir que “no puede haber persona sin que se consideren en ella los estados”. Siendo estos (los estados) definidos por la Partida cuarta como “la condición e la manera en que los omes viven y do están¹⁶” .

En México la situación no es tan diferente; si bien los Códigos Civiles para el Distrito y Territorios Federales en gran medida han dado la pauta a seguir hasta tiempos muy recientes, no es porque las entidades hayan permanecido indiferentes a este tema. En el siglo XIX, siglo de la codificación moderna, en México (sobre todo en Oaxaca y Zacatecas) se formaron diversas comisiones encargadas de elaborar códigos civiles, el problema fue que estos no llegaron a concluirse, no se promulgaron o tuvieron corta vigencia. Si esta codificación no se consolidaba fue porque los acontecimientos nacionales “mantuvieron a los hombres de la época ocupados en tratar de construir y defender a la nación¹⁷” .

¹⁵ Alfonso de Cossío. Dice que no se debe hablar de un “derecho civil español”, sino de los “derechos civiles españoles”, pues la formación de la nacionalidad ha alcanzado formas estables de unidad política en las diferentes regiones, pues en cada una se conserva su tradición peculiar, resistiéndose tenazmente en el S. XIX contra el racionalismo de la incipiente codificación. Instituciones de Derecho civil, p. 66.

¹⁶ José de Jesús López Monroy. Notas Elementales para “Los Principios de la Ciencia del Derecho Civil” Elementos de un curso de Derecho civil a la luz de la actividad académica. El Porrúa, México, 2006, p. XXV.

¹⁷ María del Refugio González. Ob. cit. p. 204 y sigs.

Así las legislaturas locales, jurídica, lógica, política e históricamente no han podido permanecer en la dependencia de aquellos, siendo cada día más fuerte la defensa de su independencia al respecto, haciendo efectiva la definición que da Francisco Messineo al decir: “El Derecho civil es la rama del derecho privado que se refiere al hombre como persona”, o como dice De Castro y Bravo, es el que debe estar sólidamente unido a lo más hondo de la conciencia nacional, es “el que determina de modo general el puesto y significado jurídico de la persona y de la familia” (p.128).

Esta intimidad del derecho civil es la que nos permite hablar de él como de un derecho preponderantemente subjetivo cuya esencia consiste en la libertad de iniciativa reconocida a la persona para dar efectividad a la situación de preeminencia que la ley le confiere o, mejor dicho, le reconoce; así lo confirma el principio fundamental del derecho civil patrimonial, es decir el principio de la libertad contractual.

Ante lo dicho podría replicar alguno: “Entonces, cómo es posible que haya países que tengan para sí un solo Código civil? La pregunta es acertada, pero en nada comprometedor en nuestro caso, la respuesta es simple: Francia tiene un solo Código civil porque Francia es un país centralista, pero el sistema federal mexicano hace imposible semejante legislación unificadora, sin que ello deje de implicar grandes similitudes entre nuestros códigos locales, pues el Derecho civil como derecho esencialmente humano es el que más se acerca no sólo al derecho de gentes, sino también al Derecho natural cuya magia, respetando lo singular, encausa a la unidad de lo que de por sus circunstancias podría legítimamente ser acentuadamente plural.

IV

La última de las interrogantes que nos hemos planteado para estructurar esta breve exposición: ¿por qué, a diferencia de lo que sucede en otras disciplinas jurídicas, es inalienable la facultad de las entidades federativas para legislar en materia civil? quedaría técnicamente satisfecha si nos redujéramos a invocar los artículos de la Constitución federal que precisan cuales son las facultades legislativas que las entidades han transferido al Congreso federal y cuáles las que han querido reservarse para sí mismas; pero esta respuesta no parecería contundente si omitiéramos la razón de tal postura, pues bastaría una reforma a la Constitución para legitimar la transferencia; pero el asunto rebasa con mucho la formalidad vacía.

Hemos dicho ya que la inalienabilidad de esa potestad legislativa deriva del carácter inherente a básicas manifestaciones del ser humano considerado, como expresan las Leyes de Partida, en su estado, como la expresión del alma particular de cada pueblo. Pero, ¿es acaso que los derechos mercantil, fiscal, agrario, laboral, de las comunicaciones, por sólo citar algunos, son opuestos a

esa esencia local? No, de ninguna manera..., de ser así no tendrían eficacia en cada entidad, sin embargo podremos decir que no se encuentran fundados en los atributos esenciales del ser humano, sino en atributos accidentales de ciertas personas. Así, a nadie se le puede concebir sin una identidad que le da el nombre, sin la pertenencia a una familia, sin una ubicación física o sin una postura ante los objetos materiales indispensables para la vida misma, es decir sin una titularidad patrimonial. Estas situaciones no son aleatorias, sino inherentes a la persona humana, en tanto que las calidades de comerciante, contribuyente, trabajador o campesino pueden o no hacerse presentes en ella, son accidentes. Los preceptos del Derecho civil se han establecido en consideración a la naturaleza humana, en tanto que los de otras disciplinas lo que toman en cuenta es la situación que un individuo puede guardar dentro de la sociedad¹⁸

A lo largo de la Historia¹⁹ son muchas las disciplinas que se han desprendido del Derecho civil y, aparentemente, esta marcha hacia la autonomía no ha cesado, tanto en épocas remotas como en las actuales, tanto en los ámbitos externos como en los nacionales. ¿Podríamos entonces, fundados en tales precedentes esperar una desintegración o una emigración total de los derechos civiles locales para robustecer la legislación federal? Actualmente la doctrina habla de un “nuevo federalismo” como una tendencia hacia la unión de las facultades legislativas de los ámbitos locales y federales²⁰. Miguel de la Madrid ha escrito que “En los países en etapa de desarrollo económico, o francamente subdesarrollados, se requieren planeaciones nacionales que obliguen a una creciente federalización de ciertas materias. También conviene señalar que la técnica jurídica aconseja la progresiva homogenización de las instituciones”. En ello estamos de acuerdo, siempre y cuando las materias a las que se refiera ese “nuevo federalismo” sean aquellas que por su carácter especial no participan de lo que Ángel Latorre²¹ llama el carácter “residual” del Derecho civil, es decir cuando se trate de aquello que no afecta la esencia misma del ser humano, cuando sólo se refiera a lo que por su carácter particular es susceptible de convenios gregarios, en uno u otro nivel.

¹⁸ Vid. Galindo Garfias. “Derecho Civil y Derecho Mercantil”, en Estudios de derecho civil. UNAM, 1981, p. 204.

¹⁹ “La Asamblea Constituyente y la Convención en Francia, reunida por obra de la Revolución Francesa de 1789, al referirse al Derecho civil, entienden hacer alusión a todo el Derecho privado y Portalis hacía notar que el concepto de Derecho civil, ya no abarca como en el Derecho romano, todo el Derecho de la ciudad, sino el de los ciudadanos en general, en sus relaciones comunes entre sí.- Más tarde los autores y comentaristas del Código civil italiano de 1865, afirmaban que los derechos civiles son aquellos de carácter meramente privado, establecidos en razón individual, regulados por el Código y relativos a la propiedad y a la familia”. Galindo Garfias. *Derecho civil*, pp. 100-101.

²⁰ En la doctrina, se concuerda en que las modernas relaciones intergubernamentales tienen que montarse en un sistema político y administrativo más cercano a sus destinatarios, en diseñar un nuevo federalismo redistributivo y cooperativo, que introduzca medidas que permitan nuevas formas de relación entre el gobierno federal y el de los estados. Aunque con distintos fines se coincide en el fondo, se habla así de ‘un federalismo coordinado o de cooperación’, más moderno, de ‘el nuevo federalismo y la descentralización’ o de que se marcha hacia ‘un nuevo federalismo coordinado y concurrente’. Valencia Carmona, ob. Cit. P. 299.

²¹ Ángel Latorre. *Introducción al Derecho*, Ed. Ariel, 5ª ed. Barcelona, 1972, p. 208.

V

Concluyo diciendo que si queremos encontrar la uniformidad del Derecho civil mexicano debemos darnos por satisfechos, y por muy satisfechos, hallándola solo parcialmente en el ámbito científico a través de reglas comunes que se hacen presentes respetando siempre la individualidad de cada pueblo. Si no, entonces, por resaltar su evidencia, ¿cómo podríamos encontrarle sentido al reconocimiento de “la Nación como una composición pluricultural” que sustenta nuestra Constitución?

Esta búsqueda de unidad sería de gran valor, pero nunca como función legislativa respecto de las instituciones relativas a la persona, a la familia, a las sucesiones o a las relaciones patrimoniales básicas del individuo, poseedoras de valores incanjeables; muy diferentes a las instituciones que, en mayor o menor medida, se guían por el carácter extrínseco que les viene de una circunstancia o de una convención, pongamos por ejemplo la literalidad de los títulos de crédito o el esquema de una Secretaría de Estado. La búsqueda de la unidad legislativa en materia civil no la podemos concebir sino como trabajo propio del mundo académico, como podría ser formando tablas comparativas de preceptos homólogos que ofrezcan al estudioso y al jurista una visión totalizadora del tronco del frondoso árbol del que se nutren las ramas de la ciencia del deber.

SEMBLANZA CURRICULAR

El doctor Sergio Azua Reyes es licenciado en derecho por la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, cuenta con diploma de especialidad en Derecho Privado por la UNAM, grado de doctor en derecho por la UNAM; diploma de Altos Estudios Internacionales de Madrid. Cursó también estudios de doctorado en derecho en la Universidad Complutense de Madrid.

Llevó a cabo dos estancias postdoctorales en la Universidad de Salamanca, en España. Tiene estudios de especialidad de maestría en Historia del Arte Mexicano, en la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, experiencia docente e ininterrumpida desde 1965.

También fue profesor de Literatura Universal de la Escuela Preparatoria de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, profesor de tiempo completo Nivel 6 de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí. Ha impartido cursos de Derecho Civil en la licenciatura y Teoría del Acto Jurídico, derechos reales, asociaciones y metodología del derecho en la División de Estudios de Posgrado en esa institución.

Ha dictado diversas conferencias en varias universidades, y tiene, entre otros trabajos publicados los siguientes: La enseñanza activa, y la formación del abogado; El método de Seminarios, Editorial Universidad Potosina; los Principios Generales del Derecho, en Porrúa; Metodología y Técnicas de la Investigación Jurídica, también Porrúa; Teoría General de las Obligaciones, Porrúa; Los derechos reales, Porrúa; Derechos de las Asociaciones, Porrúa, y ha sido colaborador en los comentarios al Código Civil para el Distrito Federal, en el Instituto de Investigaciones Jurídicas, de la Universidad Nacional Autónoma de México, que por cierto se publicó en seis tomos y un índice analítico.

Entre otros datos tenemos cinco nominaciones consecutivas como investigador nacional, y ha sido presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí.

DR. JORGE ALFREDO DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ
Académico y Notario Público 140 del D.F.

LA MATERIA FEDERAL EN LO CIVIL

encia de su replanteamiento y
sidad de su concreción

Agradezco cumplidamente la atenta invitación de que fui objeto de parte del señor licenciado César Becker Cuéllar para participar en este foro ante un auditorio tan importante y tener por ello la oportunidad, en primer lugar, de reiterar los puntos de vista que de tiempo atrás he sostenido a propósito de los inconvenientes que los destinatarios de la ley civil en nuestro país, que somos todos, hemos padecido por el sistema dual de competencia legislativa en la disciplina; mismo sistema ya tan peculiar de por sí, acentuado en los últimos años por los acontecimientos a que me referiré más adelante; y en segundo término, permitirme la ocasión apuntar lo que en mi concepto pudiera reordenar la situación, en el supuesto y con la advertencia que en todo ello el único afán que me mueve es que mi participación fuere de alguna utilidad. En obvio del tiempo tan importante y valioso para todos nosotros, seré lo más breve y conciso posible. Dejaré constancia en primer lugar de la realidad que en la actualidad vive la disciplina en la regulación legal de que es objeto; aludiré enseguida a las consecuencias negativas que en mi concepto ello ha traído consigo; para apuntar, en tercer término, lo que considero que permitiría acceder a un régimen de lo civil más adecuado. Antes de plantear todo ello, sólo me permito advertir que mis puntos de vista son estrictamente de un contenido técnico-jurídico, carentes de ingrediente político, y libres también de todo afán protagónico.

1.- Situación actual en ley

Si bien se trata de un tema del conocimiento de todos, como en el caso es el punto de partida de mis consideraciones posteriores, tengamos de nueva cuenta presente que, por así desprenderse de los artículos 124 y 73 Constitucionales, la materia civil es, como ha sido mucho tiempo atrás, de la competencia de las legislaturas estatales y no del Congreso de la Unión. De conformidad con el primero de dichos preceptos, “las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas

a los estados” y como en el segundo de los dispositivos citados no aparece señalamiento alguno a la materia civil, integralmente considerada, dicha materia es una disciplina de la competencia local no federal.

Congruente con la competencia local en lo civil, cada Estado de la Federación tiene vigente su correspondiente Código Civil, a los que se suma el Código Civil para el Distrito Federal, de manera tal, que en territorio nacional, con vigencia limitada a la respectiva entidad federativa hay 32 códigos civiles.

Sin perjuicio de lo anterior, ante la innegable realidad de situaciones que por razones de diversa índole, han requerido de disposiciones de carácter civil con aplicación en todo el territorio nacional, el legislador de 28 ofreció y dio fuerza obligatoria al Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal; pero como lo hizo ver en los trabajos de revisión de su proyecto, las razones de la necesidad legal de disposiciones civiles de carácter federal, fueron, entre otras causas, que sólo teniendo tal carácter podían obligar a funcionarios diplomáticos y consulares cuando por ley debían intervenir en actos y hechos del estado civil de las personas, como nacimientos, matrimonios y otros; lo mismo que en testamentos por ejemplo el marítimo, el militar y el hecho en país extranjero, en cuyo proceso son llamados a intervenir respectivamente los señores Secretarios de Marina, de la Defensa Nacional y de Relaciones Exteriores; pero en todo caso circunscrito a los supuestos concretos en que por tales razones y otras, igualmente válidas pero específicas, había necesidad de una vigencia en todo el territorio nacional, por calificarse ésta como materia federal.

De 1932 cuando el Código de 28 inició su obligatoriedad, a 2000, la cuestión no tuvo problema alguno. Un solo ordenamiento, con aplicación primero en el Distrito y en los Territorios Federales y luego únicamente en el Distrito ante las desapariciones de los territorios, atendió a la entidad en turno en materia común y a toda la República en materia federal; más por las reformas constitucionales de los 90s, el Distrito Federal fue dotado por su Asamblea Legislativa de Código Civil propio y exclusivo, con aplicación sólo en la entidad, para lo cual simplemente el código de 28 fue objeto de un cambio en su denominación para pasar a ser el “Código Civil para el Distrito Federal”; en tanto que el Congreso de la Unión hizo lo propio y transformó dicho código original en el “Código Civil Federal”.

2.- Inconvenientes

Independientemente de las razones históricas, de crecimiento y desarrollo, con sorteo de adversidades y en general de tantas y tantas vicisitudes que nuestra gran Nación ha tenido que enfrentar para seguir adelante, lo cierto es que sin perjuicio del sistema federal, la multiplicidad de ordenamientos civiles ha traído como consecuencia una serie de inconvenientes, pues alguna situación puede estar prevista en un ordenamiento en sentido determinado y en otro or-

denamiento de manera distinta. Simplemente a manera de ejemplo, recordemos cuando en el Distrito Federal, por 1970, la mayoría de edad pasó de los 18 años en adelante y no de los 21 años en adelante como estaba originalmente prevista; y se llevó su buen tiempo el que los ordenamientos de los estados adoptaran tal cambio. Además, esa época en la que los Códigos Civiles de los Estados tenían como modelo al de la capital, ha quedado bien atrás, de manera que el contraste se acentúa con disposiciones legales encontradas, competencias disputadas, soluciones opuestas, todo lo cual se traduce en litigios las más de las veces prolongados y estériles. Pero en todo caso, dicha situación prevaleciente es con apego a los mandatos constitucionales.

El problema se agudiza con el llamado Código Civil Federal. Resulta inconcebible que estén vigentes más de 3070 artículos para resolver legislativamente unas cuantas cuestiones que por excepción pueden ser consideradas materia federal, pero peor aún resulta que no ha faltado quien por desinformación en el mejor de los casos, invoque el ordenamiento indicado, pues éste carece de constitucionalidad. Ha habido reformas al Código Civil Federal a su contenido en materia sucesoria y tengo entendido que se han presentado iniciativas en violencia familiar y en alimentos por ejemplo.

3.- Posibles soluciones.

Así sea utópico, lo ideal sería la vigencia de un solo Código Civil en todo el territorio de la República, resultante de una labor legislativa del Congreso de la Unión, por pasar la materia civil a ser de carácter federal; No es descabellado; en España, por ejemplo, hay un único Código Civil para el país pero cada Comunidad autónoma legisla disposiciones de carácter civil foral, en lo que se incluye lo familiar y lo sucesorio, también a manera de ejemplo. Pero como ello dista mucho de llegar a ser una realidad, porque seguramente afectaría los sentires de las distintas entidades federativas, entonces que se respete la división competencial de la Constitución Política, con la exclusiva participación de las legislaturas de los estados en la materia civil común, y con inclusión de su respectiva supletoriedad de las leyes federales. Para esto último se insinúa la derogación del Código Civil Federal, la creación de un catálogo que comprenda lo civil en materia federal, y apuntalar el respeto de los Códigos locales como supletorios de las leyes federales, con lo que se observaría adecuadamente el pacto federal.

SEMBLANZA CURRICULAR

Es licenciado y doctor en Derecho, por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, en el año 1964 y 1972 respectivamente.

En su actividad profesional es titular de la notaría 140 del Distrito Federal, desde 1973 hasta la fecha. En su actividad es docente, ha sido profesor de derecho civil tanto de la parte general, personas vienen negocio jurídico, contrato, familia y sucesiones, todo esto en la Facultad de Derecho en la Universidad Nacional Autónoma de México, de 1966 a la fecha.

Entre sus obras escritas tiene lo siguiente: Todo lo relacionado con el derecho civil, parte general, personas, cosas, negocio jurídico e invalidez, contratos y familia. Dos aspectos de la esencia del fideicomiso mexicano. Convenio y contrato, propuesta hacia un Código Civil para el Distrito Federal.

Él, en cuanto a las asociaciones de la que es miembro podemos decir que participa en el Colegio de Notarios del Distrito Federal, del que fue presidente de su consejo del 2000 al 2001, y también en el Colegio de Profesores de Derecho Civil de la Facultad de Derecho de la UNAM, del que actualmente es presidente.

También participa en la Asociación Nacional del Notariado Mexicano y en la Asociación Hendri Capital, amigos de la cultura jurídica francesa.

DR. EDGAR ELÍAS AZAR
Presidente del TSJDF y del CJDF

Hoy me encuentro muy complacido por encontrarme en este Centro de Estudios e Investigaciones Parlamentarias, de la Honorable Cámara de Diputados, a invitación expresa de su Director General, mi amigo el Maestro César Becker Cuellar, y a todos ustedes por asistir a esta charla en la que habremos de comentar diversos temas vinculados con las materias Civil y Mercantil.

Hoy en un México donde pareciera que no existe otra justicia que aquella proveniente de la imputación penal y la comisión de delitos, hoy nuestra Cámara de Diputados nos abre las puertas para poder comentar temas igualmente trascendentes, que no necesariamente están revestidos de la estridencia del escándalo y la alarma; temas que atañen más a la cotidianidad y al dinamismo económico y social ordinario que a la situación extraordinariamente violenta por la que transita la sociedad mexicana; a otro aspecto de la justicia que se sintetiza en la primicia: “dar a cada quién lo suyo.”

Hoy habremos de comentar temas vinculados con el Derecho Civil y Mercantil y –por lo que a mí atañe– específicamente a los conflictos derivados de la actividad social y comercial. Aquellas disputas entre particulares que tienen su origen en el cumplimiento e incumplimiento de las obligaciones y en la titularidad y ejercicio de derechos.

El acelerado ritmo de la vida de la sociedad y las condiciones de modernidad a las que estamos expuestos, generan nuevas problemáticas que requieren reglamentaciones específicas, menos rigoristas y más precisas. El intentar utilizar fórmulas anacrónicas, que implican procesos decimonónicos y solemnidades injustificadas para resolver situaciones nuevas, complejas y distantes, implica necesariamente condenar al país al ostracismo y al distanciamiento del progreso tan anhelado y ansiado por la sociedad.

Recordemos pues que nuestro Código de Comercio fue un producto novedoso y de vanguardia a finales del siglo XIX, cuya estructura, postulados, procedimientos y disposiciones obedecían a una realidad muy distinta a la que tenemos hoy en día.

El comercio mundial y los procesos globalizadores han obligado a los Estados Nacionales a adoptar nuevas fórmulas y mecanismos acordes a las exigencias y dinámicas de una aldea global, en la que las distancias y los tiempos se

vuelven valores agregados a los costos de las mercancías. La agilidad de la producción y la calidad de las manufacturas no están confrontados, por el contrario, son complementarios.

La tecnología ha permitido la elaboración de productos de mercado en tiempos que, otrora, habrían parecido producto de la ciencia ficción. Productos comerciales se elaboran en cuestión de horas; los convenios se ratifican en el ciberespacio; el arribo de las mercancías en los puertos mercantes son casi inmediatos, al igual que su comercialización.

Lo anterior, es sólo una muestra de las condiciones de dinamismo y agilidad que aquejan las relaciones comerciales en la actualidad, y es con esta misma celeridad con la que se gestan problemas y controversias entre las personas sujetas a la actividad comercial.

Precisamente es esta vorágine y dinamismo acelerado lo que ha llevado a que, en la última década, las controversias de naturaleza mercantil se incrementaron considerablemente. Pero, al igual que las cuestiones comerciales, las personas en conflicto demandan agilidad y prontitud en la resolución.

Las partes contendientes demandan de la autoridad judicial pronta resolución y cumplimiento a sus exigencias de justicia, las cuales se traducen indiscutiblemente en críticas no sólo al aparato judicial, sino al marco jurídico bajo el cual actúan. Precisamente las críticas del foro litigioso del país estriban en lo anacrónico de nuestro procedimiento y en las excesivas formalidades que entorpecen innecesariamente los procedimientos.

Bajo este marco y con miras a lograr agilizar los procedimientos en materia mercantil, es que magistrados, jueces, legisladores y miembros del foro de abogados del país, se dieron a la tarea de realizar un análisis copioso de las disposiciones procesales del Código de Comercio, con el fin de brindarle a la República mayor agilidad en los procedimientos regulados en este compendio normativo.

En esta tónica, el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal ha participado en la elaboración, aprobación y promulgación de sendas reformas al Código de Comercio, dentro del ámbito estrictamente procedimental.

Así, las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 17 de abril de 2008, abarcaron ejes muy precisos tendientes a lograr varios objetivos particulares como son: precisar las reglas de supletoriedad, la regulación del ofrecimiento de pruebas, la objeción e impugnación de documentos y la implementación de la figura de la apelación preventiva.

Cabe señalar que desde la instauración de esta reforma, se ha abatido la pretensión del litigante de prolongar injustificadamente los procedimientos

por motivo de apelaciones cuya resolución no era de urgente resolución y que innecesariamente detenían los procedimientos, lo que se ha visto reflejado en las cargas de trabajo de las Salas. Gracias a esta reforma, en el Distrito Federal, podemos afirmar que el trabajo de las Salas Civiles no se ha incrementado con relación al año anterior con motivo de las reformas mercantiles y civiles.

En diciembre de ese mismo año, se aprobó una reforma complementaria cuyo objeto fue agilizar mayormente los procedimientos en materia mercantil y realizar algunas precisiones técnicas que eran necesarias para garantizar la viabilidad de la reforma.

En esta misma lógica, recientemente el Congreso de la Unión aprobó diversas reformas al Código de Comercio, entre las que se destaca lo referente a la regulación de las medidas de apremio (amonestación, multa hasta seis mil pesos bajo en contexto de la indexación, facultad para ordenar el uso de la fuerza pública, rompimiento de cerraduras y arresto hasta por 36 horas y en su caso vista al Ministerio Público) que permitirán a los jueces ejecutar, con mayor efectividad, sus determinaciones sin la necesidad —a veces tortuosa— de recurrir a la supletoriedad de los Códigos Federal de Procedimientos Civiles y a los de Procedimientos Civiles de las entidades federativas.

En otra tónica, y derivado de la inquietud que ha surgido con la reforma al proceso de apelación y de los diversos criterios que ha adoptado el Poder Judicial Federal, se aprobó la reforma en torno a los asuntos de cuantía indeterminada, a los cuales se concede la potestad de siempre ser apelables.

La última reforma también incluyó —a instancias de diversas cámaras, instituciones y la academia— reformas en torno al tema de Arbitraje, con la finalidad de regular con mayor especificidad la intervención judicial de dentro de los procedimientos de transacción comercial y arbitraje, así como lo referente a la jurisdicción voluntaria para la designación de árbitros o bien para el desahogo de pruebas y consulta de honorarios arbitrales, así como a lo referente a la nulidad de transacciones comerciales y laudos arbitrales, y al reconocimiento y ejecución de medidas cautelares ordenadas por un tribunal arbitral.

Ahora bien, dentro de la tónica de modernidad y agilidad de los procedimientos mercantiles, el Congreso de la Unión —a instancias del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal—, promovió la inclusión de un Título especial en el cual se regularan los juicios orales mercantiles, que tendrán como regla para determinar su competencia conocer de todos aquellos asuntos cuya cuantía fuera igual o menor a doscientos veinte mil, quinientos treinta y tres pesos con cuarenta y ocho centavos, y por razón de materia se determinó que no se tramitarán bajo este procedimiento todas aquellas controversias que tuvieran una tramitación especial prevista en el propio Código, como lo serían los juicios ejecutivos, especiales de fianza, especiales de prenda, etc.

El juicio tendrá dos audiencias: una preliminar y otra de juicio.

En la primera, se llevará cabo la conciliación de las partes, la depuración del proceso y se tomarán los acuerdos de hechos no litigiosos así como los probatorios.

En la segunda, se llevará a cabo el desahogo de las pruebas admitidas a las partes —cabe enfatizar que aquellas que no estén preparadas se dejarán de recibir—. En esa misma etapa se formularán los alegatos y se dictará sentencia en la misma audiencia.

Es necesario enfatizar que el proceso de transición a la oralidad requiere de cautela y consistencia, con miras a fin de cometer los menores yerros posibles. Por ello, se previó que una de las dos etapas del procedimiento fuera precisamente escrita, dentro de un contexto de cotidianeidad para el litigante.

Para este tema es prioridad absoluta que cada uno de los Tribunales Superiores de Justicia de las entidades federativas, establezcamos mecanismos para garantizar la capacitación de funcionarios que hayan de tener bajo su conducción, mando y operación los procedimientos mercantiles orales, pues requieren conocer no sólo la normativa que regirá los procedimientos, los criterios jurisprudenciales en torno al tema, sino además, se requiere adiestramiento en cuestiones informáticas, administrativas, y de comunicación, pues es menester de esta reforma contar con la utilización de medios electrónicos como nuevos instrumentos de almacenamiento de información sobre los procedimientos.

En esta tónica de desarrollo, en el pasado periodo ordinario de sesiones se presentó una iniciativa de reformas al Código de Comercio, tendiente a precisar algunos aspectos que quedaron pendientes en la reforma publicada el 27 de enero de este año.

Esta reforma consiste en la modificación de varias disposiciones del Código de Comercio, entre las que se destaca la reforma al artículo 1340, a efecto de precisar que el monto de inapelabilidad de los asuntos que será de 300,000 pesos, cantidad que se actualizará en forma anual, de acuerdo con el factor de actualización que se obtenga de dividir el Índice Nacional de Precios al Consumidor. Lo anterior pretende que el procedimiento oral mercantil sea implementado para un universo mayor de asuntos y facilitar la tramitación de controversias de esta naturaleza. En otras palabras: se hará más asequible la justicia para quienes menos tienen y podrán resolver sus controversias con un procedimiento regido por la transparencia, la oralidad y la expeditéz.

En esta lógica se propuso reformar el artículo 1390 bis para establecer que en este juicio se sustanciarán todas las contiendas cuyo valor de la cosa sea inferior a la cantidad que el artículo 1340 establece para que un juicio sea ape-

lable, así como las contiendas sobre derechos personales cuya suerte principal sea inferior a dicha cantidad, sin que se determine en cantidad líquida, dado que el aumento de tal cantidad depende de la variación que sufre cada año el Índice Nacional de Precios al Consumidor, con esta reforma se evitarán posibles desfases en las cuantías para los juicios de cuantía mayor y menor así como con los de justicia oral. Con ello también se evitará que sean recurribles las actuaciones del procedimiento y con ello se garantiza su agilización.

Por lo que hace a los procesos arbitrales, se propuso modificar el artículo 1414 bis 9, para evitar distinciones entre medidas de apremio ya sean generales y/o especiales; pues con ello se elimina la referencia a los salarios mínimos que ha sido la tendencia que han impreso las tres reformas anteriores.

La implementación de los procedimientos orales dentro del ámbito civil mercantil, permite al país incursionar en la vanguardia procesal mundial. A nadie escapa que el uso de la tecnología, la transparencia en el actuar gubernamental, así como la agilización procedimental son situaciones a las que nuestro país no puede sustraerse. Por el contrario, requiere de una pronta asimilación y aceptación para lograr una transformación exitosa en nuestro sistema de justicia.

La vorágine bajo la cual se transforman las reglas que regulan las relaciones comerciales impera la aceptación del uso de las tecnologías, no sólo para los temas vinculados con la impartición de justicia, sino en aquellos vinculados con el comercio en general.

Así, tenemos como ejemplo el decreto publicado el 29 de agosto de 2003, en el que cobró vigencia la regulación del Comercio Electrónico en nuestro país.

En la medida en que se logre implementar toda aquella reforma que redunde en una mayor agilidad procesal, a la par de dotarlo de mayor transparencia al desempeño jurisdiccional, habremos pues de estar en el camino correcto en pos de la modernidad y el progreso para el país, pues la implementación de la oralidad, conjuntamente con la utilización de sistemas y medios electrónicos para su tramitación, habremos de propinar en el país una transformación cultural de gran envergadura, pues transitaremos de una cultura de utilización de papel a una digital, en la que se aminoren costos de almacenaje y utilización de enseres de oficina, que indudablemente redundarán en ahorros para el erario público.

Es dable afirmar que la inclusión de la Justicia Oral, principalmente en procedimientos de naturaleza civil y mercantil, brinda uniformidad con la tendencia mundial por agilizar la impartición de justicia, al tiempo que se incide en la transparencia en el desempeño público.

No debemos olvidar que, al igual que el ámbito penal, la resolución de conflictos en materia civil-mercantil facilita la gobernabilidad de la sociedad, pues mientras contemos con tribunales legales y legitimados ante la opinión pública.

Por ello es que aprovechamos este foro para hacer un llamado a la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión a efecto de que volteen su mirada hacia los Tribunales de la República.

Es innegable la sensibilidad que han mostrado nuestros legisladores federales para atender el llamado que hemos hecho en torno a diversos temas de interés para los impartidores de justicia de la República.

Su apertura nos ha permitido avanzar en la consolidación de una ansiada homologación de los procedimientos que permitirá simplificar no sólo la actividad jurisdiccional sino que, abonará a la garantía de seguridad jurídica, principalmente vinculados con los temas concurrentes, como lo es el derecho mercantil.

Sin embargo, tampoco podemos hacer de lado un hecho irrefutable: muchos de los temas jurídicos de relevancia, aquellos cuyo impacto se aleja del sensacionalismo, tienen el grave riesgo de quedarse rezagados de las agendas políticas.

Por desgracia, las condiciones de violencia que privan en nuestra patria se sobrepone a los demás temas prioritarios que, por la falta de beligerancia, de estridencia bélica, se posponen para un mejor momento. En ocasiones pareciera que sólo la fuerza es la única solución a los graves problemas que padece nuestro país.

Como lo comenté en un foro hace algunos días: mientras no entendamos que parte esencial de la gobernabilidad se obtiene a través de las Cortes y los Tribunales, que se rigen escrupulosamente por el marco jurídico normativo procesal y no a través de la respuesta beligerante de fusiles y metrallicas, estaremos condenando a nuestro país a regirse por la fuerza, negando todo rastro de razón.

Es impostergable fortalecer a las instituciones a través de legislaciones modernas, que brinden certeza jurídica a los gobernados. Es absolutamente necesario voltear a ver a los Tribunales de Justicia de la República, en donde se resuelve la mayor parte de la conflictiva social, fortalecerlos y respaldarlos.

Otorgarles mayores y mejores mecanismos para operar, como la autonomía financiera, redundará necesariamente en un beneficio para la sociedad. Suponer que otorgar esta facultad legislativa implicaría aislamiento o impunidad, sería tanto como desconocer a las instancias de control que dependen directamente de la soberanía legislativa.

Por el contrario, consideramos que sería un elemento adicional para garantizar la operación de las judicaturas sin sujetarlas a los vaivenes políticos, sin escatimar su condición de poder del Estado y brindándole una estabilidad que en mucho favorecería el desarrollo del Estado de Derecho y, sobre todo, se tornarían abiertamente en garantes de la democracia.

Hoy la batalla más grande que libra nuestro país es, precisamente, retornar al camino de la institucionalidad, volver a la normalidad democrática en el que el Estado de Derecho se acata y se respeta, en donde las disputas se resuelven a través de procedimientos legales estatuidos y no por la fuerza de las armas. Para eso estamos las judicaturas Federal y de las Entidades Federativas: para ser garantes del Estado de Derecho, para demostrar que la razón supera a la fuerza, que es posible y –sobre todo– deseable atenernos a instituciones cuya misión primordial es resolver las disputas mediante procedimientos óptimos y acordes a la realidad social predominante.

Es absolutamente indispensable que miremos hacia el porvenir y promovamos la modernización de los procedimientos de carácter jurisdiccional, pues es de suma importancia para todos los actores de la República, pues estará en varios de nosotros la reflexión y el razonamiento para lograr hacer del marco jurídico normativo un instrumento eficaz por el que se logre la justicia que exigen nuestros conciudadanos.

Hago votos por que los conocimientos aquí vertidos arriben a conclusiones que redunden en el desarrollo de la ciencia jurídica, para así brindarle un mejor andamiaje a todos aquellos procedimientos que aplicamos y vivimos, como instrumentos idóneos para poder impartir una justicia de calidad, que esté a la altura de las exigencias y expectativas de la ciudadanía.

SEMBLANZA CURRICULAR

El Dr. Edgar Elías Azar realizó sus estudios profesionales en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México obteniendo el título de licenciado en Derecho en 1970.

En 1998 realizó dos diplomados. El primero de ellos en Arbitraje internacional en la Escuela Libre de Derecho. El otro en Derecho civil en la Universidad de Estudios de Postgrado en Derecho.

En el 2000 obtuvo el grado de maestría en Contratos civiles por la Universidad Iberoamericana y en noviembre de 2002 realizó un diplomado de Estudios avanzados por la Universidad Complutense de Madrid. En 2005 obtuvo el grado de doctor en Derecho con mención honorífica por la misma universidad.

Tiene 13 años en la administración pública federal y estatal, lapso en el cual desempeñó diversos cargos como son: director general de Asuntos Jurídicos del gobierno del estado de Guerrero. Director Jurídico de la Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública; director de Normatividad y Contralor de la Dirección General de Adquisiciones, entre otros.

Ha sido académico y catedrático de las Universidades Americana de Acapulco; de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Además ha participado como representante de México en foros internacionales. Asimismo ha participado en diversos trabajos legislativos de los que han resultado importantes reformas a leyes relacionadas con la administración de justicia. Ha publicado diversos libros y participado en revistas.

Su actividad en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal ha sido de 31 años. Ocupó los cargos de juez Décimo Quinto Mixto de Paz. Magistrado de la Primera Sala Civil de 2003 a 2007. Actualmente ocupa el cargo de presidente del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal por el período del primero de enero de 2008 al 31 de diciembre de este año.

DR. JORGE MARIO MAGALLÓN IBARRA

Investigador del IJ-UNAM

FEDERALISMO COMO RÉGIMEN POLÍTICO Y JURÍDICO

**Actualidad y perspectivas de la distribución de competencia:
Federación, Estados y Municipios. Civil y Mercantil.**

EL MAESTRO SALVADOR AZUELA, EN SU EXPOSICIÓN DE LA CÁTEDRA DEL DERECHO CONSTITUCIONAL, EN AL ANTIGUA ESCUELA NACIONAL DE JURISPRUDENCIA, HOY FACULTAD DE DERECHO DE LA UNAM EXPLICABA QUE TERMINADA “LA GUERRA DE SIETE AÑOS” –A LA QUE LAS COLONIAS HABÍAN DADO UNA CONTRIBUCIÓN EFICAZ Y DESINTERADA, EN LA QUE INGLATERRA ADQUIRIÓ EL DOMINIO DEL CANADÁ; DESTACABA LA ABSOLUTA FALTA DE TACTO POLÍTICO INGLÉS, EN UN MOMENTO TAN IMPORTANTE, EN EL QUE QUIEN EJERCÍA EL DOMINIO PRETENDIÓ IMPONER UNA NUEVA PRÁCTICA. LA CORONA INTENTABA COLOCAR POR ENCIMA DE LA COMMON LAW –LA LEY DE LA TIERRA- IMPUESTOS SIN QUE LOS QUE TUVIERAN QUE PAGARLOS ESTUVIERAN REPRESENTADOS EN LA ASAMBLEA LEGISLATIVA. EL REY INGLÉS ERA JORGE III DE LA CASA DE HANNOVER; QUE DESENTENDIÉNDOSE DE QUE EL ANTECEDENTE DEL PARLAMENTO ERA PRAGMÁTICO POR HABER SURGIDO COMO UN REPRESENTANTE DE LOS INTERESES FEUDALES DE LOS CONTRIBUYENTES. CONSECUENTEMENTE, ELLO PLANTEABA UNA CONTROVERSIJA JURÍDICA DESDE EL PUNTO DE VISTA CONSTITUCIONAL. INGLATERRA INVOCABA LA SOBERANÍA DEL PARLAMENTO PARA FIJAR IMPUESTOS; FUNCIÓN QUE ANTES CORRESPONDÍA A LA CORONA; PERO DICHA FACULTAD HABÍA PASADO AL PARLAMENTO. LAS COLONIAS SOSTENÍAN LA SUPREMACÍA DE LA COMMON LAW – SUPREMACÍA DE LA LEY DE LA TIERRA- QUE RECONOCÍA QUE ERAN LOS CONTRIBUYENTES –COMO POBLACIÓN AFECTADA POR LOS IMPUESTOS- QUIENES DEBÍAN INTERVENIR EN SU FIJACIÓN.

CORRESPONDIÓ A SAMUEL ADAMS –COMO HOMBRE DE GRAN PREPARACIÓN- ARGUMENTAR CON CLARIDAD Y PRECISIÓN, LA DEFENSA DEL PUNTO DE VISTA DE LAS COLONIAS, APOYADO EN LA COMMON LAW. SE NOMBRÓ COMO ENBAJADOR A BENJAMÍN FRANKLIN –HOMBRE DE PRESTIGIO POSITIVO ANTE LA METRÓPOLI, CON EL OBJETO DE CONVENCER EN UN PLANO DE EQUILIBRIO Y MODERACIÓN A LAS AUTORIDADES INGLESAS DE LO INDEBIDO DE LA MEDIDA TOMADA. SIN EMBARGO, LA FALTA DE COMPRENSIÓN, LA INCAPACIDAD POLÍTICA DE JORGE III, CONDUCE FATALMENTE AL FRACASO. NO OBSTANTE LAS BRILLANTES GESTIONES HECHAS POR LOS REPRESENTANTES DE LAS COLONIAS, JORGE III SE EMPEÑA EN MANTENER SU POLÍTICA DE IMPUESTOS Y EN ESA VIRTUD ESTALLA LA GUERRA.

EN LA PARTE NORTE DEL CONTINENTE AMERICANO, SE REÚNE EL CONGRESO DE REPRESENTANTES DE LAS ANTIGUAS COLONIAS, QUE SON DECLARADAS ESTADOS, CADA COLONIA ASUME AUTORIDAD PROPIA, SÓLO EL RÉGIMEN CORRESPONDIENTE AL GOBERNADOR SE CONVIERTE A LA FORMA POPULAR; PERO CON EL OBJETO DE NO DEBILITARSE EN LA LUCHA CONTRA LOS INGLESES, SE CONSTITUYE UN RÉGIMEN DE CONFEDERACIÓN, PERO ANTES DE QUE SE ADOpte DICHO RÉGIMEN, SE FORMULA UN DOCUMENTO DE IMPORTANCIA BÁSICA PARA EL ESTUDIO DEL DERECHO POLÍTICO: LA “DECLARACIÓN DE INDEPENDENCIA” DE LAS COLONIAS DEL NORTE AMÉRICA, EXPEDIDA EL AÑO DE 1776, QUE ES OBRA DE UNO DE LOS ESPÍRITUS MÁS DESPEJADOS, MÁS BRILLANTES DE AQUÉL PERÍODO HISTÓRICO: TOMÁS JEFFERSON, QUE ERA UN HOMBRE DE GRAN PREPARACIÓN Y DE MUY FUERTE CARÁCTER. ANTE TODO, HOMBRE DE LETRAS QUE ADEMÁS POSEÍA SOLIDA PREPARACIÓN EN EL ORDEN JURÍDICO Y POLÍTICO; CONOCEDOR DE LAS OBRAS DE MONTESQUIEU, LAS DE ROUSSEAU Y SOBRE TODO FAMILIARIZADO CON LA TESIS DE JOHN LOCKE. ERA JEFFERSON EL TIPO DE POLÍTICO SUPERIOR, QUE AL MISMO TIEMPO SE INTERESA POR CUESTIONES DEL ESPÍRITU DE LA MAYOR HONDURA; DEBIÉNDOSE A ÉL LA “DECLARACIÓN DE INDEPENDENCIA”, EN LA QUE SE SOSTIENE QUE TODO GOBIERNO NO ES MÁS QUE EL RESULTADO DEL LIBRE ACUERDO DE LOS GOBERNADOS; EL GOBIERNO DEBE CONSTITUIRSE AL SERVICIO DE LA FELICIDAD, DEL BIEN COMÚN; CUANDO UN GOBIERNO NO SE CONSTITUYE COMO INSTRUMENTO DE LA FELICIDAD COMÚN, ENTONCES LOS GOBERNADOS TIENEN EL DERECHO A LA REVOLUCIÓN, A LA INSURRECCIÓN; ENCONTRÁNDOSE EN DICHA DECLARACIÓN LA INFLUENCIA DEL CONTRACTUALISMO POR UNA PARTE, Y POR LA OTRA, LA INFLUENCIA DE LAS DOCTRINAS JUSNATURALISTAS, QUE SOSTIENEN LA EXISTENCIA DE DERECHOS BATURALES PROPIOS, ANTERIORES A LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS, AL ESTADO. ESTA DECLARACIÓN HABRÁ DE TENER UNA HONDA REPERCUSIÓN Y CONSTITUYE UN DOCUMENTO DE PARTICULAR IMPORTANCIA EN EL ORDEN IDEOLÓGICO, JURÍDICO Y POLÍTICO.

LA GUERRA SE DESARROLLA CON SUERTE VARÍA HASTA QUE LLEGA A SU FIN CON EL TRATADO DE PAZ DE 1783, QUE RECONOCE LA INDEPENDENCIA DE ESTADOS UNIDOS. CUANDO ELLO SUCEDE, SE ESTABLECE EN LA UNIÓN DE ESTADOS. EN ESE RÉGIMEN SOLO EXISTE UN VÍNCULO QUE ES UNA ESPECIE DE CONGRESO DE REPRESENTANTES; ADVIRTIÉNDOSE QUE LA EXPERIENCIA DE ESE RÉGIMEN CONFEDERADO EN LA UNIÓN AMERICANA NO FUE EFICAZ, YA QUE EN EL ENORME TERRITORIO EMPEZARON A SURGIR GRAVES PROBLEMAS ENTRE LOS ESTADOS EN MATERIA DE COMERCIO, DE RÍOS Y DE LÍMITES. EL CONGRESO, ÚNICA AUTORIDAD COMÚN DE LOS ESTADOS QUE INTEGRABAN LA CONFEDERACIÓN, EN REALIDAD CARECÍAN DE FUERZA DE MANDO. HUBO OCASIONES EN LAS QUE SU AUTORIDAD FUE DESCONOCIDA Y GRAVEMENTE LESIONADA. POR SU PARTE INGLATERRA SE MANTENÍA EXPECTANTE, DISPUESTA A CAER SOBRE LOS ESTADOS AMERICANOS PARA RESTITUIRLOS AL RÉGIMEN DE SUJECCIÓN CO-

LONIAL. POR SU PARTE, ÉSTOS COMPRENDIERON QUE ERA NECESARIO SUPERAR ESTE SISTEMA DEFICIENTE DE CARÁCTER CONFEDERADO QUE ENSAYARON A RAÍZ DE LA PROCLAMACIÓN DE SU INDEPENDENCIA.

PRIMERO HUBO UNA REUNIÓN DE DELEGADOS DE LOS ESTADOS: LA CONVENCIÓN DE ANNÁPOLIS QUE NO FUE MUY CONCURRIDA, A LA QUE ASISTIÓ YA ALEJANDRO HAMILTON; REUNIÓN QUE CONSTITUYÓ EL ANTECEDENTE DEL CONGRESO DE FILADELFIA PROPUESTO EN DICHA CONVENCIÓN, QUE RESULTÓ PRESIDIDA POR JORGE WASHINGTON, QUE TENÍA EL PRESTIGIO MILITAR DE LA GUERRA DE INDEPENDENCIA Y SU DESINTERÉS PERSONAL. SU AUTORIDAD ERA PURAMENTE DE CARÁCTER MORAL, PUES NO ERA HOMBRE CON PREPARACIÓN POLÍTICA O JURÍDICA. EN REALIDAD LOS DEBATES FUERON INFLUIDOS POR GENTE COMO JEFFERSON Y HAMILTON, DE ESPÍRITU AMPLIAMENTE CALIFICADOS, QUE SE SIGNIFICARON POR SU CLARA ORIENTACIÓN DOCTRINAL.

EN LA PRIMERA POLÉMICA SE PROPUSO LA CREACIÓN DE UN NUEVO ESTATUTO CONSTITUCIONAL DIVERSO DEL DE LA CONFEDERACIÓN; DISCUTIÉNDOSE VIGOROSAMENTE ENTRE LOS REPRESENTANTES DE VIRGINIA Y NUEVA JERSEY Y RESULTANDO A FAVOR DE LA PROPUESTA DE VIRGINIA, DESPUÉS DEL LARGO ARGUMENTO DE SU REPRESENTANTE ALEJANDRO HAMILTON, QUIEN PROPUSO SE DIERAN NUEVOS LINEAMIENTOS DE CARÁCTER JURÍDICO AL RÉGIMEN FEDERAL, EN EL QUE DEBÍAN CONCURRIR DOS GOBIERNOS: UNO DE CADA ESTADO MIEMBRO Y UN GOBIERNO DE CARÁCTER NACIONAL, DE LA UNIÓN DE ESTADOS, QUE SIGNIFICABA UNA ESPECIE DE SUPER ESTADO QUE ES EL FEDERAL, QUE CUBRE A LOS ESTADOS LOCALES. ESTA ES LA TESIS QUE EN FORMA ESQUEMÁTICA QUE DISEÑADA POR HAMILTON.

LA OBJECCIÓN QUE SE LE PLANTEABA ERA LOS DIPUTADOS QUE NO ESTABAN AUTORIZADOS POR SUS ENTIDADES PARA DAR A LOS ESTADOS UNIDOS UNA NUEVA ORGANIZACIÓN. DE AHÍ SE APRECIÓ LA CONVENIENCIA DE CONVOCAR EN CADA ESTADO UNA CONVENCIÓN DE CIUDADANOS. CON EL OBJETO DE QUE AUTORIZARA O RECHAZARA EL PROYECTO DE ESTATUTO CONSTITUCIONAL. SE ADMITIÓ COMO VÁLIDA LA PROPUESTA Y DE AHÍ SURTIÓ UNA SERIE DE ARTÍCULOS QUE SON CLÁSICOS EN MATERIA CONSTITUCIONAL Y POLÍTICA; ME REFIERO AL “Federalista”, QUE HA SIDO RECOGIDO EN FORMA DE LIBRO. PUBLI-CADO PERIODÍSTICAMENTE EN NUEVA YORK –SOBRE TODO POR HAMILTON, CON LA COLABORACIÓN DE MADISON Y JAY, QUIENES NUNCA SE IMAGINARON QUE ESOS ARTÍCULOS SERÍAN UN MONUMENTO CLÁSICO DE LA LITERATURA POLÍTICA Y UNA FUENTE PARA CONOCER E INTERPRETAR LOS ANTECEDENTES DEL RÉGIMEN FEDERAL LOGRARON LA APROBACIÓN EN NUEVA YORK, Y EN LA MAYORÍA DE LOS ESTADOS SE REALIZÓ LA PROPIA APROBACIÓN, SURGIENDO CON ELLO EL RÉGIMEN FEDERAL.

CONSECUENTEMENTE, LA NUEVA CONSTITUCIÓN AMERICANA CREABA LOS SIGUIENTES ASPECTOS FUNDAMENTALES: UN NUEVO SISTEMA DE ORGANIZACIÓN ESTATAL, UNA AGRUPACIÓN DE GOBIERNOS DE LOS ESTADOS CON EL GOBIERNO NACIONAL. ESTABLECIA UN PODER EJECUTIVO CON UN TITULAR DOTADO DE FACULTADES PODEROSAS; SUPERANDO LA SUPREMACÍA DEL PODER LEGISLATIVO A FAVOR DEL PODER JUDICIAL, CON LA FACULTAD DE UBTERORETAR KA CIBSTUTYCUÓN A TRAVÉS DE LA SUPREMA CORTE, A QUIEN SE OTORGA LA FACULTAD –EN ÚLTIMA INSTANCIA- DE DECKRARAR KA CONSTI-TUCIONALIDAD O INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA LEY. A ESTE SISTEMA SE LE DENOMINA GOBIERNO DE JUECES O SUPREMACÍA JUDICIAL. TODOS LOS PRINCIPIOS FEDERALES DERIVAN DE LA CONSTITUCIÓN AMERICANA QUE ES EXPEDIDA EN EL AÑO DE 1789.

AHORA BIEN, DEBEMOS TENER PRESENTE QUE EL GRAN MAESTRO FRANCÉS DE DERECHO PÚBLICO Y DECANO DE LA FACULTAD DE LA FACULTAD DE DERECHO DE BORDEAUX, LEÓN DUGUIT, EN EL SEGUNDO TOMO DE LA TERCERA EDICIÓN DE SU TRATADO DE “DERECHO CONSTITUCIONAL”, EDITADO EN PARÍS EN EL AÑO 1928, EXPONE LA TEORÍA GENERAL DEL ESTADO;²² ADVIER-TIENDO QUE EL “DESEO DE ELABORAR LA CONSTRUCCIÓN JURÍDICA DE LOS ESTADOS FEDERALES Y DE LOS ESTADOS PROTEGIDOS HA DADO NACIMIENTO A UNA TEO-RÍA PARTICULAR DE LA SOBERANÍA Y A LA DOCTRINA SIGUIENTE EN LA CUAL EXISTEN ESTADOS NO SOBERANOS. ELLO NOS ES ÚTIL PARA TENER PRESENTE QUE ESA FORMA POLÍTICA HA TENIDO EN EL SIGLO XIX UNA FORTUNA SINGULAR. LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA DEL NORTE, ESTABLECIDA BAJO LA PRESIÓN DE LOS HECHOS HACIA EL FINAL DEL SIGLO XVIII, HA SERVIDO DE MODELO A CASI TODOS LOS PAÍSES AMERICANOS Y HOY DÍA, MÉXICO, BRASIL, VENEZUELA, LA REPÚBLICA ARGENTINA, PARA NO CITAR MAS QUE LOS PRINCIPALES, ESTÁN CONSTITUIDOS EN LA FORMA FEDERAL.

“REDUCIDO A SUS ELEMENTOS SIMPLES, EL ESTADO FEDERAL ES UN ESTADO QUE SE COMPONE DE UN CIERTO NÚMERO DE ESTADOS, UN ESTADO DE ESTADOS. DE ELLO, RESULTA QUE LA MENIFESTACIÓN POLÍTICA QUE SE PRODUCE EN UN ESTADO FEDERAL SON DE DOS ÓRDENES: LAS MANIFESTACIONES DEL MISMO ESTADO FEDERAL Y AQUELLAS DE LOS ESTADOS COMPONENTES, LLAMADOS ESTADOS MIEMBROS; Y SI UNO ADMITE LA EXISTENCIA DE LA POTESTAD PÚBLICA, EN ELLA HABRÁ LA POTESTAD PÚBLICA DEL ESTADO FEDERAL Y LA POTESTAD PÚBLICA DE CADA UNO DE LOS ESTADOS MIEMBROS.

EN EL ESTADO FEDERAL EXISTE UN ESTADO CENTRAL; Y LOS ORGANOS FEDERALES SON LOS ÓRGANOS DE ESTE ESTADO CENTRAL. EN EL ESTADO FEDERAL, LOS INDIVIDUOS ESTÁN SIEMPRE SOMETIDOS A DOS POTESTADES: AQUELLA

²² París, Ancienne Librairie Fontemoing & Cie. Editeurs, 1928.

DEL ESTADO CENTRAL Y AQUELLA DEL ESTADO MIEMBRO EN EL QUE ELLOS SON LOS SUJETOS O SOBRE EL TERRITORIO EN EL CUAL ELLOS SE ENCUENTRAN.

“EN ELLA ESTÁ LA PRECISIÓN QUE PARECE SER EL MÁS GRANDE PROBLEMA DEL ESTADO FEDERAL, PUES LA SOBERANÍA LATENTE RESULTA QUE EL MISMO TERRITORIO Y LOS MISMOS INDIVIDUOS JAMÁS PODÍAN SER SOMETIDOS A DOS SOBERANÍAS, AQUELLA DEL ESTADO CENTRAL Y AQUELLA DE UN ESTADO-MIEMBRO.

LOS AUTORES FRANCESES DEL SIGLO VEINTE, CON LA EXCEPCIÓN DE LE FUR, MÉRIGNAC Y CARRÉ DE MALBERG, NO SE HAN OCUPADO DE LA CUESTIÓN. ESMEIN PARECE IGNORAR LA DIFICULTAD. ÉL ESCRIBE EN EFECTO: “EN LOS ESTADOS UNITARIOS, LA SOBERANÍA ES UNA... EL ESTADO FEDERATIVO AL CONTRARIO, BIEN QUE CORRESPONDA A UNA VERDADERA UNIDAD NACIONAL, FRACCIONA LA SOBERANÍA... CIERTOS ATRIBUTOS DE LA SOBERANÍA SON ARREBATADOS POR LA CONSTITUCIÓN A LOS ESTADOS PARTICULARES Y SON TRANSFERIDOS AL ESTADO FEDERAL²³” “COMO ESMEIN LO CONCILIA, ES UN FRACCIONAMIENTO DE LA SOBERANÍA CON LA DEFINICIÓN QUE ÉL DA DE LA SOBERANÍA EN LA PÁGINA1:

AHORA BIEN, EL MAESTRO MEXICANO FELIPE TENA RAMÍREZ OBSERVA QUE SI BIEN EL SISTEMA FEDERAL FUE, EN EL PAÍS DE DONDE ES ORIUNDO, PROPUESTO DE LA PROPIA EXPERIENCIA, AL CABO DEL TIEMPO SE LE CONSIDERÓ SUSCEPTIBLE DE SER UTILIZADO EN PUEBLOS QUE NO HABÍAN RECORRIDO ANÁLOGA TRAYECTORIA HISTÓRICA A LA QUE EN ESTADOS UNIDOS DESEMBOCÓ NATURAL Y ESPONTÁNEAMENTE EN LA FORMA FEDERAL. DE ESTE MODO SE INDEPENDIZÓ EL SISTEMA FEDERAL DEL FENÓMENO HISTÓRICO QUE LO HIZO APARECER Y CONQUISTÓ VIGENCIA AUTÓNOMA EN LA DOCTRINA Y EN LA PRÁCTICA CONSTITUCIONAL.

SU AUTONOMÍA SE HIZO MÁS PATENTE CUANDO FUE ADOPTADO POR ESTADOS UNITARIOS, COMO CANADÁ, BRASIL Y MÉXICO. ENTRE NOSOTROS SE HA DISCUTIDO LARGAMENTE CON ARGUMENTOS DE FUSTE EN PRO Y EN CONTRA, DADO QUE SI DICHO RÉGIMEN SIRVE PARA CENTRALIZAR PODERES ANTES DISPERSOS, COMO ACONTECIÓ EN ESTADOS UNIDOS, TAMBIÉN PUEDE SER UTILIZADO PARA DESCENTRALIZAR PODERES ANTERIORMENTE UNIFICADOS, SEGÚN HA SUCEDIDO EN ESTADOS ORIGINARIAMENTE UNITARIOS COMO EL NUESTRO.

²³ Esmein, Droit Constitutionnel, 8^{éd}ition, revue par Nazard, 1927, p. 6 et s.

EN OPINIÓN DEL MAESTRO FELIPE TENA RAMÍREZ, EL SISTEMA FEDERAL HA LLEGADO A SER, POR LO TANTO, UNA MERA TÉCNICA CONSTITUCIONA, CUYA CONVENIENCIA Y EFICACIA PARA CADA PAÍS NO SE MIDEN CONFORME A NECESIDADES DE NORTEAMÉRICA, SINO DE ACUERDO CON LAS DEL PAÍS QUE LO HACE SUYO... EN SU MOMENTO, EL SEGUNDO CONGRESO CONSTITUYENTE INICIÓ SUS LABORES EL 5 DE NOVIEMBRE DE 1823 Y POCOS MESES DESPUÉS, EL 31 DE ENERO DE 1824, EXPIDIO EL “ACTA CONSTITUTIVA, CUYO ARTÍCULO 5° ESTABLECE LA FORMA FEDERAL Y EL 7° ENUMERÓ LOS ESTADOS DE LA FEDERACIÓN; RESULTANDO QUE ESTAS FÓRMULAS CONSIGNAN LA PRIMERA DECISIÓN GENUINAMENTE CONSTITUYENTE DEL PUEBLO MEXICANO, Y EN ELLA APARECIERON POR PRIMERA VEZ, DE HECHO Y DE DERECHO, LOS ESTADOS. ES EVIDENTE QUE EL ACTA ENGENDRÓ A LOS ESTADOS. PERO, DE ALLÍ EN ADELANTE, CUANTAS VECES SE HA RESTABLECIDO LA FORMA FEDERAL, SON LOS ESTADOS NACIDOS EN EL ACTA CONSTITUTIVA LOS QUE HAN ADOPTADO... EL FEDERALISMO QUE HABÍA SIDO ACTITUD POLÍTICA EN SU ORIGEN, SIGUIÓ SIÉNDOLO AL CONVERTIRSE EN BANDERA DEL PARTIDO CUANDO LOS LIBERALES LO DEFENDIERON COMO FORMA INDECLINABLE DE LIBERTAD.²⁴

DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE FEDERACIÓN, ESTADOS Y MUNICIPIOS EN MATERIA CIVIL Y MERCANTIL

La fracción X del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos concede –entre otras facultades- al Congreso de la Unión, “Para legislar en toda la República sobrehidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuesta y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123”,

CONSECUENTEMENTE, LA MATERIA MERCANTIL SE ENCUENTRA REGLAMENTADA POR LEYES FEDERALES; INCLUYENDO EL CÓDIGO DE COMERCIO; LA LEY SOBRE SOCIEDADES MERCANTILES; LA DE TÍTULOS Y OPERACIONES DE CRÉDITO; LA LEY DE QUIEBRAS Y SUSPENSIÓN DE PAGOS; LA LEY FEDERAL DE DERECHOS DE AUTOR; LA LEY DE NACIONALIDAD, CONDICIÓN JURÍDICA DE LOS EXTRANJEROS, CIUDADANÍA, NATURALIZACIÓN, COLONIZACIÓN, EMIGRACIÓN E INMIGRACIÓN Y SALUBRIDAD GENERAL DE LA REPÚBLICA; SOBRE VÍAS GENERALES DE COMUNICACIÓN Y SOBRE POSTAS Y CORREOS; USO Y APROVECHAMIENTO DE AGUAS DE JURISDICCIÓN FEDERAL Y LAS DEMÁS FACULTADES PREVISTAS EN LA FRACCIÓN XXX DEL PROPIO ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

²⁴ Tena Ramírez Felipe. Derecho Constitucional Mexicano 31 edición.. Editorial Porrúa. México, 1977. Pp. 101-110.

LA MATERIA CIVIL SE ENCUENTRA RESERVADA A LAS AUTORIDADES JUDICIALES DEL FUERO COMÚN, TANTO DEL DISTRITO FEDERAL COMO A LA DE LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA FEDERACIÓN Y DE SUS MUNICIPIOS.

SEMBLANZA CURRICULAR

Él Dr. Jorge Mario Magallón Ibarra, es maestro emérito de la Universidad Nacional Autónoma de México. Obtuvo la licenciatura en Derecho el 30 de noviembre de 1948 y el grado de doctor en derecho con mención honorífica el 22 de marzo de 1965 con su tesis El matrimonio: sacramento, contrato, institución.

En 1956 fue nombrado profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM; y desde 1963 ha sido profesor por oposición de Derecho Civil y de Derecho de Familia, tanto en la licenciatura como en el postgrado.

Ha sido distinguido, entre muchos otros reconocimientos, con el diploma y Medalla Justo Sierra al Mérito Académico. Medalla Constituyentes de 1917. Medalla y diploma Andrés Quintana Roo. Premio Ius. Medalla y diploma Mario de la Cueva. Medalla al Mérito Universitario Eduardo García Maynez y Premio Fuerza Jurídica.

Entre los trabajos escritos destacan los siguientes: Publicación en siete volúmenes, nueve tomos de su obra Instituciones de derecho civil.

Es investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Destacan, entre otras, sus obras La Senda de la jurisprudencia romana; El Renacimiento medieval de la jurisprudencia romana; Los Sonidos y el silencio de la jurisprudencia mexicana; El Proceso y ejecución contra Maximiliano de Habsburgo y La Coordinación de la edición del compendio de términos de derecho civil, editada por la UNAM y Porrúa.

Desde 2002 dirige la nueva época de la revista Derecho Privado del propio Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

SEMBLANZA CURRICULAR MODERADOR: DRA. CECILIA LICONA VITE

DRA. CECILIA LICONA VITE. Es licenciada en Derecho, especialista, maestra y doctora por la Facultad de Derecho de la UNAM. También es especialista en Derecho Canónico Matrimonial, Sustantivo y Procesal en la Universidad Pontificia de México. Cuenta con los diplomados en Derechos Humanos y derechos humanos especializado en derechos de la mujer. Es conferencista en temas de derecho a nivel nacional e internacional. Es catedrática en la UNAM con 30 años de antigüedad. Ha sido distinguida con varios reconocimientos académicos y profesionales, entre los que destacan: el Premio Nacional "Sor Juana Inés de la Cruz" y el reconocimiento "Al Mérito Universitario". Es autora y coautora de diversas obras y artículos jurídicos. Actualmente es investigadora "A" del CEDIP.

MESA 5

Materia cultura, educación y tecnología

PONENTES: Dr. Juan Federico Arriola Cantero, Mtro. Francisco Ciscomani Freaner, Dip. Loc. Lorena Cuéllar Cisneros, Lic. Jorge Ruiz Dueñas, Dr. Fernando Serrano Migallón
MODERADOR: Dr. Jorge Fernández Ruiz

DR. JUAN FEDERICO ARRIOLA CANTERO
Académico de la UIA

LA IMPORTANCIA DE LA CULTURA EN MÉXICO

“Una cultura es la configuración de la conducta aprendida y de los resultados de la conducta, cuyos elementos comparten y transmiten los miembros de una sociedad.” Ralph Linton

“El pensamiento es el acto más social de los hombres.” Carlo Cattaneo

Dedico mi discurso a la memoria de mi padre, José Claudio Arriola Haro, varón de cultura, a veintidós años de su última agonía.

México es una de las grandes potencias culturales del mundo y muy probablemente es el país más rico en historia cultural de todo el continente americano. México es un país de gran fulgor y vitalidad cultura. ¿Pero esta realidad se traduce en bienestar material y espiritual para toda la pobreza? ¿Por qué hay mexicanos que en el siglo XXI todavía están al margen de la vida económica formal y además del patrimonio cultural de nuestro país?

La cultura que hemos generado a lo largo de varios siglos tiene orígenes múltiples y consecuencias de carácter internacional de suma importancia. Somos herederos de los aztecas, toltecas y mayas, pero también lo somos de las antiguas

civilizaciones judía, griega y romana. Somos descendientes de Cristóbal Colón y de los españoles con su carga lingüística árabe y también hay huellas indelebiles de la cultura vasca. En casi todos los quehaceres hay presencia de los vascos que hablan una lengua no romance y contribuyeron desde el siglo XVI a la construcción social y cultural de la Nueva España y la lucha por la independencia de México y cinco países de Sudamérica no se entendería por la gesta heroica de distinguidos americanos de origen vasco, el más notable sin duda El libertador, Simón Bolívar. ¿Es coincidencia que los colores patrios sean los mismos que los de la bandera vasca?

Tenemos también lazos con la tradición jurídica francesa que deriva del Código de Napoleón y somos beneficiarios de forma directa o indirecta como es mi caso de los grandes juristas, filósofos y desde luego científicos españoles que vinieron a México con motivo de la terrible guerra civil española, y que permanecieron en nuestro país y enriquecieron las aulas universitarias. Muchos de ellos echaron raíces y forjaron nuevas familias mexicanas que están presentes hoy en México. Y en las últimas décadas hay una mutua influencia cultural considerable entre México y los Estados Unidos.

Religiosamente tenemos una tradición judeo-cristiana innegable. Nuestra concepción cultural no se puede desligar de la visión lineal de la historia propia de aquella tradición ni de los textos bíblicos. La Virgen de Guadalupe y ciertas festividades católicas forman parte de nuestro contexto cultural aún para los que no son católicos. Aunque hablamos oficial y predominantemente una lengua europea: el castellano, en México se hablan y se preservan varias decenas de lenguas prehispánicas. Somos el país con más hispano-parlantes en el mundo y a la vez somos el país americano con más etnias indígenas. Paradójicamente somos el Estado más cercano y a la vez más enfrentado históricamente con España. Las costumbres indígenas están reconocidas de manera expresa como derechos públicos subjetivos en el artículo segundo de la Constitución Política Mexicana, pero se necesita materializar con más contundencia la formalidad constitucional cuestión benéfica para todos.

Culturalmente somos griegos. Aproximadamente el 16% del castellano que hablamos tiene raíces del antiguo griego. Hay palabras de enorme importancia que son de factura griega: filosofía, política, agonía, martirio, lógica, ética, idea, cronología, física, metafísica, geografía, historia, economía, cosmos, demografía, gramática, biblia, termómetro, pedagogo, demagogo, políglota, símbolo, eutanasia, anarquía, democracia, oligarquía, acrobacia, sinfonía y escepticismo entre muchas otras. Eros y Thanatos también forman parte de nosotros. Somos herederos culturales de Pitágoras, Heráclito, Parménides, Sócrates, Platón, Aristóteles, los estoicos y los epicureístas. En ocasiones somos Sísifo y en otras somos Prometeo encadenado.

De los antiguos romanos tenemos más influencia: no sólo por el latín, madre de todas las lenguas romances, sino también por su Derecho. Si no conociéramos el Derecho Romano no podríamos entender el Derecho europeo moderno y tampoco el Derecho Civil Mexicano contemporáneo. Nuestro origen latino se debe a Roma y toda su cultura impregnada a su vez del mundo griego.

Por otra parte, también tenemos un influjo árabe indudable que proviene sobre todo del sur de España. Aunque la enorme mayoría que habita México no es musulmana, hay una palabra cotidiana que la pronunciamos todos, con un acento de esperanza: “ojalá” que significa, “quiera Dios”. Y por supuesto hay muchas palabras de origen árabe que se han castellanizado y forman parte de nuestro vocabulario: ajedrez, alcoba, alfil, alfiler, alcohol, alhaja, almendra, álgebra, alameda, albacea, achaque, asesino este último término que significa tomador de hachich, etcétera.

Los mexicanos desde hace muchos años también hemos incorporado a nuestro lenguaje palabras de otros idiomas, menciono varios ejemplos: del alemán, kindergarten (jardín de niños), del inglés, marketing (comercialización), del italiano aggio (agio), del francés, chauvinist (chauvinista). No es menos cierto que hemos castellanizado apellidos como el del científico Pasteur, de ahí pausterizar o bien del juez estadounidense Lynch ha derivado el terrible verbo linchar.

Más aún, asumimos como parte de nuestra cultura el pasado indígena. Sin Tenochtitlan no podría entenderse la Ciudad de México. El escudo nacional tiene una relación directa con la cultura azteca. La palabra de origen náhuatl, tianguís que significa mercado es una palabra viva que decimos por lo menos una vez a la semana. Por otra parte, sin el pasado maya no podría entenderse gran parte de nuestra historia, así como tampoco podría entenderse a países hermanos ubicados en Centroamérica.

Culturalmente las ciudades mayas son tan interesantes como las antiguas polis griegas dispersas por casi todo el mar Mediterráneo. Sigo maravillado, no sólo con las ciudades mayas, sino también con sus observaciones de carácter astronómico que fueron muy anteriores a las que hicieron los tres grandes astrónomos europeos ya en la era moderna: Nicolás Copérnico, Galileo Galilei y Johannes Kepler.

El término cultura proviene de cultivo. ¿Pero qué hemos cultivado en México? Hemos cultivado las siete bellas artes: arquitectura, escultura, pintura, literatura, danza, música y cine y no sólo eso, como pueblo les hemos dado una proyección internacional. También hemos cultivado el Juicio de Amparo desde el siglo XIX y el Derecho Laboral cuyo estreno mundial se dio en 1917 con la Constitución mexicana, además de una variadísima gastronomía e inventos científicos de relevancia. Empero, estamos aún atrapados en nuestro laberinto que retrató con su magnífica pluma Octavio Paz en 1950, precisamente porque no nos hemos reconciliado del todo con nuestro pasado histórico.

México es nación desde el siglo XVI. La casi históricamente desconocida Nueva España, generó cultura: el historiador, miembro de la Compañía de Jesús, Francisco Xavier Clavijero, los grandes escritores Juan Ruiz de Alarcón y Sor Juana Inés de la Cruz, los músicos barrocos Francisco Delgado e Ignacio Jerusalem y Stella entre tantos otros. Es cierto como dice Paz en su libro *Inmediaciones* que no tuvimos en Descartes ni a un Kant, pero no es menos cierto que tenemos una excelente Universidad desde mediados del siglo XVI, y que la Nueva España como antecedente directo del México contemporáneo nos dio luces culturales de las que nos debemos sentir orgullosos todos.

Cultura según el filósofo y crítico literario alemán Erich Kahler es lo contrario a barbarie, por tanto cultura es desarrollo. Y efectivamente, José Vasconcelos, el primer Secretario de Educación Pública, estaba convencido de que frente a la barbarie que lastimaba a México, la cultura se presentaba como una solución ideal y real. ¿Acaso tener y generar cultura es suficiente para que se dé el desarrollo? Ante los hechos no debemos guardar silencio. Cultivarse es un imperativo categórico y una necesidad frente a la espiral de violencia que nos embarga.

Generar cultura puede ser parte de la solución integral en contra de la violencia que azota al país casi entero: sólo hay una entidad con saldo blanco de la delincuencia organizada: Tlaxcala. Pero, sin cultura estaríamos peor. La cultura es nuestro prestigio y frente a la violencia cotidiana que puede ser calificada de grave, hay que encontrar respuestas desde diversas disciplinas. Sin duda una cuestión cultural de primera línea es la del Estado democrático de Derecho respetuoso de los derechos humanos y suficientemente capaz de combatir y vencer a los delincuentes organizados, ya que éstos no sólo atentan contra el orden jurídico y social, ponen en peligro la paz, la injusticia y los principales valores de la sociedad tutelados por la Constitución y las leyes penales. Los delincuentes vulneran con sus acciones ilícitas la gran cultura que hemos construido muchas generaciones a lo largo de varios siglos.

Somos un país culto pero con obsolescencias educativas, legales, tecnológicas y desigualdades sociales y económicas acentuadas, la violencia que padecemos es un síntoma de la crisis axiológica, ética y educativa de nuestro país. Es claro que sin cultura no puede haber desarrollo ni una mejora en términos de civilización, ¿pero cómo alentar el aporte cultural si faltan empleos y crece la dependencia económica frente al exterior?.. No hemos podido romper con el endeudamiento. Considero que México ni siquiera está inmerso en una verdadera mundialización, en tanto que gran parte del comercio exterior mexicano está vinculado principalmente con Estados Unidos, por ende México no está inserto propiamente en una globalización económica, donde haya diversificación más amplia hacia otros mercados y que los consumidores mexicanos nos beneficiemos con mejores artículos nacionales que compiten con un universo de empresas de los cinco continentes.

Desde luego que la mundialización tiene algunos costos terribles como muy bien lo han señalado Ulrich Beck, Joseph Stiglitz y Joan Ginebra, este último consultor de empresas catalán que ha residido en México en los casi últimos treinta años. Me interesa la mundialización más en el aspecto cultural, porque es más noble y trascendente.

La mundialización cultural nos da presencia y un lugar específico en el llamado concierto de naciones, precisamente porque como he afirmado, México es una potencia cultural: los poemas de López Velarde, Díaz Mirón, Octavio Paz, Jaime Sabines, Carlos Pellicer, Eduardo Lizalde y Hugo Gutiérrez Vega; las novelas de Carlos Fuentes, Jorge Ibarregüengoitia y Rosario Castellanos; el teatro de Rodolfo Usigli, Maruxa Vilalta, Hugo Hiriart e Ignacio Arriola Haro; los fabulosos cuentos de Juan José Arreola; los grandes muralistas y además el maestro del color Rufino Tamayo; la música de Juventino Rosas, Pablo Moncayo y Felipe Villanueva; el canto celestial de Ángela Peralta; el ballet de Amalia Hernández, el gran cine mexicano con sus directores, fotógrafos, actores y actrices; los ensayos filosóficos de Antonio Caso, Justo Sierra, Emilio Uranga, Leopoldo Zea y Antonio Gómez Robledo; los ensayos literarios de Juan García Ponce y la genialidad de los artículos de Gabriel Zaid; el prestigio de juristas de la talla de los doctores Héctor Fix Zamudio y Sergio García Ramírez y la importancia de la extraordinaria historiografía de Edmundo O'Gorman, Ernesto de la Torre, Silvio Zavala y Álvaro Matute, o el carácter polifacético de la obra de Arturo González Cosío, o la gran sabiduría de Ernesto de la Peña, por citar sólo algunos nombres de muchos hombres y mujeres cuya trascendencia de tiempo y espacio está fuera de toda duda.

Estos ilustres personajes nos pertenecen porque son mexicanos, pero también son patrimonio del mundo, en tanto sus obras son apreciadas, leídas, vistas y escuchadas en diferentes regiones del mundo. Los grandes escritores que junto con Octavio Paz conforman el quinteto de Premios Nobel hispanoamericanos Gabriela Mistral, Miguel Ángel Asturias, Pablo Neruda y Gabriel García Márquez también nos pertenecen culturalmente por partida doble, aunque no sean mexicanos, porque hablan y escriben en la misma lengua que nosotros y porque comparten la misma subregión geográfica. Una vez más, aquí se confirma que la geografía es madre de la historia y abuela de la ciencia política. El caso de Jorge Luis Borges se cuece aparte. El escritor argentino que dominó como muy pocos la lengua de Cervantes también nos pertenece, hombre que visitó nuestro país y que admiró la cultura mexicana es mencionado en este discurso, porque tiene una presencia cultural a nivel internacional aunque la Academia de Estocolmo no lo consideró para ser Premio Nobel de Literatura desde 1970, cuando el autor de *Historia de la eternidad* tenía todos los méritos para obtenerlo.

No es menos cierto que la cultura europea es nuestra. Como parte de Occidente son nuestros Bach, Vivaldi, Nizart, Beethoven, Schumann, Brahms y Tchaikovsky, como también lo son Cervantes, Lope de Vega y Tirso de Molina, y la Divina Comedia de Dante Alighieri forman parte de nuestra cultura. Leonardo,

Rafael y Miguel Ángel están aquí y allá. Además las doctrinas filosóficas y políticas europeas poco a poco se compenetraron en el pensamiento iberoamericano. Los escolásticos. Por supuesto que el maquiavelismo que dejó impreso el historiador florentino en *El Príncipe* no escapa a ciertas prácticas corrientes tanto en el ámbito público como en el privado. Asimismo las utopías de Moro y Campanella han ejercido fascinación en América. En este sentido no hay que olvidar que Vasco de Quiroga soñaba con aplicar la utopía del santo inglés en tierras americanas. No podemos soslayar la Teoría del Estado hegeliana el pensamiento de Marx y Engels y tampoco el psicoanálisis de Sigmund Freud. José Ortega y Gasset y su famosa e influyente *Revista de Occidente* son parte de nuestra circunstancia. Igualmente el existencialismo en la filosofía y la literatura Sartre y Camus; y la influencia que ejerció en México el pensamiento jurídico de Hans Kelsen en varias generaciones de juristas del país. La apertura cultural de México ha tenido enormes beneficios para todos nosotros. Hacemos nuestra la dignidad con la que defendió Joseph Haydn –que cumple este año su bicentenario luctuoso-, a los músicos en su estupenda sinfonía número 45 que lleva el sobrenombre de la sinfonía de los adioses (*Abschieds-Symphonie*), y que en el último movimiento en forma de adagio los músicos se retiran de manera escalonada y silenciosa del escenario en forma de protesta hasta que sólo queda el concertino y primer violín que toca el tema principal mismo que deja un aire de nostalgia pura.

A pesar de las adversidades económicas en diferentes tiempos, hemos podido generar cultura y artes, pero sin crecimiento económico, la cultura tiende a estancarse y a ser injustamente marginada. ¿Qué hacer entonces? ¿Cómo incentivar el crecimiento económico y fomentar al mismo tiempo más actividades culturales y artísticas con más recursos? La difusión es muy importante precisamente para conocer los programas. Recuerdo muy bien cómo en 1984, se difundió a través de canales de la radio la temporada de ópera en el Teatro de Bellas Artes: “Mayo, junio, julio y agosto.” Y recuerdo el impacto que tuvo aquella campaña de difusión: todo un éxito. La cultura debe primero generarse y posteriormente darse a conocer al gran público precisamente para involucrarlo. También recuerdo cuando era niño aquella locución formidable que rezaba así: “XELA, buena música desde la Ciudad de México.”

Soy de los que creen que la cultura y las artes no son lujos, son verdaderas necesidades: los libros deben ser parte de la canasta básica de consumo, por tanto no es suficiente el libro de texto gratuito para transmitir cultura. Es una realidad de que el salario ha perdido poder adquisitivo y que primero se debe comer y después cultivarse, pero no es menos cierto que se nos cultivamos más podremos satisfacer mejor las necesidades básicas.

Tenemos excelentes museos y salas de concierto a los que podemos asistir a precios accesibles. Es verdad de que necesitamos como país más bibliotecas y librerías y menos centros de apuestas y casinos, pero el problema nuclear es cómo fomentar más la lectura entre los niños, jóvenes y adultos. Reitero, la cultura

en su totalidad puede ser uno de los antídotos contra la criminalidad, adicionalmente de la necesidad de generar más empleos y fuentes de ingresos para el país.

No me sentiría orgulloso de que México pudiese crecer económicamente a tasas anuales superiores al 7 por ciento –que no es una realidad ni siquiera a mediano plazo-, si se margina la cultura por una visión ausente de política cultural. Muchos mexicanos no queremos que nuestro país se convierta en una gran maquiladora al servicio de países industriales. Buscar nuevas líneas de producción y mejorar los esquemas económicos no deben ser pretextos para estrangular los proyectos culturales y también científicos.

¿En qué esquema económico-político puede respirar mejor la cultura, en el socialismo o en el capitalismo?

Hay variantes tanto en el socialismo como en el capitalismo. No es lo mismo el socialismo chino que el cubano, como tampoco no es lo mismo el capitalismo alemán que el estadounidense.

El socialismo ya verificó su fracaso económico: En Cuba se tuvo que recurrir a los grandes capitales internacionales para lograr medios de subsistencia. En el aspecto educativo se logró alfabetizar a todos, pero el Estado dirige y controla todo el espectro cultural: qué se edita, qué se lee y más grave aún no hay libertad de expresión, realidad propia de un Estado bajo el mando de un solo partido político desde hace cincuenta años. China crece económicamente de manera impresionante y tiene regiones abiertas como Hong Kong, pero igualmente no hay democracia en aquel gran país asiático. ¿Acaso la democracia no es el mejor hábitat para la cultura?.

La respuesta es sí, pero la democracia no está exenta de problemas y la cultura a veces sufre los vaivenes de la natural alternancia en el poder que hay en todo sistema democrático y la cultura también está sometida a los caprichos autoritarios de la oligarquía de los factores reales de poder.

El capitalismo ha vuelto a demostrar su vocación salvaje y su fracaso estriba en que la especulación y la trampa puede llevar a millones de personas a la ruina, al hambre y a la desesperación. El mercado juega un papel relevante, pero tiene mecanismos a veces perversos e injustos y el desempleo y el subempleo son pruebas palpables de la insuficiencia del capitalismo. La falta de generación de empleos es uno de los pecados más graves de este sistema.

¿Qué pasaría en México si la cultura estuviese sólo en las garras del mercado? ¿Por qué es importante el Estado subsidie actividades culturales? Si el Estado no tuviese la menor intervención, la cultura sería sólo un artículo de consumo y nada más, se diluiría bajo la dictadura del mercado de suyo hostil. Los artistas

podrían ser expulsados del supuesto paraíso capitalista, por el solo hecho de no ser atractivos para un mercado muchas veces caprichoso y manipulado.

En México ha habido poetas, novelistas, dramaturgos, ensayistas, cineastas, pintores, escultores, bailarines, músicos, coreógrafos, arquitectos, historiadores, filósofos, juristas, científicos, así como críticos de arte, que han generado una vasta cultura. ¿Qué tanto hemos valorado este esfuerzo colectivo?

La cultura está inmersa en un sistema social, económico y político y corre el riesgo de convertirse en un rehén de intereses de élite, tanto en el sistema capitalista como en el socialista. En el primer esquema las artes valen si se venden si son “productivas”, cuestión que me parece terrible, porque entonces los artistas, es decir, los hombres y mujeres que generan arte y por tanto cultura, se ven atrapados entre sus necesidades propias como personas y la voracidad de una industria que le interesa primero y ultimadamente ganar sólo dinero. Adicionalmente, los artistas en ocasiones se enfrentan ante la indiferencia de una parte del público que en teoría es el principal beneficiario de la generación de cultura. En el segundo, la cultura no es libre, tiene que ser socialista y por tanto los intereses de la Nomenklatura no deben ponerse en riesgo y por lo mismo la clase dominante dicta los lineamientos a seguir: qué se debe leer y escribir, qué se debe pintar, qué se debe mostrar en un museo.

En la desaparecida República Democrática Alemana, las autoridades políticas vigilaban y espiaban a través de la STASI, las actividades de la población, más aún de los académicos, intelectuales, artistas y líderes religiosos fundamentalmente pastores luteranos. En la Unión Soviética destacados personajes no se podían mover con libertad o fueron conculcados sus derechos y obras: a Boris Pasternak se le prohibió viajar a Estocolmo para recibir el Premio Nobel de Literatura en 1958, los más destacados ajedrecistas soviéticos fueron vigilados día y noche, se prohibió la coreografía de Balanchine, se persiguió al científico Andrei Sajarov, fundador del Comité Ruso para la Defensa de los Derechos Humanos en 1970 y quien ganó el Premio Nobel de la Paz en 1975. No sólo eso, el gobierno soviético presionó duramente al campeón mundial de ajedrez Boris Spassky y espió a su retador estadounidense, Bobby Fischer. La “guerra fría” también se extendía a un tablero de ajedrez. Fischer ganó a su rival ruso en el verano de 1972 en Islandia y le arrebató así a la Unión Soviética la hegemonía que desde 1948 estableció en el llamado juego-ciencia.

Paradójicamente la política, la economía, la sociedad, el deporte y la educación forman parte de una cultura, lo que llamaban los antiguos griegos, Paideia. México también debe verse en el espejo de la cultura que ha crecido en su seno. El prestigio de nuestro país estriba fundamentalmente en su cultura y ésta tiene que ver con sus universidades y centros de cultura, con la creación, con la investigación y con la difusión, con la preparación de nuevos talentos en todas las disciplinas y profesiones.

La Universidad es una generadora natural de conocimiento y cultura. En ella se preparan los futuros profesionales de artes, ciencias y humanidades, pero también hay investigación. Si bien no sólo en la Universidad se procura investigación para la solución de problemas puntuales, algunos de ellos que agobian a la sociedad entera, también es cierto que la investigación encuentra en la Universidad su paradigma más noble. Universidades públicas y privadas tienen la obligación de investigar y esto es generar cultura: encontrar remedios para tal o cual enfermedad, ahorro de energía eléctrica, mejorar las condiciones ecológicas, propuestas de reforma legislativa que coadyuven al bienestar social, estudios sociológicos que permitan entender la dinámica social, por ejemplo, la migración, etcétera. Con la creación del Sistema Nacional de Investigadores en el sexenio de Miguel de la Madrid se trató de evitar o por lo menos disminuir la fuga de cerebros al extranjero, o dicho en palabras del ya aludido dramaturgo Rodolfo Usigli, “bracerismo intelectual”.

Tengo el honor de colaborar como profesor investigador en la Universidad Iberoamericana, sitio donde se privilegia la investigación académica y científica, la libertad de cátedra, de culto religioso, de libertad de opinión política, pero lo que más destaco es el libre flujo de ideas con base en el respeto y la promoción de los derechos humanos. Hace apenas algunos lustros, los mexicanos promovemos en serio la cultura del respeto y la promoción de los derechos humanos.

Por otra parte, en diferentes universidades hay revistas de diferentes temáticas de excelente factura. Además ha habido revistas culturales, políticas y filosóficas de primer orden: *Vuelta*, que a mi juicio fue la mejor revista mexicana de su tipo en el siglo XX. *Letras libres*, heredera natural de la revista fundada por Octavio Paz. *Nexos*, también ha cumplido durante más de treinta años su cometido de analizar, informar y debatir. Además han existido varios suplementos culturales en diarios que sin duda han contribuido en divulgar conocimiento artístico.

Todos nosotros tenemos el derecho y la obligación de generar cultura. Tenemos el derecho de generar cultura y de participar del patrimonio cultural tal y como lo dispone el artículo 27 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 de la que el Estado mexicano es signatario. Pero también tenemos la obligación de participar en la cultura para engrandecerla. Es una manera de proyectarnos, dado que al crecer la cultura nosotros crecemos con ella.

Pero la cultura no es sólo objeto de la Ciencia del Derecho, también lo es de la Filosofía. Según Rodolfo Mondolfo en su libro *En los orígenes de la filosofía de la cultura*, la filosofía de la cultura “concentra su atención en el problema de la cultura en su totalidad, considerada como conjunto, organismo y dinamismo de todos los productos de la actividad humana creadora (sociedad, lenguaje, costumbres, educación, vida moral, política, economía, técnica, arte, ciencia, mito, religión, etcétera) es decir, de todas las encarnaciones o realizaciones del espíritu que pueden recogerse con fórmula hegeliana, bajo el nombre de espíritu objetivo.”

Hasta aquí Mondolfo. Luego entonces, la cultura como amplísima realidad tiene relación directa con la antropología filosófica, porque el hombre aún en estado de ignorancia o de inconsciencia forma parte de una cultura. De ahí la importancia del libro de Samuel Ramos *El perfil del hombre y la cultura en México*, cuya influencia en el célebre texto *El laberinto de la soledad* de Octavio Paz es innegable.

La participación en la cultura y las artes no nos obliga necesariamente a desempeñar un rol como personas de letras, pintores, escultores, cineastas, etcétera. La Estética es la reflexión filosófica sobre las artes. Así entonces, si bien no todo hombre y toda mujer debe ser artista, la apreciación de la cultura y las artes aproxima la Estética. Y para esto, debe haber una educación más abierta. Por tanto, todos los agentes de la educación están involucrados en la cultura: padres de familia, escuelas, universidades, medios de comunicación, empresas, asociaciones religiosas, partidos políticos, gobiernos, en suma, todo el Estado.

Surge la duda, ¿la cultura nos hace más libres? Para Friedrich Schiller en su conjunto de epístolas que tituló *La educación estética del hombre*, “la cultura lejos de darnos la libertad, desarrolla en nosotros con cada nueva potencia que evoca, una nueva necesidad.” A diferencia de lo que sustentaba el gran poeta alemán, considero que la cultura efectivamente nos crea necesidades, pero también es verídico que la creación de necesidades no nos quita libertades, aunque sí puede restringirlas. La tecnología es un factor importante de la cultura, pero no creo o mejor dicho no quiero creer que la vida de los libros impresos en papel y que los profesores seremos sustituidos por computadoras. Aunque escriba en una computadora y consulte algunos datos y noticias vía internet, no dejo de leer libros, revistas y periódicos. Para mí es una necesidad leer diariamente y escribir con frecuencia. No obstante la necesidad de aprender y de estar dentro de la cultura, no siento que mi libertad quede restringida por la cultura. Pienso que más bien las prohibiciones y conculcaciones culturales provienen de Estados totalitarios y autoritarios. No olvido la frivolidad del mercado extremo que intenta desplazar al Estado en sus funciones de promoción y generación de cultura y bellas artes.

Tengo el privilegio y la obligación moral y jurídica de participar conscientemente en la cultura. Otras personas no pueden hacerlo porque están ocupadas en sobrevivir y otras no han tenido el interés aunque tengan resuelto su problema económico. No se requiere resolver el problema económico para hacer cultura y participar de ella. La falta de participación en la cultura no es un problema de lucha de clases, ni de lógica clásica, no es un problema de aptitud, sino de actitud, de voluntad y compromiso.

Para participar concienzudamente en la cultura, más que inteligencia se necesita sensibilidad. De la sonata para piano, *Apasionata* de Beethoven, Lenin declaró que no podía seguir escuchándola porque no continuaría entonces con el curso de la resolución. Su praxis revolucionaria triunfó sobre su sensibilidad esté-

tica. Antes de ser un hombre ideológicamente contrario al Zar, Lenin fue un esteta y un estudioso.

Un ser humano normal no puede ser el mismo después de observar el Guernica de Picasso, o los murales de Orozco en el Hospicio Cabañas en Guadalupe o los murales de Rivera en el Palacio Nacional. Cualquier ser humano debe impactarse al escuchar la Novena Sinfonía de Beethoven que culturalmente también nos pertenece. El hombre es impresionable precisamente por la cultura y las artes.

La cultura y las artes pueden transformar positivamente a las personas. Aunque hay casos para la criminología: a Hitler le fascinaba la música de Wagner y a Stalin le encantaba el ballet. Ambos fueron no sólo genocidas, sino también para desgracia de la humanidad, saqueadores de arte y destructores de culturas.

Después de los desastres de la segunda guerra mundial, de los totalitarismos, autoritarismos y democracias deficientes, en el siglo XXI, los seres humanos queremos disfrutar de la cultura sin estar atados a una ideología en particular. La libertad de creencias religiosas, es decir, el auténtico laicismo, la libertad de creación y de pensamiento, la libertad de imprenta y la libertad para la educación son fundamentales para cohesionar una gran cultura política pluripartidista y verdaderamente democrática, donde los ciudadanos establezcamos prioridades en la agenda nacional. No podemos ser demócratas en la ignorancia o peor aún en la indiferencia. Hay que fortalecer la educación política con más formación y mejor información pública. No es de buen gusto ser “ciudadano de internet”, el ciudadano tiene que salir a la calle y convivir con los otros, ejercer civismo y exhibir su educación al respetar todos los ordenamientos jurídicos, para empezar las reglas de vialidad urbana.

Los derechos humanos no están separados de la cultura. Es más, los derechos humanos nacen, crecen y se expanden en la cultura, y ésta a su vez genera subculturas y reacciones contraculturales y por ilógico que parezca, las subculturas, esto es, las culturas minoritarias que subyacen debajo de una cultura dominante, y las contraculturas que no son necesariamente ilícitas como el movimiento hippie en Estados Unidos, se entienden como parte de la cultura.

Sería un error presentar el concepto de cultura como una realidad de élites para élites. Sería un honor que la cultura fuese secuestrada para un grupo político o económico. La cultura como el hombre que la genera requieren de libertad y uno de los elementos culturales más importantes es el deporte.

La gama deportiva es amplísima: fútbol soccer, automovilismo, tenis, karate, ajedrez, atletismo, natación, baloncesto, gimnasia, fútbol americano, béisbol, alpinismo, etcétera. El deporte no se restringe a lo físico, también la mente juega un papel fundamental.

La cultura deportiva en México no es suficiente, a los resultados me remito. De ahí la importancia de que haya más apoyos reales y menos burocracia. ¿El problema reside en los dirigentes del deporte o en todos nosotros?

Hemos sido anfitriones de unos Juegos Olímpicos y dos veces país sede del Campeonato Mundial de Fútbol. Hemos tenido buenos deportistas, pero los logros son más de carácter individual que colectivo. Las cifras al respecto no mienten: boxeadores, atletas y algunos nadadores y clavadistas han dado honores a México, pero en los torneos de equipos, México fracasa más de lo que triunfa. ¿Por qué? Nos cuesta trabajar en equipo? ¿Es un problema cultural en el que hay que modificar la mentalidad o debemos cambiar los sistemas de organización?

Estoy convencido de que la cultura toda debe contribuir al fin natural del ser humano, esto es, la felicidad. Dice el filósofo Julián Marías en su tratado la felicidad humana: “A lo que no renuncia el hombre, a pesar de todo, es a ser feliz. “Por supuesto que la definición del término felicidad contrae muchos problemas, pero esto no implica que los seres humanos claudiquemos en el intento de ser verdaderamente felices de distintos modos y a través de diversos caminos. No creo que pueda haber auténtica felicidad si se perjudica con nuestras acciones los derechos de nuestros semejantes. Así como el hombre no puede ser apolítico ni vivir sin cultura, tampoco puede dejar de buscar la felicidad, a menos que se realice un autosabotaje.

Los hombres y mujeres como seres racionales no nos conformamos con tener sólo pan, porque como está escrito en el evangelio de San Mateo las palabras de Jesús frente a la tentación de Satanás: “No sólo de pan vive el hombre.” Necesitamos vivir también de la cultura y de realidades supramateriales como el amor y la comprensión. ¿Qué sería el hombre si no ama y no es amado, si no es comprendido? Por supuesto que hay toda una cultura del amor, en la que se mezclan pensamientos, instintos, pasiones, parábolas e intuiciones. ¿Cuántas obras pictóricas, musicales, poéticas tienen como temas principales el amor y el desamor?

Al parecer sólo dos filósofos se han atrevido a escribir sobre el amor, una realidad que va más allá de la razón. Platón primero, en varios de sus Diálogos y muchos siglos después lo hizo Ortega y Gasset con su célebre ensayo que leí por vez primera en el último año de Bachillerato en la Universidad La Salle, Estudios sobre el amor.

Hoy por hoy México tiene más de 110 millones de habitantes. Hay más de 15 millones de mexicanos que residen en el extranjero, principalmente en Estados Unidos. Somos un país diferente al del siglo XX y muy diferente al de hace dos siglos. Nuestra cultura es más rica y compleja. Hay indígenas mexicanos que hablan sólo algunas palabras de castellano y emigran al norte y se ven obligados por las circunstancias a aprender inglés. Hay pueblos indígenas que no terminan de incorporarse a México. Hay diferentes patrones culturales a lo largo y ancho de

la República Mexicana. Hay diferentes acentos y modismos. Ya no hay un solo prototipo de mexicano. Si bien todos los mexicanos tenemos elementos en común, hay diferencias que nos convierte en un país plural: en lo político tenemos partidos políticos de diferentes signos, prácticas e ideologías, en lo futbolístico ya no sólo hay seguidores de las famosas “chivas” y del polémico equipo América que volvió a perder frente al Guadalajara; en gastronomía (por ejemplo en Nuevo León se come cabrito, en Jalisco tortas ahogadas, en Puebla enchiladas de mole, en sonora cabrería y en Yucatán cochinita pibil) La x aquí es pronunciada de diversas maneras: puede ser suave, cuando decimos mixiote, puede ser más enfática como se se tratase de una jota, cuando pronunciamos el nombre de nuestro país. México o puede tener esa combinación natural cuando decimos, extraordinario. A diferencia del castellano que se habla en España o Argentina y Uruguay que es más seco, en México, los diversos acentos que tenemos son dulces y evocan nuestro pasado histórico que fue al inicio sobre todo muy doloroso cuando nuestra Nación surgió como entidad cultural y social en el siglo XVI. De ahí el abuso en el uso de los diminutivos y uno en particular que no me gusta y que es muy común: ahorita, palabra mágica y horrible que extiende el tiempo para no cumplir las obligaciones de manera puntual. Ahorita es la imprecisión, es un limbo creado por una comodidad inconsciente y una palabra invocada todos los días.

La cultura debe estar presente en todo el país y no sólo en las grandes ciudades. La Ciudad de México es una gran metrópolis, Se pueden observar expresiones subculturales de la comunidad judía mexicana, de japoneses, chinos, estadounidenses, italianos, alemanes, españoles y franceses principalmente. Hay barrios clásicos y de gran belleza como Coyoacán, Mixcoac y San Ángel, colonias forjadoras de cultura como la Condesa y la Roma. La capital del Estado mexicano ha sido la primera víctima del excesivo centralismo. ‘¿Es viable la Ciudad de México en los próximos años? ¿Por qué aferramos a que nuestra ciudad permanezca como capital si la propia Constitución establece la posibilidad de que los poderes federales se vayan a otra ciudad, para que la Ciudad de México se convierta en el Estado del Valle de México? La cultura mexicana no tiene porque concentrarse en la Ciudad de México, porque la cultura del país está en sus ruinas arqueológicas y sus templos religiosos, en sus edificios públicos, museos y castillos, en sus antiguas haciendas, en las escuelas y universidades, en el himno nacional y en las letras de sus escritores y la creación de las demás bellas artes, en sus mejores leyes y costumbres, en los derechos humanos de las mayoría y de las minorías, en las obligaciones jurídicas que todo estudiante de Derecho debe aprender, en la ecología, en el lenguaje cotidiano, en el comportamiento financiero y económico del Estado, las empresas y las personas. Cultura también lo son las nuevas expresiones sociales.

La condición humana es de suyo compleja, y en un mosaico cultural como el nuestro, la condición humana es más interesante, pero también se convierte en un desafío para la gobernabilidad democrática. No hay una sola mentalidad mexicana, y esto no es sólo por una cuestión de reflejos democráticos, es por la diversidad

cultural y de generaciones que interactúan y que hay en nuestra apreciada tierra, lo cual vuelve más intenso y apasionado el tema del estudio de la cultura mexicana.

El hombre es una paradoja cultural, no se crea a sí mismo, pero puede crear tecnología, arte y ciencia. Sin hombre no hay cultura, sin cultura no hay hombre.

El hombre es una paradoja cultural, puede poner nombres a todos los seres y las cosas, crea el lenguaje y la literatura, pero tiene problemas de comunicación aún hablando el mismo idioma. Seguimos atrapados en una torre de Babel: el mundo es un mosaico de lenguas, costumbres, religiones y sistemas jurídicos y políticos. Culturas que se interrelacionan, pero que son incapaces de garantizar la paz mundial.

No obstante, hay algunos ejemplos de artistas que son inteligentes que no sólo promueven la cultura, promueven la paz. Daniel Barenboim, pianista, músico y director de origen judío argentino ha sido capaz de formar una orquesta juvenil compuesta por integrantes de diferentes nacionalidades, religiones y lenguas y que se han presentado en diferentes ciudades del Medio Oriente y Europa para enviar un claro mensaje de paz, alegría y justicia. Los une y los convoca la música. La labor del talentoso artista demuestra que su autoridad moral está por encima de las disputas ideológicas, ya sean de carácter político o religioso, disputas que quedan superadas por el arte. Barenboim ha hecho más que todos los políticos del Medio Oriente, Unión Europea y Estados Unidos juntos en el último lustro: hacer que los seres humanos puedan estar unidos y fascinados en la diversidad a través de la producción cultural.

¡Qué difícil es la convivencia entre los seres humanos! Sin embargo, no nos queda otra opción, sino convivir con profundo respeto.

La esperanza de nuestro país en su cultura. De ahí su importancia. Para acabar con el cinismo hay que practicar el civismo. Hagamos cultura, es la mejor manera de demostrar nuestra calidad de homo sapiens.

Evitemos que la cultura mexicana se convierta en una estatua de sal. La vida hay que tomarla con filosofía, pero también como lo escribió el gran pensador bilbaíno Miguel de Unamuno, en su poema *Fiat lux*: "... hay que tomar la vida con poesía." Al notable ex Rector de la Universidad de Salamanca le dolía España, pues a mí me duele mucho México. La poesía puede ser salvación, por esta razón, quiero concluir mi participación con el fragmento final de poema *Vuelta del gran mexicano* que es Octavio Paz Premio Cervantes en 1981 en Alcalá de Henares, Premio de la Paz por los libreros alemanes en Frankfurt en 1984 y Premio Nobel de Literatura en Estocolmo en 1990:

“...

Camino hacia mí mismo
 hacia la plazuela
 el espacio está adentro
 no es un edén subvertido
 es un latido de tiempo
 los lugares son confluencias
 aleteo de presencias
 en un espacio instantáneo
 silba el viento
 entre los fresnos surtidores
 luz y sombra casi líquidas
 voces de agua
 brillan fluyen se pierden
 me dejan en las manos
 un manojo de reflejos
 camino sin avanzar
 nunca llegamos
 nunca estamos en donde estamos
 no el pasado
 el presente es intocable.”

SEMBLANZA CURRICULAR

Juan Federico Arriola Cantero. Él es licenciado en derecho, por la Universidad La Salle; doctor en derecho por la Universidad La Salle; doctor en filosofía por la Universidad Iberoamericana; maestro en filosofía por la Universidad Panamericana. Tiene diplomado en filosofía y teoría del derecho por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, y diplomado en Gestión para la innovación en instituciones educativas de la compañía de Jesús, de octubre de 2009 a junio de 2010.

Es profesor titular de tiempo completo en la Universidad Iberoamericana, es miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Tiene una abundante producción bibliohemerográfica, y ha recibido diversos premios en reconocimiento a su desarrollo académico. Sin más preámbulo, le cedo el uso de la palabra al doctor Juan Federico Arriola Cantero.

MTRO. FRANCISCO CISCOMANI FREANER

Titular de la Unidad de Planeación y
Evaluación de Políticas Educativas SEP

Hay un creciente consenso con respecto a la federalización educativa en México que está incompleta. Me voy a hacer preguntas al final de esta conferencia, me voy a hacer las preguntas que les voy a plantear para que las vean a lo largo digamos de esta exposición. ¿Es o no la federalización educativa una asignatura pendiente que tiene el Congreso de la Unión? ¿A arribado o no al nivel municipal como se lo propuso en 1993? ¿Es realmente un federalismo educativo o es un feudalismo educativo? Pregunta dura y concreta.

¿Cuál es la regla en el federalismo educativo? Es la regla de oro, “el que tiene el oro pone la regla”. ¿Cómo están convenidos los sistemas de transferencia de recursos y operación de programas a lo largo y ancho del país entre las diversas autoridades educativas? ¿Es el Fondo de Aportaciones a la Educación Básica el motor del federalismo? ¿O es aprobado por este Congreso de la Unión? ¿O es realmente el freno que de alguna manera distorsiona el desarrollo educativo en las entidades federativas?

Son preguntas que me hago todos los días en esta función, como titular de la Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas, porque he trabajado otras políticas que son más sencillas, menos complejas, con menos actores políticos, académicos, organizaciones de la sociedad civil.

Voy a repasar brevemente el proceso de descentralización para llegar a estas preguntas que son interesantes. El consenso nacional, y también mundial, es la calidad de la educación. El proceso de la descentralización nos debe llevar a ese objetivo, elevar la calidad. Ya pasaron los años de ampliar la cobertura y que todos estemos en la escuela o podamos estar en la escuela. Ahora el reto es elevar la calidad y que no abandonemos la escuela, particularmente en secundaria.

Cada gobierno en América Latina, en Europa fue definiendo en qué medida descentralizaba funciones. Había dos aspectos que había que sopesar: primero la gobernabilidad del sector educativo —hay que entender que los maestros son actores políticos importante que mueven países o entidades federativas, nada más hay que ver Oaxaca como un ejemplo— y lo otro que sopesaron es si esto incrementaría o no la calidad educativa al acercar el servicio a la población objetivo, que son nuestros niños y jóvenes.

Creo que el proceso de descentralización comienza con la desconcentración de la Secretaría de Educación Pública en el 79 y la creación de delegacio-

nes. Primer paso importante, desconcentración de servicios. Sin embargo, en el 82 el Estado empezó a modificar el peso que tenía en su economía y, ante la necesidad de crear más y mejores empleos, ganó gran relevancia estratégica cambiar el sistema educativo. Un programa de modernización del 89 al 94, donde ese establece por fin que sea obligatoria la secundaria, nuevos planes de estudio, nueva Ley General de Educación, descentralización.

1992. Una descentralización que se hace de forma rápida después de una reforma al artículo 30. constitucional, y se firma un Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica; Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, uno de los principales actores; entidades federativas por otro lado y el gobierno federal. Ahí inicia propiamente en sentido estricto un proceso de federalización educativa.

¿Pero dónde nos quedamos? Sí hubo transferencia. ¿Transferencia de qué? De infraestructura: Las escuelas son de los estados; el personal docente, el nuevo patrón es el Estado de la federación.

Recursos financieros. Garantizamos los recursos necesarios para operar los servicios educativos. El Congreso de la Unión, es una obligación tanto del Ejecutivo, es el que aprueba esto finalmente, todo bajo el control de los gobiernos estatales. ¿Está en control? ¿Observamos realmente si hay entidades federativas que pueden salir con los recursos que actualmente tienen asignados? ¿O tenemos movimiento siempre en Michoacán, Oaxaca, movimiento de bases magisteriales, en Guerrero, Morelos y algunas otras entidades?

El único punto de la república que sigue siendo administrado por el gobierno federal es el Distrito Federal, ahí somos la autoridad en todos los sentidos. Y, bueno, es un proceso de descentralización pendiente. Hay un transitorio ahí que dice que hasta se debe acordar con la autoridad política, el sindicato, etcétera. Tenemos pendiente el DF. Hasta ahí llega ese proceso, digamos, de descentralización.

¿Qué hicimos después? ¿Pudieron o no pudieron los estados de forma inmediata hacerse cargo de sus servicios? No pudieron; o no les garantizamos recursos o no creímos en ellos y les asignamos las suficientes responsabilidades, les descentralizamos, los responsabilizamos, los seguimos de alguna manera administrando. ¿Qué hizo el gobierno? Pues creó servicios compensatorios, entidades federativas donde no se puede prestar el servicio por parte del Estado. Entra la federación, como las escuelas Conafe, por ejemplo, y algunos otros.

Creo que después tenemos un modelo que va experimentando diferentes cambios desde 1992, 1993 hasta el 2000. Nosotros tenemos como federación una serie de atribuciones, por ejemplo: la actualización docente, el calendario escolar, la definición de planes y programas, entre otras. Y las entidades federativas deben operar los servicios educativos bajo estas directrices.

Pero quiero que imaginen un presupuesto de más o menos 500 mil millones de pesos, donde la mitad va al Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y el 97 por ciento de estos recursos son sueldos y salarios para maestros —246 mil millones, 97 por ciento, y luego tenemos otros fondos: el Fondo de Aportaciones Múltiples, etcétera, todo destinado a la educación— y el otro resto en la federación, particularmente en educación superior, media superior y básica. Como titular de la Unidad de Planeación manejo un presupuesto muy modesto de 2 mil millones de pesos, que es modesto con respecto al sector educativo para efectos de evaluación.

En realidad lo que está sucediendo es que desde la federación tiramos unas líneas sobre programas que a la federación le interesa que se desarrollen. Traemos creo que 75 programas. Imaginen a las autoridades educativas con 75 programas, los directores de escuela se convierten en administradores de papelería, solicitan recursos. O sea, sí tenemos un problema en el sentido, digamos, amplio de que más que dedicarte a la labor de liderar una escuela, poner en el centro a los alumnos, a los maestros, innovar, desarrollar están continuamente preocupados por el acceso a mayores recursos, igual los estados están siempre peleando por recursos federales.

En el 2000 nos fijamos poner a la escuela en el centro y la calidad de la educación, pero fíjense cómo ampliamos los actores. Ahora somos muchísimos más, porque la alternancia trajo como consecuencia una mayor participación. Ya no únicamente es la relación bilateral, simbiótica como dicen algunos de los críticos de la SEP y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, que con razón critican. Pero, bueno, creo que también se han dado resultados particularmente en los últimos dos años con respecto a acuerdos con el magisterio para elevar la calidad de la educación.

Ahora tenemos gobiernos estatales, medios de comunicación más involucrados, intelectuales, académicos, empresarios y organizaciones de la sociedad civil, padres de familia, asociaciones nacionales y universidades estatales, por darles algunos ejemplos.

Se crean después tres organismos colegiados muy importantes desde mi óptica. Primero el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, que es un instituto que va a cumplir 10 años y que ahorita públicamente se ha hablado de su fortalecimiento, de mejorar, cómo opera en régimen de autonomía presupuestaria, que creo que hacia allá vamos. Hay compromiso, hay voluntades políticas para hacer eso y darle un papel preponderante y más amplio en la evaluación del Sistema Educativo Nacional.

El Consejo Nacional de Autoridades Educativas. La ley establecía 10 años antes que las autoridades educativas debían reunirse para discutir estos temas y tomar acuerdos. Bueno, es hasta 2004, bajo el liderazgo del diputado Reyes

Tamez, como secretario de Educación Pública, que se crea este consejo, el Conae-do, que es una especie de senado de las autoridades educativas, como dice el maes-tro Lujambio, actual secretario de Educación Pública.

Y el Consejo de Especialistas para la Educación, que está congelado y que no funciona actualmente por razones que desconozco. Hay siempre aspectos de la ley que no llegan, digamos, a un punto concreto. Quiero que sepan que también se crearon movimientos de la sociedad civil y que empiezan a participar activamente en el desarrollo de las políticas públicas. Ya no son más observadores, ahora son personas que estudian, publican, declaran y exigen.

Vamos a ver más adelante este tipo de movimientos. ¿Qué ha marcado en los últimos años un proceso de descentralización y de acuerdo político? El diseño regulatorio que tiene la Ley General de Educación no es el mejor. Si lo comparo con el diseño de la Ley de Procedimiento Administrativo, en el Capítulo “De mejora regulatoria” o la Ley de Transparencia y Acceso a la Información o la Ley de Competencia en realidad es muy difícil que la Ley General de Educación pase algunas pruebas, digamos, en cuanto a buen diseño regulatorio.

Hay una mezcla de atribuciones concurrentes. Las atribuciones exclusi-vas en ocasiones no se ejercen particularmente por las auditorías estatales, y tenemos pendiente desde hace casi 20 años y espero que no sea para siempre el nivel municipal, llegar a la descentralización a nivel municipal.

Esto nos ha forzado a crear acuerdos políticos como la alianza por la calidad de la educación, donde lo que pretendemos es tener mejores maestros, mejores alumnos, mejores escuelas, involucramos reforma curricular, evaluación para mejorar la calidad. Y lo que hacemos es convocar a un sindicato nacional, a todas sus secciones, que son 59, y a todas las autoridades educativas locales en pro de esto. Pero establecemos recursos financieros federales para los efectos y aplicamos la regla de oro, “el que tiene el oro pone la regla”, para rehabilitar escuelas, para hacer equis y ye. Son aspectos que nos ha llevado este federalismo a implementar.

Ahorita hablábamos de las organizaciones de la sociedad civil y de las redes. Ustedes tienen identificadas a nivel nacional tres: el compromiso social, el Consejo Ciudadano Autónomo por la Educación y la Coalición Ciudadana por la Educación, y un sin número de organizaciones sociales que forman parte de estos colectivos.

Quiero que sepan que, bueno, siendo de Sonora en ocasiones lo que pasa aquí en México, como digo, en el Altiplano Central no necesariamente se sabe en Sonora, en Chihuahua, en Chiapas. Mucho de lo que nos acongoja y nos angustia en realidad está siendo publicitado en la Ciudad de México. No hemos llegado en

el federalismo educativo a hacer permanente la presencia de las organizaciones de la sociedad civil, cuesta muchísimo trabajo que participen. Ése es una de los grandes retos del federalismo adicionalmente al que tienen las autoridades.

¿Qué nos falta en el sistema educativo? Tenemos una distribución de atribuciones entre la federación y los estados. El Estado tomó un conjunto de atribuciones que las otorgó a los estados, pero en realidad los municipios aparecen ausentes ahí. Imagino un México a partir de 2012 en el que —en lugar de que los estados presten el servicio y la federación compense donde no puedan organizarse los estados— los municipios presten el servicio y el Estado de la unión compense donde no pueda prestar servicios el estado.

También imagino un México donde probablemente el Distrito Federal y su sistema educativo ya esté descentralizado, pero son aspectos más complejos y de índole político. Cuando brincamos de la parte educativa a la parte política ya tenemos problemas.

Lo que tenemos que hacer es vincular a la escuela con la comunidad. Si la tratamos de vincular desde la federación es imposible, desde el Estado es casi imposible y desde el municipio es posible. Si logramos que los municipios se hagan cargo en programas piloto del sistema educativo podremos acercar más ese servicio como el de recolección de basura, como el que ustedes quieren.

Los padres, las madres de familia estarán más exigentes ante una autoridad que tiene inmediata y no una autoridad federal donde parecería que es la SEP federal la que tienen toda la responsabilidad o la secretaría estatal de una entidad federativa, que a su vez dice: “Señores, no tengo dinero o no puedo resolver esto sin intervención federal”.

Ahí vemos la distribución entre las autoridades educativas, la federal y la local, en realidad es algo de lo que ya les he venido hablando. Y, bueno, finalmente ustedes verán en el recuadro que nosotros formulamos programas de cooperación internacional, y la autoridad local se dedica a la prestación de servicios de educación básica y normal, que son aspectos que considero importantes para destacar y que son esquemas que permiten de alguna manera comparar qué hace la federación que fija lineamientos, que es normativo, que distribuye recursos. ¿Y qué hace la autoridad local? Colabora, crea esta vinculación con la comunidad, entre otros.

Bueno, creo que las preguntas siguen siendo válidas. ¿Cómo vamos a fortalecer nosotros el federalismo educativo? ¿Cómo vamos a establecer esa conexión escuela-sociedad? ¿Cómo vamos a cambiar esas relaciones entre el Estado y la escuela? ¿Por qué la escuela se ve tan alejada de la federación, más cercana al Estado, pero se vería más cercana a la parte municipal?

Creo que tenemos que afianzar y fortalecer las capacidades de las entidades federativas, y debemos terminar con la asignatura pendiente que tiene este país —y particularmente el Congreso de la Unión— de descentralizar, por lo menos en los primeros años a partir de 2012, la educación hacia aquellos municipios que se puedan hacer cargo de este servicio.

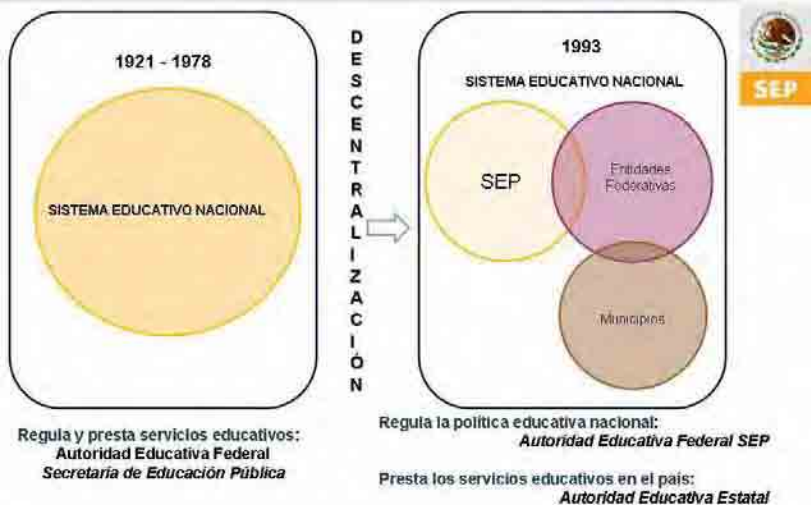
En un verdadero federalismo debemos distribuir no sólo competencias y responsabilidades, sino también recursos. Debemos mandar esos recursos a las entidades federativas y de alguna manera terminar con la regla de oro, “el que tiene el oro pone la regla”, dejar en libertad a las entidades federativas para que bajo cuatro parámetros muy generales les voy a poner tecnologías, inglés, capacitación docente y prevención de violencia generen programas para las escuelas, en lugar de tener 75 programas funcionando al mismo tiempo.

Debemos entrarle al Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y ver si distorsiona o no, si el Estado de México se nos sale de la lámina cuando le distribuimos recursos y si Veracruz o alguna otra entidad federativa mucho más pequeña es castigada.

El federalismo educativo requiere de imaginación, de diseñadores, de gran responsabilidad por parte de los legisladores más allá de modificar dos o tres aspectos de la Ley General de Educación. El reto está en pensar en una nueva ley que nos permita completar estos efectos. De otra manera la educación seguirá por este rumbo, sin presentando mejoras. Pero creo que la velocidad con la que queremos esas mejoras, la mejora en la calidad será una que no deseamos.



Proceso de Federalización



1

Federalización



En 1992 con la firma del ANMEB y de convenios entre el Gobierno Federal y las entidades se inició propiamente el proceso de federalización educativa.

2

La federalización en la alternancia



Se propuso fortalecer la calidad educativa, la promoción de la innovación, la evaluación y la rendición de cuentas, así como el mejoramiento de la gestión del sistema en el ámbito de los docentes y los alumnos

3

La federalización en la alternancia

Organismos colegiados creados a partir de la alternancia



4

La federalización en la alternancia

La Alianza por la Calidad de la Educación



Se firmó en 2008 con otros actores legisladores, académicos y organizaciones sociales, es también, una estrategia para iniciar una transformación profunda en tres ámbitos de la educación: alumnos, docentes y escuelas.

5

Organismos colegiados creados a partir de la alternancia



6

Federalización en México



7

Atribuciones de las autoridades educativas federal y estatales



SEP	Elabora y autoriza libros de texto	Determina planes y programas de estudio	Certifica la aptitud docente para la enseñanza <i>(reforma 2010)</i>	Realiza planeación y evaluación del Sistema Educativo Nacional
Autoridad educativa local	Distribuye libros de texto	Propone contenido regionales	Participa en la operación de mecanismos de ingreso a la docencia <i>(reforma 2011)</i>	Dar a conocer los resultados de la evaluación

8



SEMBLANZA CURRICULAR

El Lic. Francisco Ciscomani Freaner, sonorense, es maestro en derecho europeo por la Universidad de Paris II y en derecho económico internacional por la Universidad de George Washington, y además licenciado en derecho por la Facultad Libre de Derecho de Monterrey.

Ha tenido desempeño profesional en diversos cargos importantes en la administración pública. Por ejemplo, participó de manera destacada en la creación de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, de la que fue coordinador general hasta febrero de 2003.

DIP. LOC. LORENA CUÉLLAR CISNEROS

Diputada Local y expresidenta local del municipio de Tlaxcala

Quisiera comentarles sobre el método de formación con valores para la vida, que es un método para educar por la experiencia en el diálogo, el saber escuchar, resolver y trascender. Es un programa que estamos llevando a cabo en Tlaxcala. Quien ha sido autor de todo esto es don Armando Prida Huerta, quien es un distinguido empresario. Nos hemos sumado a los esfuerzos para llevar a cabo este proyecto en Tlaxcala, capital, y poderlo trascender a todo el país.

La materia de civismo en los libros de texto gratuitos en México dejó de existir. A finales del siglo XIX los libros de civismo en la Ciudad de México. En 1959 nace la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuito, baluarte de la educación, fundada por el presidente López Mateos y dirigida por Martín Luis Guzmán, ahí se integra el libro de Historia y Civismo. En 1974 el presidente Luis Echeverría hace una reforma educativa en la que se crea el libro de Ciencias Sociales, conformado por geografía, historia y civismo.

En 1992 una nueva reforma educativa se llevó a cabo, en el 94 se determinó regresar a los libros con las materias de geografía, historia, y civismo queda anulado. En el 2008 se retoma el civismo con carencia y el método de la enseñanza de valores y civismo en los niños no es el adecuado.

Durante 48 años se subestimó en las escuelas la enseñanza de los valores, la moralidad y las normas mínimas de urbanidad como parte sustancial en la educación. Esto ha motivado la ausencia de un contrapeso que ayude a nuestros niños y a nuestros jóvenes a corregir los malos ejemplos que pueden encontrar en sus compañeros de clase, en la calle, en sus casas, si esto ocurriera así; y ha multiplicado los abusos en el hogar: problemas de alcoholismo, drogadicción, pandillerismo, la impunidad, la corrupción, etcétera, podríamos enumerar bastantes de ellos.

Las consecuencias para nuestro país. México desgraciadamente ocupa el primer lugar en violencia contra los menores, dicho por la Unicef. La población infantil menor de 14 años es la principal víctima de la violencia física, la explotación laboral, el abuso sexual y homicidios por parte de padres, tutores o familiares, que la lleva a la adolescencia con traumas psicológicos y comportamientos antisociales o criminales que inciden directamente en la sociedad, dicho por la Unicef.

El acoso escolar que ahora vivimos desgraciadamente en las escuelas, como es el caso del bullying, de acuerdo con la SEP y la Unicef en el marco del Primer Informe Nacional sobre Violencia de Género en la Educación Básica en

México del 2010 el 43.2 por ciento del personal docente mencionó que habían detectado casos de bullying en sus escuelas y 3 de cada 10 niños de primaria han recibido alguna agresión física por parte de algún compañero.

En el 2010 se reportaron 190 suicidios motivados por el acoso estudiantil, elevándose en (4.750), por ciento en relación con el 2009, esto dicho por la Fundación en Movimiento. Cada año se suman al consumo de bebidas alcohólicas un millón 700 mil mexicanos en su mayoría desgraciadamente jóvenes. En los últimos cinco años más de 900 niños de 17 años de edad o menores han muerto por violencia relacionada con el narcotráfico, el consumo de drogas, cocaína, marihuana y anfetaminas se triplicó en los últimos cuatro años, y el 65 por ciento de los jóvenes muertos o presos relacionados con el narcotráfico tienen entre 17 y 25 años, manifestado directamente por el procurador general de la República.

La violencia, incluyendo la intrafamiliar, se ha convertido en la primera causa de muerte en mujeres de 25 a 45 años de edad en nuestro país, siete de cada 10 mujeres sufren algún tipo de abuso. Además, está la impunidad y la corrupción que tanto faceta el crecimiento y desarrollo de nuestro país, mismas a las que la sociedad pareciera ya estar habituada. Inclusive escuchamos a diario frases como estas: “No me des, sólo ponme donde hay”, “el diezmo es religioso”, “vivir fuera del presupuesto es vivir en el error”, “un político pobre es un político rico”, y diario, diario a diario vamos escuchando desgraciadamente estas frases que ya se han hecho comunes y que desgraciadamente están acabando con nuestra sociedad.

Esto hace que se convierta en un círculo vicioso, perdiendo los valores, la ética, el respeto a los derechos humanos y el amor a sí mismo, a los demás, a nuestro país y al planeta. En Puebla se cambió hace unos meses el artículo 118, de la Ley de Educación, para ingresar en ese artículo que se formará a los alumnos para que su vida se oriente por los principios y valores fundamentales del ser humano de la cultura cívica y de la paz haciendo que a partir de ello sea obligatorio nuevamente el tomar el civismo como una obligatoriedad en el estado de Puebla y, ahora, con la diputada del estado de Tlaxcala, seremos el segundo lugar en donde obliguemos al gobierno del estado a que la materia de civismo sea tomada nuevamente en cuenta.

La orientación por la experiencia está diseñada para que se implemente en los siguientes niveles: primaria, secundaria y preparatoria. Buscamos en que se involucren los estudiantes, los padres de familia, los profesores y moderadores, para que se de un cambio que como ser humano se requiere para transformar asimismo y en consecuencia al entorno con un cambio de actitud de violencia por armonía, de corrupción por honestidad y impunidad por legalidad.

¿Cómo se va a llevar a cabo? Se llevará a cabo con padres de familia, con profesores, con moderadores. ¿Quiénes los van a integrar? Las guías para docen-

tes, vamos a tener libros de texto que de hecho se están elaborando que son como estos, esos libros son los que se van a distribuir a los pequeños en las primarias en donde se va a iniciar.

En este momento estamos haciendo las pruebas piloto, tanto en Puebla como en Tlaxcala, para tener los resultados que nosotros queremos en este país. Habrá libros también para padres de familia, para moderadores, para maestros y compromisos que deberán cumplir cada uno de ellos, para llevar a cabo compromisos serios. Los temas que se integraran en el método son elaborados por académicos especializados de las mejores universidades y sobre la problemática actual que está llevando el país.

Me refiero a las universidades como la Anáhuac campus Puebla, la Universidad de las Américas de Puebla, la Universidad Iberoamericana campus Puebla, la UNAM, la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, etcétera. Así como también está involucrados: la federación de padres de familia, la dirección de la facultad de psicología de la UNAM, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, entre otros.

Las dimensiones temáticas, qué temas vamos a tocar en este trabajo, la ética y valores en todas las áreas de la vida, la familia, la educación, cultura y legalidad, los derechos humanos, la violencia, el acoso escolar cómo es el caso del bullying, la responsabilidad y cumplimiento, ecología, sociedad y política entre otros. Otros temas importantes como son la salud, la seguridad, la economía, etcétera.

¿Cuál es la metodología que vamos a llevar a cabo? Será a cabo de grupos de alumnos en donde llevaran a cabo debates, conclusiones y compromisos que tendrán que ser firmados, para poder dar un seguimiento a todo ello.

Les voy a presentar un ejemplo de cómo vamos a ir desarrollando los temas en estos cuadernillos que van a tener los alumnos, por ejemplo, en el caso del estado natural del bosque se explicará a los alumnos que los bosques garantizan la supervivencia de la humanidad, qué lago es atrapado por los bosques que es la forma que la naturaleza purifica el agua de manera impecable flujo regular del agua que protege las inundaciones, las sequías, etcétera.

De no hacerlo, ¿cuál sería la afectación? La deforestación de los bosques que afectaría el ciclo del agua, el factor necesario para mantener el equilibrio del clima, que en el primer año el agua se refería a sedimentos, hierbas y piedras y en el segundo año se arrasarían más sedimentos, piedras pero motivando inundaciones; en el tercer año se ocasionarían deslaves afectando pueblos y fauna; en el cuarto año las presas recibirían cantidades de agua que no son capaces de almacenar, provocando en ocasiones sus desbordamiento y en cada uno de los temas,

variamos la explicación de cómo afectaría tanto a damnificados, a enfermedades, como el dengue, la fiebre, daños en la piel, así como severos daños a las viviendas, a los caminos, entre otros.

De esta forma, nosotros queremos lograr la conciencia en nuestros jóvenes, para que ellos puedan debatir, participar ampliamente y ellos tendrían la posibilidad de debatir durante dos minutos cada uno de los estudiantes al finalizar esa participación en el grupo se hacen conclusiones, se responden a las preguntas del libro que se tiene para cada uno de los estudiantes, contestan algunas preguntas que pudieran tener y al final se firman los compromisos tanto de manera grupal, individual, así como los compromisos con los padres de familia.

Ya sea que los compromisos por ejemplo pudieran ser sembrar un árbol cada año, organizar una excursión para ir a realizar una limpia a algún río cercano, la firma de compromiso individual podría ser, enseñarle a un familiar o a un amigo lo que pasa con la deforestación, mostrar los beneficios de contar con bosques en estado natural. El compromiso de un padre podría ser que adquiriera compromiso con su hijo de sembrar un árbol, etcétera.

También, se llevarán tres temas importantes en cada año de incluir biografías de personajes relevantes para México y el mundo, así como visitas a museos y lugares de interés y se realizará cada año un servicio social. En los debates estarán presentes también padres de familia, psicólogos y los profesores, así como los alumnos. Siempre se hará una evaluación al iniciar el año y al finalizarlo.

¿Qué beneficios nos dará este proyecto? La autoestima para nuestros alumnos, la agilidad mental, el desarrollo del lenguaje, la comprensión, tolerancia, respeto, expresarse sin atacar y escuchar sin defenderse. Educar por la experiencia a los niños y jóvenes conducirá al país a la única forma de vivir con principios irrenunciables, honestidad, negocios con moral, respeto a los sentimientos, colaboración con todos, convivencia con la pareja, la familia, el entorno, amor y cuidado de los hijos, entrega a la patria, búsqueda de la verdad, la justicia y apego a la legalidad.

Y el manifiesto por la educación, dicho por don Armando Prida que es el autor de este método que ya está iniciándose como les comentaba en parte el estado de Puebla y de Tlaxcala, para poderlo llevar a un nivel nacional. Educación por la experiencia es una forma de aprender a través de la ética y los valores, utilizando el debate, para generar el análisis de los puntos de vista, circunstancias que vive cada estudiante, este proceso lo llevará a reflexionar y hacer conciencia de lo que está bien o mal por medio del razonamiento y las conclusiones generales y encausarán a la toma de decisiones que inevitablemente lo dirigirá a mejorar el pensamiento y asumir compromisos de grupo y personales.

Educación por la experiencia inicia en primaria y culminará en las aulas universitarias arraigando en el trayecto conceptos profundos de diferentes temas analizados con el fundamento de la ética y los valores, es una forma de enriquecer el pensamiento y actuar positivos, lo que sin duda detonará el cambio que como ser humano se requiere para transformarse asimismo y en consecuencias su entorno, familia, sociedad, país y nuestro mundo.

Educación por la experiencia generará creadores y auténticos líderes que de forma inexorable, constante y sólida apoyarán a todos los sectores políticos, culturales, económicos, legislativos, laborales, empresariales y sociales y con apego a la legalidad, así como todo aquello que conlleve a superar la utopía de lo imposible por lo posible. Muchas gracias.

SEMBLANZA CURRICULAR

La diputada Lorena Cuéllar Cisneros. Realizó sus estudios superiores en la Universidad del Valle de México y en el Colegio Inglés Elizabeth Brock. Fue presidenta municipal de Tlaxcala y actualmente es diputada al Congreso de Tlaxcala.

LIC. JORGE RUIZ DUEÑAS

Consultor y Exsecretario general de la UNAM,
Exdirector general del AGN

**CULTURA, EDUCACIÓN Y TECNOLOGÍA: EL TEOREMA
DE UNA RELACIÓN INTERDEPENDIENTE**

Hablar de cultura, que en su acepción más amplia conlleva la educación y la tecnología misma como signo de evolución humana, es hacerlo sobre la libre circulación de las ideas que propicia el conocimiento. Hasta qué punto la cultura, sobre todo en su definición restringida, ha sido considerada en la agenda política de los gobiernos y se han distribuido adecuadamente sus competencias, no puede responderse sólo por los efectos presupuestarios. Los indicadores cualitativos, en todo caso, deben hablarnos de la libertad cultural, de la igualdad de oportunidades, del índice de desarrollo humano (IDH)¹, de la creatividad y del diálogo entre las culturas.

Si la promoción de la cultura y los servicios educativos como que hacer de gobierno son también un servicio público, la creación es una expresión privilegiada de la libertad. En consecuencia, la libertad cultural está vinculada indisolublemente con la pluralidad. Hoy, en el orbe globalizado no sólo hemos de reconocer la multiculturalidad de los pueblos, sino alentar la interculturalidad. El disfrute de la cultura significa una elección personal, y el Estado contemporáneo es quien debe garantizar este proceso individual y social.

En consecuencia, ningún ambiente más propicio para esta circulación de las ideas que las instituciones de educación superior. Se trata de un concepto desenvuelto al interior de la propia comunidad universitaria, una libertad corporativa auspiciada desde la Edad Media cuya veteranía e interioridad se desliza en un ambiente orientado a lo centrífugo.

Una paradoja moderna que se cierne sobre esta interrelación de conceptos es la clasificación restringida de los avances tecnológicos, por ende, bienes civilizatorios, y el sectarismo de los expertos. Porque algunos creadores literarios como el poeta chileno Gonzalo Rojas -recientemente fallecido- ven en los físicos lo más cercano a los poetas, podemos preguntarnos: ¿Qué tan ajena a la ficción literaria es la medicina de la eternidad? ¿Se requieren filósofos en las sociedades mercantiles de la procreación? ¿Será un teólogo o un astrofísico quien responda si los astronautas están más cerca de Dios o del fin del universo?

La universidad del Nuevo Mundo

Probablemente el determinismo social e histórico influye en las concepciones sobre conocimiento, saber y creencias, tempranamente seducidas en el Nuevo Mundo por el positivismo y las aspiraciones de las repúblicas liberales incubadas en la Edad de la razón. Pero, ¿a qué nos referimos hoy con la formación integral de los individuos, reivindicada por la ortodoxia ecuménica de las casas de estudio y que se reclama al Estado proteger a partir de preceptos constitucionales y políticas públicas? Más aún, ¿qué es la cultura? ¿Cuáles serían entonces sus notas distintivas? ¿Qué papel juega en la llamada “excelencia”, como ecuación exigida por los órganos de caja nacional para la asignación de fondos? ¿Cuál es el límite del rendimiento de cuentas que presume la “transparencia” de las instituciones? Eso que en esta Soberanía su órgano superior de cuentas llama “matriz de contabilidad”. Finalmente, en qué medida los elogios a la libertad académica, de pensamiento y de cátedra, pueden conducir también a las encrucijadas que Jürgen Habermas refirió al hablar de la técnica y la ciencia como “ideología”, cual si fuese una función partisana, excrecencia de la academia militante y no sólo una condición necesaria.

Marco normativo, voluntad política y distribución del poder

En México se afirma desde años atrás sobre las materias que nos ocupan, que el marco normativo de la estructura orgánico-funcional se debate en la precariedad jurídica. El examen puntual de la materia así lo confirma. Si bien la fórmula comúnmente aceptada es depositar en la autoridad nacional la mayoría de las atribuciones sobre el sector de la cultura y la educación, simultáneamente, también parece compartirse la inclinación a la dispersión normativa, lagunas legales, reglamentación deficiente, insuficiente e incluso contradictoria, con excesos de discrecionalidad de parte del Ejecutivo de los diversos órdenes de gobierno, que inhiben la corresponsabilidad social.

Por todo ello, en países como el nuestro, con precario nivel de desarrollo relativo y cuotas alarmantes de miseria, resulta imprudente desvincular los problemas relacionados con la cultura (en su acepción restringida) de la educación básica, media y superior. La inversión en la materia estrictamente cultural será socialmente más redituable en la medida que la población tenga oportunidades de educación adecuadas.

De esta forma, los problemas de crecimiento inorgánico, la coexistencia de instituciones cohesionadas por el clientelismo presupuestario, la distancia de la población por descuido en la formación de hábitos, el abandono relativo del patrimonio intangible y la falta o el exceso de vinculación programática con los

ámbitos productivos, no son necesariamente expresiones institucionales, sino condiciones impuestas al sector y sus subsectores. Se trata de problemas de orden estructural que lastran el proceso funcional de los gobiernos, muy a pesar de los esfuerzos individuales y el desempeño del sistema cultural educativo público. Pero la evidencia internacional demuestra que el acento no debe estar en la alternancia compulsiva de los programas, ni en la densidad organizacional. Antes bien, lo que importa es:

- La voluntad política para adaptar el aparato público a la realidad social.
- La definición de un espacio orientado a la cohesión social y al establecimiento del diálogo entre las culturas de la república, como esfuerzo de convergencia nacional; y
- La expansión de nuestra diversidad y tradición aceptando, incluso impulsando, la distribución del poder de decisión sobre los contenidos y la afluencia cotidiana de la cultura.

Qué indican los indicadores

La carencia de diagnósticos sobre las relaciones de estas áreas mutuamente dependientes, sustentados en series de datos que permitan el análisis de tendencias, hace particularmente compleja la reflexión seria en torno de éstas, indiscriminadamente asociadas en las reflexiones que con disciplina cronométrica esta mañana nos ocupan.

Un primer acercamiento al escenario global y genérico de la república, con base en el examen y transposición de datos duros aportados por dependencias y entidades federales permite aventurar de manera inicial algunas líneas de diagnóstico que se anexan a estos comentarios, sin el tedio de la inferencia estadística resultante del examen comparado.

Sin embargo, no hay suficiente información categorizada para establecer estrategias alternativas ni para orientar de manera puntual el comportamiento de las autoridades, diversas y desiguales, ante estos fenómenos, con base en un esquema territorial que resulta ser una continuidad cultural de variadas inflexiones.

A mayor abundamiento: es incuestionable la gama de estratos sociales, niveles de educación, capacidad adquisitiva y diversidad cultural de los habitantes de la república. Más aún, es evidente la disimilitud, incluso en números relativos, de diversos niveles de gasto programable y el interés desigual sobre el tema en los órdenes de gobierno concurrentes. Si bien, es posible en las conurbaciones transferir a grupos poblacionales aledaños sus condiciones de bienestar o de desarrollo humano, no existen convenios entre las demarcaciones jurisdiccionales

o territoriales ni legislación general que establezcan la continuidad geográfica de los servicios, porque el marco normativo nacional tutela de manera diversa el bien común.

Así, la multiculturalidad de las ciudades nos habla, además del fenómeno urbano, de la riqueza étnica del país y de los procesos de migración interna derivados de las condiciones desiguales de oportunidades para el desarrollo individual y la inequitativa distribución de la riqueza. Por ello, los indicadores cuantitativos son evidencia empírica insuficiente para la transformación de la realidad social.

Más allá de la fuente de los recursos, un acercamiento a los problemas estructurales de las instituciones educativas públicas hace evidente la relatividad de la influencia de las acciones difusoras en sus comunidades y, sobre todo, en el entorno social. Por lo demás, hoy prevalecen en la estadística los indicadores cuantitativos de la eficiencia no siempre aptos para capturar elementos cualitativos del proceso. Sin duda, también es posible inquirir cuál es el método para desentrañar los efectos vigorizantes del desempeño extracurricular: ¿Cómo y por qué estimular la creatividad y el ensanchamiento de las fronteras de la imaginación y la sensibilidad sujetos al voluntarismo? ¿Acaso es posible el *aggiornamento* renacentista en la era de las especializaciones y la globalidad? De ahí que la distribución presupuestal de los aparatos hacendarios oscile entre la inequidad y el desprecio a las acciones sin tasa de retorno financiero, porque, como en el orbe del espectáculo, el éxito suele ser producto mediático y, muchas veces, exaltación acrítica.

Poner la sociedad al día

Es imperioso reconocer que la genuina actualización de la sociedad no prescinde de las matrices de la ciencia y el humanismo, más aún, multiplica geométricamente su difusión y no excluye la inteligencia emocional. Para poner en sintonía al hombre con el conocimiento no basta con discutir los programas y proyectos entre un grupo de notables, ni siquiera su vigilancia para evitar la ineptitud y los costos intangibles de transacción en el invernadero espiritual de las tribus esenciales que suelen gobernar muchas instituciones de educación públicas y privadas.

En las funciones vinculadas con la preparación de profesionales, fortalecer y articular las tareas, según se dice, para difundir valores por obra y gracia de la inercia se parte generalmente de una simple petición de principio. Otras veces, las cuotas clientelares llevan a atender a grupos ruidosos para evitar la pérdida del consenso en las escaramuzas verbales de los entendidos y sus sindicatos. En América Latina y por ende en México, los informes a las asambleas nacionales o a la opinión pública, parten de grandes números de alumnos y de posgraduados; de la generosidad o carencias institucionales para el desarrollo de la investigación

en una lucha desigual contra la fuga de cerebros; pero también, de los cientos de miles de ediciones rutinariamente mal distribuidas y de los millares de aspirantes a ingresar en los recintos abiertos de la oferta académica que estimulan el paradigma del autoservicio y sólo difieren los altos índices del desempleo.

En las instituciones nacionales de nuestros países, el cobijo de sus denominaciones de origen heredadas del centralismo incrustado paradójicamente en las repúblicas federales, parece hablar de gestos instintivos cuyo linaje presume el culto a los maestros inolvidables, mientras la reproducción del sistema apenas engendra el incesto académico y la endogamia de sus burocracias.

Vulnerables y en riesgo

Repasar la situación que enfrentan los organismos académicos públicos, proporciona gánzuas para comprender su afortunada proclividad a la solución de problemas redituables “de carne y hueso”. Sin embargo, en este ejercicio intelectual no podemos olvidar que el interés público oscila entre el drama nacional y el diálogo filosófico político, visto desde el despeñadero de la historia. Parto del extendido prejuicio por el cual se califica a la institución académica contemporánea, como vulnerable y con riesgos crecientes. En efecto, los costos de la educación ascienden y su división (real o artificial) entre la matrícula no siempre mejora los índices de capacidad terminal ni de conocimiento, pero sí es un argumento de negociación presupuestal. Por lo demás, la competencia entre instituciones públicas y privadas ha tomado tintes darwinianos y las clasificaciones, a la manera de la floreciente industria de la certificación de procesos, han inyectado una dosis de lógica individualista de cara a la tradición.

La sociedad así lo percibe, y en su urgente necesidad de ganar mercados ya no distingue entre obtener educación o adquirir competencias, entre pensar o procesar información, entre generar el conocimiento o simplemente consumirlo.

La educación superior republicana fundó su propia mística, su razón de ser y un sistema consensual de gobierno democrático perturbado muchas veces en nefastos momentos de sus microhistorias. Ahora la cultura se entiende como una meta globalizante obstaculizada mediante “guerras culturales” pregonadas por los agoreros de la homogeneización, y al mito antiimperialista oponen el mito de la perversa pluralidad.

A los neoconservadores les preocupa la diversidad y el multiculturalismo disfuncionales. Ahora se enfatizan la producción certificada, el intercambio innovador, las llamadas prácticas exitosas y el consumo de calidad para la competitividad universal.

Así, en su reduccionismo inercial, la gestión de las instituciones culturales y de educación superior, parece traducir el rendimiento de cuentas a cuentas de partida doble. La vieja noción comunitaria con sus cíclicas falencias, heredada del limbo de los ateneos, se encuentra penetrada y aun reconfigurada por procesos que pretenden garantizar la supervivencia de los proyectos. La devastadora lógica del mercado con su mano harto visible, se reduce a la disciplina presupuestal, a la contracción y a la penalización de la desviación estándar. El paraíso perdido del presente latinoamericano con su creced y multiplicaos en la docencia, en la investigación y, por qué no, en la difusión de la cultura, ha registrado frecuentes catástrofes: los estudiantes y los ciudadanos llegaron a ser “clientes” y las habilidades de la inteligencia fueron eventualmente remplazadas por el procesamiento de datos.

No se trata de refundar la “universidad en ruinas” ni de ser, como podría sugerirse, anti modernos viscerales, sino de explorar posibilidades sin visión simplista sobre la globalidad. Esto es relevante en los grandes debates contemporáneos del subcontinente, ante la emergencia de los derechos humanos y el interés en el desarrollo sustentado merced a la degradación ambiental del planeta. De continuar la tendencia actual con el desarraigo cultural presagiado, nos enfrentaremos a efectos de trascendencia antropológica de larga duración.

No desacreditar el pasado ni el presente

La época que hoy nos corresponde vivir, como todas las épocas, se opone en apariencia a la vieja naturaleza de la sociedad. Desacreditado el pasado o el presente, todo parece una sucesión de pestes o ascensos. Lo cierto es que no es preciso renegar del ayer para ser modernos. La civilización como conjunto de culturas está, como nunca, al alcance de nuestros sentidos. Merced a los avances tecnológicos, la ubicuidad virtual permite diálogos e intercambios a cargo de los nuevos tiempos que se dicen liberadores.

Ya podemos aprovechar la tecnología de las comunicaciones que, si bien erosionan nuestra idiosincrasia, su orden de magnitud representa un reto no sólo para la divulgación, sino para el aprendizaje. La inmensa cantidad de información disponible y su escasa selectividad, son el desafío ante los jóvenes que han hecho de la inmediatez su señal de identidad.

Las culturas nacionales sólidas amenazan esa homogeneidad del futuro infinito, que irrumpe con su revolución mediática sin haberse consolidado aún los proyectos históricos de los países iberoamericanos ni respetado las diferencias entrañables. El mercado, mediante concentraciones disfrazadas de globalidad, nos ha impuesto modos y pautas. A cambio, nos hace testigos instantáneos de la historia al grado de hacer de la tragedia apenas un espectáculo frívolo.

Empero, los multimedia de nuestro tiempo son propicios para la difusión de los legados culturales y, sobre todo, para el diálogo de las culturas. Un diálogo diacrónico y sincrónico, horizontal y vertical, que por primera vez acerque a la sociedad de la información a la verdadera complejidad del mundo.

Baste ahora afirmar que el hiperespacio no es un graffiti electrónico, cuya intensidad apenas presagia el síntoma de las citadas “guerras culturales”. Para ello, hay que tomar distancia de la concepción etnocéntrica o geocéntrica de los países que imponen su racionalidad instrumental. Empero, aunque no necesitamos un discurso fundamentado en la imitación extralógica, sí requerimos definir un discurso intelectual crítico que, sin reprimir el pasado, sea original y autónomo, arraigado en la matriz cultural propia que, de suyo, es plural y cohabita con tiempos sicosociales diversos.

Insisto sin temor a repetirme de nuevo porque el tiempo acendra además de la tozudez las convicciones, en la necesidad de un proyecto nacional y latinoamericano para poner en circulación y someter a juicio las nuevas y viejas manifestaciones: generar, regenerar e incluso desacralizar expresiones para afirmar y renovar a la vez. La tarea supone, políticamente, asumir las posibilidades de la transformación; un itinerario, un esfuerzo distributivo deliberado y una estrategia para integrar en lo auténticamente propio los verdaderos elementos de lo universal. Las instituciones educativas de México, en particular las dedicadas a los quehaceres de la información, pero también aquellas inspiradas por la protección y evolución de nuestro patrimonio cultural, deben volver a lo esencial y desentrañar así el teorema de nuestra supervivencia.

NOTAS Y REFERENCIAS

1)El Índice de desarrollo humano (IDH) es una medida innovadora y útil. Éste pone de manifiesto que el bienestar y el ingreso no son dimensiones equiparables. En esencia, se trata de un indicador compuesto, comparable internacionalmente, que combina: (i) la longevidad (medida mediante la esperanza de vida al nacer); (ii) el logro educacional (a través de la alfabetización de adultos y la matrícula combinada de varios niveles educativos); y (iii) el nivel de vida, mediante el PIB per cápita anual ajustado (paridad del poder adquisitivo en dólares). Por otra parte, el Índice de marginación es una medida de déficit y de intensidad de las privaciones y carencias de la población en dimensiones relativas a la educación, la vivienda y los ingresos monetarios. En contraste, el IDH es una medida de logros relativos respecto a un estándar de referencia.

2)Hacia un diagnóstico genérico del sector cultural

Como resultado del análisis estadístico y las referencias cruzadas de información

compilada por diversas dependencias y entidades del Gobierno federal que he expuesto en diversos artículos y estudios, en particular la actualización del Diagnóstico Liminar del Sector de la Cultura en la Zona Metropolitana del Valle de México elaborado para el Centro de Estudios para la Zona Metropolitana, A.C. (Metrópoli 2025), se citan a continuación algunas de las más relevantes conclusiones de carácter general. Cabe aclarar que en estas líneas el término cultura se entiende en su sentido restringido, por oposición a la visión antropológica que abarca prácticamente todas las expresiones del ser humano.

*Los estudios sobre las condiciones de la cultura en las diversas regiones del país son insuficientes. Consecuentemente, el registro de la evidencia estadística no ha llevado a la formulación de políticas públicas aptas ni siquiera para la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) y la ciudad de México, en particular.

*El sector crece de manera inarmónica y con gran asimetría por influjos del orden federal y de las autoridades locales, pero no hay equilibrio entre las diversas disciplinas artísticas impulsadas. Esta situación se repite a lo largo de las diversas regiones del país.

*La ciudad de México tiene una gran concentración de bienes culturales en relación con las áreas aledañas del Estado de México (EM) y del propio país, empero, su equipamiento y contribución al índice de bienestar no necesariamente es el más elevado, pues se diluye en la densidad poblacional. Lo mismo acontece a su vez en los municipios aledaños del EM, en relación con cierta infraestructura cultural que, en ocasiones, parece abundante en el territorio mexiquense. Un fenómeno similar se da entre las diversas capitales estatales y los municipios de las demás entidades.

*Existe en el país una notable asimetría en el equipamiento cultural de las demarcaciones de la ciudad y de los municipios conurbados, derivada de los desniveles de ingreso de los habitantes y de la distribución inequitativa de los bienes culturales públicos.

*La población juvenil, en particular los estudiantes, se muestra como la mayor consumidora de bienes culturales y como usuaria de la infraestructura. Destaca su afición a manifestaciones de cultura de masas y de nuevas tecnologías.

*La tendencia a consumir bienes fuera del comercio formal revela la gran elasticidad de la demanda.

*En las grandes urbes, especialmente en la ciudad de México, la falta de claridad de los conceptos ha redundado históricamente de manera acrítica, en la confusión de la difusión de la cultura (en sentido estricto) con el esparcimiento. No se puede descartar la intencionalidad política de estas medidas.

*Existen riesgos permanentes de disolución de la identidad cultural por falta de reconocimiento de los efectos de las nuevas corrientes tecnológicas y la cultura internacional de masas, en contextos de marginalidad urbana que deben ser encauzados.

*La educación básica indispensable para la rentabilidad social y la expansión de los servicios culturales, muestra síntomas de desequilibrios en la distribución de los servicios educativos y distorsiones de los fenómenos de reacomodamiento urbano.

*Los flujos de migración interna y la conurbación relacionada con espacios de trabajo y poblaciones dormitorio no están enmarcados en convenios entre la Federación y las diversas regiones y sus municipios, para responder a los retos demográficos. Un ejemplo claro es la ausencia de vínculos entre los sistemas educativos y los culturales de la ZMVM, ni de la ciudad de México con los de orden federal.

*La competencia entre los ámbitos de actuación, en particular los de salud, asistencia social y educación, colocan los presupuestos relacionados con la cultura en condiciones de franca desventaja y con un carácter accesorio en todos los órdenes de gobierno.

*Los niveles de gasto programable en la ZMVM orientados a la cultura de la diversidad de habitantes son variables, no prioritarios y desiguales, si bien concurrentes en la misma área geográfica. Una revisión somera a los datos de los estados arrojan resultados similares.

*Hay rezago regulatorio en materias de fomento y estímulo a las actividades culturales, tanto de carácter fiscal como de administración pública, en el conjunto y en las partes.

*En materia de cultura, se carece aún de un modelo de concertación efectivo entre los diversos órdenes de gobierno y el sector social, el cual derive en responsabilidades y estímulo a la acción comunitaria basada en la conciliación de los intereses sociales.

*No se ha prestado suficiente atención a los efectos del sector cultural en los índices de económicos nacionales, de la ZMVM ni de la ciudad de México. Tampoco se considera al sector con profundidad en los indicadores de bienestar.

SEMBLANZA CURRICULAR

El Lic. Jorge Ruíz Dueñas, es licenciado en derecho y maestro en administración por la UNAM. Ha realizado estudios de posgrado en administración en la Universidad de Oxford. Ha sido investigador nacional en el área de ciencias sociales y humanidades del Sistema Nacional de Investigadores.

Ha sido secretario general de la Universidad Autónoma Metropolitana y ha sido también, ocupando importantes cargos en la división de estudios de posgrado de la UNAM, del ITAM, del INAP, del Colegio de México, de la Universidad Mohammed V de Rabat, de la Universidad Hassan II de Casablanca, la Universidad de Belgrano y la Fundación Getulio Vargas de Río de Janeiro de la que es además profesor emérito.

Ha sido director general del Instituto Mexicano de la Radio; de Talleres Gráficos de la Nación; del Archivo General de la Nación, gerente general del Fondo de Cultura Económica, su labor literaria está plasmada en 18 libros.

Dr. Fernando Serrano Migallón
Secretario Cultural y Artístico del CONACULTA
y exdirector de la F. de la D. UNAM

De todos los temas que he visto que se están tratando en este seminario, quizá el que presenta más problemas desde la propia definición del término, es el de cultura. Enrique Riquer decía que cultura es todo lo que no es naturaleza. En el más amplio sentido de la palabra, cultura es todo donde el hombre ha puesto la mano y ha modificado la naturaleza.

Desde un punto de vista mucho más festivo, Ortega y Gasset decía que cultura es lo que le queda al hombre cuando olvida todo lo que aprendió, es ese barniz intelectual que le queda al individuo conforme va aprendiendo cosas a lo largo de su vida.

Pero, cómo ha sido manejada la cultura a lo largo de la historia. En la historia antigua hasta la Edad Media, el manejo cultura se daba en el ámbito religioso. Era en el ámbito de los conventos, de los monasterios donde se creaba la cultura, donde se guardaba, donde se atesoraba. Tuvo que llegar el siglo XI para que la cultura saliera del ámbito exclusivamente religioso a las universidades.

Las universidades con que tuvieron un gran contenido religioso en su formación y en su estructura y en los dirigentes de las instituciones, ya no eran propiamente instituciones exclusivamente religiosas, sino ya estaban abiertas al mundo laico, por decirlo de alguna manera. Esto se trasladó exactamente igual a México; en México la Universidad Real se crea en 1553, habrá que esperar casi un siglo, a mediados del siglo siguiente para que la Real se convierta en Real y Pontificia.

La gran ventaja es que al ser real los títulos que expedía sólo tenían validez en el mundo hispano y al ser real y pontificia tenían validez no sólo en el mundo hispano, sino en todo el mundo católico. Tendría que venir la independencia para que se convirtiera, primero en imperial, luego en nacional, luego en nacional y autónoma.

Como ya se ha dicho aquí, quizá hay pocos países en el mundo que como México tengan esa afluencia de distintas culturas y que sea un cruce no sólo étnico, sino cultural. Toda América se pobló a partir de México, si los primeros habitantes del continente pasaron por el Estrecho de Bering, se trasladaron al centro y Sudamérica a través del territorio mexicano.

Cuando América se encuentra con Europa se abre a partir de un puerto mexicano, de Veracruz. La puerta de la entrada de Europa al continente americano es a través de un puerto mexicano. Cuando América se abre hacia oriente se hace también a través de otro puerto mexicano; de Acapulco. La Nao de China es la que establece las relaciones del continente americano y del imperio español, con el oriente. Eso hace que haya un sedimento cultural, educativo, étnico en México, que ha sido muy rico pero también ha creado muchísimos problemas en su manejo.

El Constituyente de 1917 no toca el aspecto ni educativo ni de cultural, se considera que debe estar en manos de los estados. Tendríamos que esperar del año 17 al año 21, 22 para que José de Vasconcelos creara la Secretaría de Instrucción Pública, la Secretaría de Educación Pública, donde hay un área cultural que posteriormente se convertiría en Subsecretaría Cultural.

En 1988 esa Subsecretaría Cultural se convierte en el actual Conaculta, en un Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, donde se entiende se pretende que todos los que tienen alguna atribución, alguna injerencia, alguna actividad en materia de promoción, de creación, de trasmisión de los bienes culturales, puedan participar y expresar sus puntos de vista y colaborar.

Habría que esperar todavía 15 años más para modificar el artículo 4º constitucional y establecer el derecho de los mexicanos al acceso a la cultura. Se modifica el artículo 4º constitucional, se establece el derecho de los mexicanos como acceso a la cultura, y en el artículo 73, fracción XXIX, inciso ñ), establece la facultad del Congreso para establecer las leyes concurrentes que designen o que establezcan las atribuciones de la Federación, de los estados y de los municipios en materia de cultura.

¿Por qué este retraso en el tratamiento constitucional del ámbito cultural, y por qué todavía la dificultad para que el Congreso pueda expedir esta Ley General de Cultura, que tiene que establecer las diferentes atribuciones, los diferentes canales, las diferentes formas de participación en la promoción cultural? Quizá por lo amplio que es el contenido, el contenido cultural y quizá también por la magnitud, la cantidad de factores y de actores que intervienen.

A diferencia de otras materias concurrentes, como puede ser el trabajo, la educación, las comunicaciones; en materia cultural es un producto que va de un particular a un particular; de un actor, de un autor a un espectador, a un lector, y el Estado en cualquiera de sus niveles de gobierno, lo único que tiene que hacer es propiciar, promover, crear los canales de comunicación tratando de intervenir quizá de la menor manera posible, dejando en libertad la creación de albedrío personal de quienes participan en la creación de los bienes culturales.

Si a esto hay que agregar que en esta formación de los productos culturales en el más amplio sentido no sólo intervienen los tres niveles de gobierno, sino intervienen los sectores sociales en el más amplio sentido; el sector social, el sector privado, las organizaciones civiles, las organizaciones artísticas hacen que la cantidad de intereses, de puntos de vista, de atribuciones en esta materia haga que sea un elemento muy difícilmente manejable.

Sin embargo, esta Cámara ha creado una serie de foros relativos a la Constitución, a la elaboración de un primer proyecto de ley en materia de cultura, en la que se establecen estas diferentes atribuciones de los tres niveles de gobierno, con una participación amplia de la Federación, pero sobre todo de los estados y más de los municipios, como se dijo aquí, esta materia es esencialmente en materia del individuo con su ámbito personal mucho más cercano, que es el ámbito municipal.

No es una tarea fácil, pero sí creo que es una tarea pendiente y una tarea que esperemos que en muy poco tiempo podamos ver con resultados muy halagüeños

SEMBLANZA CURRICULAR

El Dr. Fernando Serrano Migallón licenciado en derecho y en economía por la Universidad Nacional Autónoma de México; obtuvo el certificado de estudios superiores en el Instituto Internacional de Administración Pública de París y el de la Academia de Derecho Internacional de la Corte Internacional de Justicia de La Haya.

Es doctor en historia por la Universidad Nacional Autónoma de México y ha sido director general del Instituto Nacional del Derecho de Autor; abogado general de la Universidad Nacional Autónoma de México; director de la Facultad de Derecho de la misma universidad; miembro de la Junta de Gobierno del Colegio de México y académico de número de la Academia Mexicana de la Lengua desde el año de 2006, y de la Academia Mexicana de Jurisprudencia y Legislación. Escuchemos pues al doctor Fernando Serrano Migallón.

SEMBLANZA CURRICULAR MODERADOR: DR. JORGE FERNÁNDEZ RUIZ

Dr. Jorge Fernández Ruiz. Es abogado por la Universidad de Guadalajara. Licenciado en economía por el Instituto Politécnico Nacional. Maestro en administración pública por el Instituto de Estudios Superiores en Administración Pública. Doctor en derecho por la UNAM.

Ha sido profesor en la licenciatura de la Escuela Superior de Economía del Instituto Politécnico Nacional, en la sección de graduados de la misma escuela; en la licenciatura de la Facultad de Derecho de la UNAM; en el sistema universidad abierta de la Facultad de Derecho; en la división de posgrados de la misma facultad; en la maestría en derecho público de la Universidad Autónoma de Nayarit; en la maestría en derecho constitucional y administrativo de la Escuela Nacional de Estudios Profesionales de Zacatlán, de la UNAM.

Es investigador titular C definitivo de tiempo completo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel tres. Ha publicado diversos libros, ensayos y artículos especializados en tal materia.

MESA 6

Materia Recursos Hidráulicos y Desarrollo Urbano

PONENTES: Lic. Marco Antonio Cepeda Anaya, Ing. Luis Robledo Cabello, Mtro. Fernando Romero García
MODERADOR: Lic. Juan Manuel Escuada Díaz

LIC. MARCO ANTONIO CEPEDA ANAYA
Secretario de Tramite de Controversias Constitucionales
y Acciones de Inconstitucionalidad de la SCJN

Dentro del tema éste de materia de recursos hidráulicos y desarrollo urbano, me voy a permitir exponer algunas consideraciones en torno a aspectos quizás técnico-jurídicos que tienen que ver con la regulación del agua, particularmente con la Ley de Aguas Nacionales, que es reglamentaria del artículo 27 constitucional, y que tiene por objeto regular la explotación, el uso, el aprovechamiento de dichas aguas; su distribución y control, así como la preservación de su cantidad y calidad.

La Ley de Aguas Nacionales reglamentaria del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene por objeto regular la explotación, uso o aprovechamiento de dichas aguas, su distribución y control, así como la preservación de su cantidad y calidad para lograr su desarrollo integral sustentable.¹

¹ El artículo 27, párrafo quinto, de la Constitución Federal establece que: “Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije (sic) Derecho Internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes (sic) y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite el territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; la de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de linderero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropi-

El hecho de que dicho ordenamiento legal sea reglamentario de un precepto constitucional no significa que se trate de una ley general expedida por el Congreso de la Unión. Se trata de un ordenamiento federal que regula la materia de aguas reservada exclusivamente a la Federación por la Constitución General de la República.

Si bien existe criterio de la Suprema Corte de Justicia, en el sentido de que el artículo 133 reconoce la existencia de leyes del Congreso de la Unión que previa habilitación constitucional se erigen en leyes generales² integrantes del orden jurídico superior, jerárquicamente superiores a las de los Estados, en virtud de que mediante ellas se distribuyen funciones respecto de una determinada materia entre los órdenes jurídicos parciales que conforman al Estado Mexicano, lo cierto es que la Ley de Aguas Nacionales no participa de la naturaleza de ese tipo de ordenamientos.

Es importante señalar, que las leyes generales son aquéllas respecto de las cuales el Constituyente o el Poder Revisor de la Constitución ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas que integran el Estado Mexicano. Se trata de una excepción al principio establecido por el artículo 124 constitucional que refiere que “las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”, puesto que tales leyes generales tiene su origen en normas constitucionales que obligan al Congreso de la Unión a dictarlas, de tal forma que una vez promulgadas y publicadas, deben ser aplicadas por las autoridades federales, locales, del Distrito Federal y municipios (son de observancia para los tres niveles de gobierno).

A diferencia de lo anterior, las leyes que expida el Congreso de la Unión para regular una determinada materia reservada a la Federación se encuentran limitadas a incidir en el ámbito estrictamente federal y se ubican en el mismo plano jerárquico que el de las demás leyes federales, en tanto trascienden al mismo ámbito material de validez y se sujetan a idéntico proceso legislativo de creación, modificación y derogación.

¹ arse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos; el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados.

² Véase las tesis que llevan por rubro y datos de identificación: LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL (Tesis: P. VII/2007, Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXV, Abril de 2007, No. Registro: 172,739); SUPREMACÍA de 2007, Página: 6 No Registro: 172,667); TRATADOS INTERNACIONALES. SON PARTE INTEGRANTE DE LA LEY SUPREMA DE LA UNIÓN Y SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIM7 Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. XXV, Abril de 2007, Página: 6, No. Registro: 172,650).

En ese orden, la Ley de Aguas Nacionales no corresponde a una ley general que pueda incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran el Estado Mexicano, es decir, no se trata de un ordenamiento que distribuya competencias entre los distintos niveles de gobierno en una materia concurrente que sienta las bases para su regulación, como plataforma mínima desde la que las entidades puedan darse sus propias normas tomando en cuenta su realidad social.³

Por el contrario, la citada ley federal regula explotación, uso o aprovechamiento de dichas aguas, su distribución y control, así como la preservación de su cantidad y calidad, con la posibilidad legal de que participen los Estados y el Distrito Federal, así como de los municipios, en los términos que la propia ley establece.

Destaca por ejemplo, que esa Ley de Aguas Nacionales de 1992, dio la posibilidad de devolver el control de los distritos de riego a las asociaciones de usuarios del agua y la regionalización de la gestión de las cuencas, lo cual refrendó la importancia de la participación pública en decisiones relacionadas con el agua.

Asimismo, dispuso la creación de Consejos de Cuenca constituidos por diversos intereses de la sociedad civil, que desempeñarían una función de asesoría en el control del agua, y se dieron dieciocho meses a la Comisión Nacional de Agua (CNA) para establecer los organismos de cuenca, plataforma pública de creación de consensos que se fusionarían eventualmente con sus oficinas regionales.

La Comisión Nacional del Agua (CNA) es la autoridad federal que administra las aguas nacionales y, por su parte, los municipios son responsables de administrar y suministrar los servicios locales de agua potable, drenaje y alcantarillado, así como del tratamiento y disposición de sus aguas residuales, cuyos servicios pueden prestar en forma directa o indirecta de acuerdo a la ley; en tanto la citada Comisión coadyuva con acciones e inversiones en beneficio de la población.

La exposición de motivos de la Ley de Aguas Nacionales publicada en el Diario Oficial de la Federación el primero de diciembre de 1992, expuso, entre otras finalidades, las siguientes:

³ Véase la tesis que lleva por rubro, texto y datos de identificación: LEYES LOCALES EN MATERIAS CONCURRENTES. EN ELLAS PUEDEN AUMENTARSE LAS PROHIBICIONES O LOS DEBERES IMPUESTOS POR LAS LEYES GENERALES (Tesis: P./J. 5/2010, Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXXI, Febrero de 2010, Página 2322, No. Registro: 165,224).

⁴ Artículo DUODÉCIMO transitorio del Decreto de reformas publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de abril de 2004: "La Comisión" dispondrá lo necesario para que en un plazo no mayor a dieciocho meses a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, se concluya la integración, organización y puesta en marcha de los Organismos de Cuenca, con las características y atribuciones que señala el presente instrumento y las que le confieran los reglamentos respectivos. Con base en lo anterior, "la Comisión" podrá disponer el establecimiento de Consejos de Cuenca y el perfeccionamiento de los existentes conforme a los preceptos de esta Ley y sus Reglamentos.

a). Atender las necesidades inmediatas sin perder de vista el bienestar de las próximas generaciones.

b). Instrumentar una política del agua sustentada en la movilización de la sociedad y en el establecimiento de una nueva cultura en la que todos, con el apoyo adecuado de nuestras instituciones, reconociéramos el valor real de este recurso y la responsabilidad que compartimos de garantizar su uso eficiente y la conservación de su calidad.

c). Limpiar nuestros ríos y cuidar los acuíferos, confirmando así nuestro firme propósito de caminar en el progreso, con el compromiso moral de proteger el medio ambiente que habremos de heredar a nuestros hijos.

d). Para conciliar el interés público con el privado, prevé igualmente que el uso y aprovechamiento del recurso, en beneficio de los particulares, se realice mediante concesión otorgada por el Estado.

e). Los cambios profundos que ocurren en todos los órdenes en el mundo y en México, obligan a modernizar las leyes e instituciones para enfrentar los retos que se nos presentan dentro de una dinámica social más amplia y compleja, de una sociedad cada vez más participativa, consciente de los límites de nuestros recursos hidráulicos y de su necesario cuidado, así como del papel fundamental del agua en el bienestar social, en el apoyo a la producción y en el desarrollo regional.

En general, por lo que se refiere a la administración del agua, se precisaron las facultades que puede ejercer el Ejecutivo Federal, directamente o a través de la Comisión Nacional del Agua, la cual se consolidó como la Autoridad única en el ámbito federal en materia de cantidad y calidad del agua.

Por otra parte, en el artículo 3º de la referida Ley se establecieron diversos conceptos que, en lo que interesa a la participación de los Estados y municipios, destacan los siguientes.

• **“Desarrollo sustentable”**: En materia de recursos hídricos, es el proceso evaluable mediante criterios e indicadores de carácter hídrico, económico, social y ambiental, que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, que se fundamenta en las medidas necesarias para la preservación del equilibrio hidrológico, el aprovechamiento y protección de los recursos hídricos, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de agua de las generaciones futuras.

• **“Gestión del Agua”**: Proceso sustentado en el conjunto de principios, políticas, actos, recursos, instrumentos, normas formales y no formales, bienes, recursos,

derechos, atribuciones y responsabilidades, mediante el cual coordinadamente el Estado, los usuarios del agua y las organizaciones de la sociedad, promueven e instrumentan para lograr el desarrollo sustentable en beneficio de los seres humanos y su medio social, económico y ambiental. (1) el control y manejo del agua y las cuencas hidrológicas, incluyendo los acuíferos, por ende su distribución y administración, (2) la regulación de la explotación, uso o aprovechamiento del agua, y (3) la preservación y sustentabilidad de los recursos hídricos en cantidad y calidad, considerando los riesgos ante la ocurrencia de fenómenos hidrometeorológicos extraordinarios y daños a ecosistemas vitales y al medio ambiente. La gestión del agua comprende en su totalidad a la administración gubernamental del agua.

• **“Uso Público Urbano”**: La aplicación de agua nacional para centros de población y asentamientos humanos, a través de la red municipal.

• **“Zona de reserva”**: Aquellas áreas específicas de los acuíferos, cuencas hidrológicas, o regiones hidrológicas, en las cuales se establecen limitaciones en la explotación, uso o aprovechamiento de una porción o la totalidad de las aguas disponibles, con la finalidad de prestar un servicio público, implantar un programa de restauración, conservación o preservación o cuando el Estado resuelva explotar dichas aguas por causa de utilidad pública.

Asimismo, en el artículo 5° se estableció que para el cumplimiento de la Ley, el Ejecutivo Federal: “I. Promoverá la coordinación de acciones con los gobiernos de los estados y de los municipios, sin afectar sus facultades en la materia y en el ámbito de sus correspondientes atribuciones. La coordinación de la planeación, realización y administración de las acciones de gestión de los recursos hídricos por cuenca hidrológica o por región hidrológica será a través de los Consejos de Cuenca, en cuyo seno convergen los tres órdenes de gobierno, y participan y asumen compromisos los usuarios, los particulares y las organizaciones de la sociedad, conforme a las disposiciones contenidas en esta Ley y sus reglamentos;”.

El artículo 7°BIS de la misma Ley establece: “Se declara de interés público: (...) “II. La descentralización y mejoramiento de la gestión de los recursos hídricos por cuenca hidrológica, a través de Organismos de Cuenca de índole gubernamental y de Consejos de Cuenca de composición mixta, con participación de los tres órdenes de gobierno, de los usuarios del agua y de las organizaciones de la sociedad en la toma de decisiones y asunción de compromisos; - - - III. La descentralización y mejoramiento de la gestión de los recursos hídricos con la participación de los estados, del Distrito Federal y de los municipios; - - - (...) X. La organización de los usuarios, asociaciones civiles y otros sistemas y organismos públicos y privados prestadores de servicios de agua rurales y urbanos, así como su vinculación con los tres órdenes de gobierno, para consolidar su participación en los Consejos de Cuenca, y...”

Por su parte, el artículo 9 de la Ley establece: “La Comisión” tiene por objeto ejercer las atribuciones que le corresponden a la autoridad en materia hídrica y constituirse como el Órgano Superior con carácter técnico, normativo y consultivo de la Federación, en materia de gestión integrada de los recursos hídricos, incluyendo la administración, regulación, control y protección del dominio público hídrico.— En el ejercicio de sus atribuciones, “la Comisión” se organizará en dos modalidades:— a. El Nivel Nacional, y — b. El Nivel Regional Hidrológico – Administrativo, a través de sus Organismos de Cuenca.

Las atribuciones, funciones y actividades específicas específicas en materia operativa, ejecutiva, administrativa y jurídica, relativas al ámbito Federal en materia de aguas nacionales y su gestión, se realizarán a través de los Organismos de Cuenca, con las salvedades asentadas en la presente Ley.

Son atribuciones de “la Comisión” en su Nivel Nacional, las (...)

X. Apoyar, concesionar, contratar, convenir y normar las obras de infraestructura hídrica que se realicen con recursos totales o parciales de la federación o con su aval o garantía, en coordinación con otras dependencia y entidades federales, con el gobierno del Distrito Federal, con gobiernos de los estados que correspondan y, por medio de éstos, con los gobiernos de los municipios beneficiados con dichas obras, en los casos establecidos en la fracción anterior;

XIII. Fomentar y apoyar los servicios públicos urbanos y rurales de agua potable, alcantarillado, saneamiento, recirculación y reúso en el territorio nacional, para lo cual se coordinará en lo conducente con los Gobiernos de los estados, y a través de éstos, con los municipios. Esto no afectará las disposiciones, facultades y responsabilidades municipales y estatales, en la coordinación y prestación de los servicios referidos;

XIX. Acreditar, promover, y apoyar la organización y participación de los usuarios en el ámbito nacional, y apoyarse en lo conducente en los gobiernos estatales, para realizar lo propio en los ámbitos estatal y municipal, para mejorar la gestión del agua, y fomentar su participación amplia, informada y con capacidad de tomar decisiones y asumir compromisos, en términos de Ley;

XXV. Celebrar convenios de coordinación con la Federación, el Distrito Federal, estados, y a través de éstos, con los municipios y sus respectivas administraciones públicas, así como de concertación con el sector social y privado y favorecer, en el ámbito de su competencia, en forma sistemática y con medidas específicas, la descentralización de la gestión de los recursos hídricos en términos de Ley;”

En cuanto a los organismos de cuenca, la Ley de Aguas Nacionales establece:

ARTÍCULO 13 BIS.- Cada Consejo de Cuenca contará con un Presidente, un Secretario Técnico y vocales, con voz y voto, que representen a los tres órdenes de gobierno, usuarios del agua y organizaciones de la sociedad, conforme a lo siguiente:

- Vocales: Proporción de Representación
- Representantes del Gobierno Federal: Los que resulten conforme a la Fracción IV del Artículo 13 BIS 2
- Representantes de los Gobiernos estatales y municipales conforme a su circunscripción territorial dentro de la cuenca hidrológica: Cuando más 35%
- Representantes de usuarios en diferentes usos y organizaciones ciudadanas o no gubernamentales: Al menos 50 %

El Presidente del Consejo de Cuenca será designado conforme lo establezcan las Reglas Generales de Integración, Organización y Funcionamiento de esta instancia y tendrá voz y voto de calidad. El Director General del Organismo de Cuenca fungirá como Secretario Técnico del Consejo de Cuenca, quien tendrá voz y voto.

Para los fines del presente Capítulo, los organismos prestadores de los servicios de agua potable y saneamiento son considerados como usuarios.

ARTÍCULO 13 BIS.- Los Consejos de Cuenca se organizarán y funcionarán de acuerdo con lo establecido en esta Ley, sus Reglamentos, en las disposiciones que emita “la Comisión”, y en las Reglas Generales de Integración, Organización y Funcionamiento que cada Consejo de Cuenca, conforme a los siguientes lineamientos generales:

II. Los gobiernos estatales con territorio dentro de la cuenca hidrológica, estarán representados por sus respectivos Titulares del Poder Ejecutivo Estatal, quienes fungirán con carácter de vocales; podrán designar un suplente, preferentemente con nivel de Secretario o similar;

III. Los gobiernos municipales con territorio dentro de la cuenca, estarán representados conforme se determine en cada estado. El número total de vocales correspondientes a los municipios deberá apegarse a lo dispuesto en el Artículo 13 BIS. La distribución de vocalías municipales se determinará en las Reglas Generales de Integración, Organización y Funcionamiento del propio Consejo de Cuenca. **Los vocales propietarios municipales serán Presidentes Municipales** y podrán designar un suplente, preferentemente con nivel de regidor o similar;

IV. El Gobierno Federal contará con vocales representantes designados por las Secretarías de medio Ambiente y Recursos Naturales; de Hacienda y Crédito Público; Desarrollo Social; Energía; Economía; Salud; y Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Los vocales propietarios del Gobierno Federal podrán designar un suplente, con nivel de Director General o de la más elevada jerarquía regional;

V. Las organizaciones de la sociedad, incluyendo organizaciones ciudadanas o no gubernamentales, colegios y asociaciones de profesionales, empresarios, y otros grupos organizados vinculados con la explotación, uso, aprovechamiento o conservación, preservación y restauración de las aguas de la cuenca hidrológica y del o los acuíferos subyacentes, también participarán en las actividades de los Consejos de Cuenca en el número de vocales, tanto propietarios como los suplentes respectivos, que se apegue a lo dispuesto en el Artículo 13 BIS de esta Ley y en la calidad que se determine en las Reglas Generales de Integración, Organización y determine en las Reglas Generales de Integración, Organización y Funcionamiento del propio Consejo de Cuenca;

Organización y Participación de los Usuarios y de la Sociedad

ARTÍCULO 14 BIS.- “La Comisión”, conjuntamente con los Gobiernos de los estados, del Distrito Federal y de los municipios, los organismo de cuenca, los consejos de cuenca y el Consejo Consultivo del Agua, **promoverá y facilitará la participación de la sociedad en la planeación, toma de decisiones, ejecución, evaluación y vigilancia de la política nacional hídrica.**

Se brindarán apoyos para que las organizaciones ciudadanas o no gubernamentales con objetivos, intereses o actividades específicas en materia de recursos hídricos y su gestión integrada, participen en el seno de los Consejos de Cuenca, así como en Comisiones y Comités de Cuenca y Comités Técnicos de Aguas Subterráneas. Igualmente se facilitará la participación de colegios de profesionales, grupos académicos especializados y otras organizaciones de la sociedad cuya participación enriquezca la planificación hídrica y la gestión de los recursos hídricos.

Para los efectos anteriores, “la Comisión”, a través de los Organismos de Cuenca y con apoyo en los Consejos de Cuenca:

1.Convocará en el ámbito del sistema de Planeación Democrática a las organizaciones locales, regionales o sectoriales de usuarios del agua, ejidos y comunidades, instituciones educativas, organizaciones ciudadanas o no gubernamentales, y personas interesadas, para consultar sus opiniones y propuestas respecto a la planeación, problema prioritarios y estratégicos del agua y su gestión, así como evaluar las fuentes de abastecimiento, en el ámbito del desarrollo sustentable;

Consejo Consultivo del Agua

ARTÍCULO 14 BIS 1.- El Consejo del Agua es un organismo autónomo de consulta integrado por personas físicas del sector privado y social, estudiosas o sensibles a la problemática en materia de agua y su gestión y las formas para su atención y solución, con vocación altruista y que cuenten con un elevado reconocimiento y respecto.

El Consejo Consultivo del Agua, a solicitud del Ejecutivo Federal, podrá asesorar, recomendar, analizar y evaluar respecto a los problemas nacionales prioritarios o estratégicos relacionados con la explotación, uso o aprovechamiento, y la restauración de los recursos hídricos, así como en tratándose de convenios internacionales en la materia. En adición, podrá realizar por sí las recomendaciones, análisis y evaluaciones que juzgue convenientes en relación con la gestión integrada de los recursos hídricos.

Concesiones y Asignaciones

ARTÍCULO 20.- De conformidad con el carácter público del recurso hídrico, la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales se realizará mediante concesión o asignación otorgada por el Ejecutivo Federal a través de la “Comisión” por medio de los Organismos de Cuenca, o directamente por ésta cuando así le competa, de acuerdo con las reglas y condiciones que dispone la presente Ley y sus reglamentos. Las concesiones y asignaciones se otorgarán después de considerar a las partes involucradas, y el costo económico y ambiental de las obras proyectadas.

La explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales por dependencias y organismos descentralizados de la administración pública federal, estatal o municipal, o el Distrito Federal y sus organismos descentralizados **se realizará mediante concesión** otorgada por el Ejecutivo Federal a través de la “Comisión” por medio de los Organismo de Cuenca, o por ésta cuando así le competa, de acuerdo con las reglas y condiciones que establece esta Ley y sus reglamentos. Cuando se trate de la prestación de los servicios de agua con carácter público urbano o doméstico, incluidos los procesos que estos servicios conllevan, la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales, **se realizará mediante asignación** otorgada por el Ejecutivo Federal a través de “la Comisión” por medio de los Organismos de Cuenca, o por ésta cuando así le competa, a los municipios, a los estados o al Distrito Federal, en correspondencia con la Fracción VIII del Artículo 3 de la presente Ley. Los derechos amparados en las asignaciones no podrán ser objeto de transmisión.

El Gobierno Federal podrá coordinarse con los gobiernos de los estados y del Distrito Federal, a través de convenios de colaboración administrativa y fiscal para la ejecución por parte de estos últimos, de determinados actos adminis-

trativos y fiscales relacionados con el presente Título, en los términos de lo que establece esta Ley, la Ley de Planeación, la Ley de Coordinación Fiscal y otras disposiciones aplicables, **para contribuir a la descentralización de la administración del agua.**

Uso del agua: Público Urbano

ARTÍCULO 44.- La explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales superficiales o del subsuelo por parte de los sistemas del Distrito Federal, estatales o municipales de agua potable y alcantarillado, se **efectuarán mediante asignación** que otorgue “La Autoridad del Agua”, en los términos dispuestos por el Título Cuarto de esta Ley.

Las asignaciones de aguas nacionales a centros de población que se hubieran otorgado a los ayuntamientos, a los estados, o al Distrito Federal, que administren los respectivos sistemas de agua potable y alcantarillado, subsistirán aun cuando estos sistemas sean administrados por entidades paraestatales o paramunicipales, o se concesionen a particulares por la autoridad competente.

Corresponde al municipio, al Distrito Federal y, en términos de Ley, al estado, así como a los organismos o empresas que presten el servicio de agua potable y alcantarillado, el tratamiento de las aguas residuales de uso público urbano, previa a su descarga a cuerpos receptores de propiedad nacional, conforme a las Normas Oficiales Mexicanas respectivas o a las condiciones particulares de descarga que les determine “la Autoridad del Agua”.

En los títulos de asignación que se otorguen, se establecerá expresamente el volumen asignado para la prestación del servicio público conforme a los datos que proporcionen los municipios, los estados y el Distrito Federal, en su caso.

Los municipios que celebren convenios entre sí o con los estados que les correspondan, para la prestación del servicio público de agua potable, alcantarillado y saneamiento y el ejercicio de las funciones a su cargo, así como para prestar los servicios en materia de uso público urbano, serán responsables directos del cumplimiento de sus obligaciones ante las autoridades en materia de agua, en términos de esta Ley, de sus Reglamentos y los títulos correspondientes, siendo los estados o quienes en su caso se encarguen de prestar el servicio, responsables solidarios en el cumplimiento de las obligaciones correspondientes.

Los municipios, los estados y, en su caso, el Distrito Federal, podrán convenir con los Organismos de Cuenca con el concurso de “la Comisión”, el establecimiento de sistemas regionales de tratamiento de las descargas de aguas residuales que se hayan vertido a un cuerpo receptor de propiedad nacional y su rehúso, conforme a los estudios que al efecto se realicen y en los cuales se prevea

la parte de los costos que deberá cubrir cada uno de los municipios, de los estados y, en su caso, el Distrito Federal.

Prevención y Control de la Contaminación del Agua

ARTÍCULO 85.- En concordancia con las Fracciones VI y VII del Artículo 7 de la presente Ley, es fundamental que la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, a través de las instancias correspondientes, los usuarios del agua y las organizaciones de la sociedad, preserven las condiciones ecológicas del régimen hidrológico, a través de la promoción y ejecución de las medidas y acciones necesarias para proteger y conservar la calidad del agua, en los términos de Ley.

El Gobierno Federal podrá coordinarse con los gobiernos de los estados y del Distrito Federal, para que estos últimos ejecuten determinados actos administrativos relacionados con la prevención y control de la contaminación de las aguas y responsabilidad por el daño ambiental, en los términos de lo que establece esta Ley y otros instrumentos jurídicos aplicables, para contribuir a la descentralización de la gestión de los recursos hídricos.

Las personas físicas o morales, **incluyendo las dependencias, organismos y entidades de los tres órdenes** de gobierno, que exploten, usen o aprovechen aguas nacionales en cualquier uso o actividad, **serán responsables en los términos de Ley de:**

a. Realizar las medidas necesarias para prevenir su contaminación y, en su caso, para reintegrar las aguas referidas en condiciones adecuadas, a fin de permitir su explotación, uso o aprovechamiento posterior, y

b. Mantener el equilibrio de los ecosistemas vitales.

ARTÍCULO 91 BIS.- Las personas físicas o morales que descarguen aguas residuales a las redes de drenaje o alcantarillado, deberán cumplir con las Normas Oficiales Mexicanas y, en su caso, con las condiciones particulares de descarga que emita el estado o el municipio.

Los municipios, el Distrito Federal y en su caso, los estados, deberán tratar sus aguas residuales, antes de descargarlas en un cuerpo receptor, conforme a las Normas Oficiales Mexicanas o a las condiciones particulares de descarga que les determine “la Autoridad del Agua”, cuando a ésta compete establecerlas.

En general, de los principios y objetivos que establece la Ley de Aguas Nacionales relacionados con la participación de los tres órdenes de gobierno-federación, estados y municipios-, así como de organizaciones ciudadanas o no gubernamentales, se obtienen las siguientes conclusiones:

CONCLUSIONES

1. La ley de Aguas Nacionales no es una “ley general” que distribuya competencias entre los distintos niveles de gobierno.

2. Se trata de una ley federal que regula la materia de aguas reservada a la federación.

3. La aplicación de ese ordenamiento federal por parte de las autoridades administrativas estatales y municipales, en atención a lo previsto en la fracción VII del artículo 116 constitucional⁵, está condicionada a la celebración de los convenios previstos en la propia ley, particularmente el que prevé su artículo 20⁶.

4. La coordinación con los estados y municipios para la planeación, realización y administración de las acciones de gestión de los recursos hídricos a través de los Consejos de Cuenca, en los que participan los usuarios, los particulares y las organizaciones de la sociedad, constituyen instancias colegiadas y plurales de coordinación y concertación entre “la Comisión”, las dependencias y entidades de los tres niveles de gobierno, con capacidad suficiente para incidir y definir la orientación de los planes, programas y proyectos que tengan que ver con el agua y los recursos naturales de las cuencas hidrográficas.

5. La coordinación de las políticas y programas hidráulicos entre los tres niveles de gobierno –Federal, Estatal y Municipal– conforme a los objetivos, metas, programas y proyectos en la materia, puede involucrar aspectos relacionados con asentamientos humanos, protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico, entre otros.

6. El ejercicio de facultades concurrentes por parte de los estados y municipios en diversas materias relacionadas, como desarrollo urbano y protección al ambiente, entre otros, debe limitarse a las materias específicas que regulen conforme a las bases y principios que defina el ordenamiento general de que se trate, sin que puedan regular o incluir acciones que afecten la esfera de competencia de la federación en materia de aguas nacionales.

⁵ Artículo 116.- El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas: [...]

VII.- La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

⁶ Artículo 20, penúltimo párrafo: El Gobierno Federal podrá coordinarse con los gobiernos de los estados y del Distrito Federal, a través de convenios de colaboración administrativa y fiscal para la ejecución por parte de esos últimos, de determinados actos administrativos y fiscales relacionados con el presente Título, en los términos de lo que establece esta Ley, la Ley de Planeación, la Ley de Coordinación Fiscal y otras disposiciones aplicables, para contribuir a la descentralización de la administración del agua.

SEMBLANZA CURRICULAR

Lic. Marco Antonio Zepeda Anaya. Es licenciado en derecho por la Universidad Nacional Autónoma de Tamaulipas, tiene un diplomado en derecho tributario, por el ITAM y otro en argumentación y retórica jurídica, por la Universidad Iberoamericana.

Ha realizado diversos cursos y seminarios en el Instituto de la Judicatura Federal, entre otros el curso de especialización de la carrera judicial, así como el seminario de actualización sobre la reforma constitucional y legal en materia de delincuencia organizada; seminario de contratos de obras públicas; curso de preparación y capacitación para secretarios de juzgados de distrito, de tribunales unitarios y colegiados de circuito. Curso de preparación y capacitación para secretarios de estudio y cuenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Ha impartido cursos, seminarios y diplomados en diversas instituciones, entre ellos el diplomado de derecho procesal constitucional, temas selectos de amparo administrativo, impartido en la Facultad de Derecho y criminología, de la Universidad Autónoma de Nuevo León, en el Tribunal Superior de Justicia del estado de Querétaro y en el Tribunal Superior de Justicia del estado de Nayarit. Ha impartido el diplomado Derecho Procesal Constitucional, el Juicio de Amparo Contra Leyes, en diversas casas de la cultura jurídica del Poder Judicial de la Federación. También el taller de derecho fiscal, amparo administrativo y revisión fiscal, impartido al Colegio de Secretarios de Tribunales y Juzgados de Distrito, en Tuxtla Gutiérrez, Estado de Chiapas, y temas selectos de jurisprudencia administrativa, en el Instituto Tecnológico Autónomo de México, entre otros cursos.

Ha laborado en el Poder Judicial de la Federación durante 15 años, ocupando el puesto de oficial judicial; actuario judicial; secretario de tribunal colegiado de circuito en materias mixta, administrativa y de trabajo. Ha sido secretario técnico "A" del Consejo de la Judicatura Federal; secretario de tesis de la segunda sala de la Suprema Corte de Justicia; secretario de estudio y cuenta de la Suprema Corte de Justicia y a partir de enero de 2007 el pleno de la Suprema Corte lo designó secretario de la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad, puesto que desempeña a la fecha.

ING. LUIS ROBLEDO CABELLO

Consultor y miembro del Colegio de Ingenieros Civiles de México
Ponencia trabajada de versión estenográfica

Hace tres o cuatro semanas en esta ciudad teníamos 33, 34 grados de temperatura y no caía una gota de agua. Ahora, tenemos 15 grados menos de temperatura y tenemos una buena cantidad de lluvias, de hecho hemos tenido problemas de algunas inundaciones aquí en el valle de México como lo habremos visto en la televisión.

México es un país que tiene características fisiográficas e hidrológicas con condiciones regionales que van desde las sequías extremas, principalmente en el norte, hasta devastadoras inundaciones en la mayor parte de las zonas costeras y especialmente en el sur y sureste del país.

Las lluvias llegan a ser en algunas regiones del orden de 100 mm anuales, como es el caso de algunas zonas del Estado de Baja California y del norte de Coahuila y Chihuahua, en comparación con más de 2400 mm por año en algunas zonas del sureste, principalmente en los Estados de Chiapas, Tabasco y el sur de Veracruz, es decir una diferencia de más de 24 veces entre las precipitaciones de esas regiones extremas, estableciéndose condiciones precarias de vida por las sequías en unas regiones y en otras graves consecuencias por las frecuentes y catastróficas inundaciones.

Por razones históricas, no reversibles social y políticamente, la mayor parte de la población del país y muchas importantes actividades económicas, agrícolas, industriales y comerciales, se concentran en el altiplano mexicano situado entre el río Bravo, la Sierra Madre Oriental y la Sierra Madre Occidental, región ubicada a grandes alturas sobre el nivel del mar, en donde son escasos los ríos que lo surcan y con escurrimientos relativamente pequeños en relación a las demandas, como por ejemplo el río Lerma y los afluentes altos de los ríos Moctezuma y Balsas.

Como consecuencia, tenemos un grave problema relacionado con la satisfacción de las demandas del altiplano y del norte del país, porque la mayoría de los ríos que nacen en las partes altas de las dos Sierras Madre, tienen sus principales lluvias y escurrimientos en las vertientes externas, es decir las que dan hacia las costas, por lo que en esas zonas la disponibilidad de aguas superficiales es mayor que la demanda de la población local para todos los usos, incluyendo el agrícola, el urbano, el industrial y la generación de energía eléctrica.

En la parte norte del altiplano se encuentra el río Bravo, cuyos escurrimientos promedio son menores que las demandas regionales conjuntas de los Estados de Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas, a las que se les suma el compromiso de entrega de aguas a los Estados Unidos de América derivado del Tratado Internacional de Límites y Aguas, por lo cual la disponibilidad promedio del río es nula y en épocas de sequía extrema es negativa, es decir que las demandas son superiores a la disponibilidad, lo que ha generado disputas que se agravarán en el futuro entre los habitantes de las distintas zonas, entre las cuatro entidades de la cuenca y aún entre los diferentes usos dentro de cada zona.

Estos problemas son la consecuencia de que el 77% de la población del país se encuentra en el altiplano, en donde solamente se tiene el 31% del agua disponible, mientras que en las zonas medias y bajas de las cuencas, en donde sólo se tiene el 23% de la población, se dispone del 69% del agua superficial, por lo que en ellas podríamos satisfacer el triple de la demanda, pero es en donde menos se necesita y provoca inundaciones, descargando al mar sin mayor utilidad.

Se pueden mencionar algunos ríos que tienen disponibilidad en la Costa del Pacífico, entre los cuales se encuentran algunos del sur del Estado de Sinaloa como el río Baluarte; en Nayarit los ríos San Pedro y Santiago; en Michoacán y Guerrero el río Balsas, en Guerrero los ríos Papagayo y Ometepepec y en Oaxaca el río Verde, entre otros.

En la Costa del Golfo de México, los ríos con escurrimientos que exceden a las demandas son los ríos Tamesí y Pánuco en Tamaulipas y Veracruz; varios de los ríos de la costa de Veracruz como el Tonalá, Tuxpan, Tecoluta, Nautla, Papaloapan y Coatzacoalcos; y en Tabasco los grandes ríos Usumacinta y Grijalva, entre otros.

Por otra parte, el 67% de las lluvias se concentran en casi todo el territorio en sólo cuatro meses del año, entre junio y septiembre, correspondiendo el 33% restante del volumen a los otros 8 meses, lo que obliga a construir presas para almacenar el agua durante las lluvias y tenerla disponible durante el estiaje, que es cuando las demandas son mayores. Sin las presas, el problema de abastecimiento para todos los usos sería inmenso.

Para tener un panorama completo de la disponibilidad del agua en el país, es necesario tener presente no sólo las aguas superficiales, sino también las subterráneas.

Respecto a ellas es importante destacar lo siguiente:

1) Que en las regiones áridas y semiáridas los acuíferos son prácticamente la única fuente disponible de agua para usos urbanos, agrícolas e industriales, porque no existen ríos o sus escurrimientos son precarios,

2) Que los acuíferos son la única fuente de abastecimiento de las comunidades rurales,

3) Que satisfacen el 70% de las necesidades de las demandas de la población y de la industria en todo el país, y

4) Que las fuentes subterráneas se destinan al riego de dos millones de hectáreas, es decir más de la tercera parte de la superficie de riego de 6.5 millones de hectáreas en México, generando empleos y arraigando a la población en sus lugares de origen.

Es muy preocupante que de los 653 acuíferos del territorio nacional, los 104 más importantes por su capacidad de almacenamiento están sobreexplotados, es decir que las extracciones anuales son mayores que las recargas, siendo las fuentes de abastecimiento más importantes para el riego y para el abastecimiento de agua potable e industrial a nivel regional.

Podría pensarse que los 549 acuíferos restantes, no sobreexplotados, podrían aprovecharse y reducir con ello la sobreexplotación de los 104 mencionados, lo cual no es factible, porque en primer lugar son acuíferos con capacidad de almacenamiento muy pequeña y en segundo lugar porque su ubicación está a gran distancia de las demandas.

Las consecuencias de la sobreexplotación de los acuíferos han sido: la desaparición de manantiales, al desecamiento de lagunas y lagos, la reducción del caudal de los ríos en donde originalmente vertían, la profundización de los pozos para la extracción del agua con mayores consumos de energía eléctrica, el agrietamiento y el hundimiento de los suelos, la contaminación del agua de los acuíferos costeros con el agua de mar y el deterioro acelerado de la calidad del agua subterránea con sales minerales como el cianuro, el flúor, el fierro y el manganeso con graves problemas para la salud de los habitantes.

Para destacar la situación mencionada, es frecuente que a nivel nacional e internacional se presenten estadísticas y se envíen señales a través de los medios de comunicación para destacar la escasa disponibilidad del agua, para obtener una respuesta favorable de la sociedad en cuanto a su cuidado, manejando cifras muy generales como por ejemplo la “disponibilidad anual de agua por habitante”, parámetro que, sin cuestionar su validez, no refleja la magnitud real de la desequilibrada distribución entre la demanda de agua y la disponibilidad en cada una de las regiones del país.

Es cierto que en 1950, con una población de 25 millones de habitantes la disponibilidad promedio en el país era del orden de 18,000 metros cúbicos anuales por habitante y que al crecer la población a más de 110 millones de habitantes, la disponibilidad actual es de sólo 4,400 metros cúbicos. Los números son

elementales, ya que si por un lado la disponibilidad total se mantiene y por otro se cuadruplica la población, el resultado es que la disponibilidad per cápita se reduce a la cuarta parte.

Por ello la tendencia de disponibilidad futura por persona estará determinada por el crecimiento poblacional y no por el total del agua disponible. Sin embargo, estos números si bien tienen una orientación de información para despertar en la sociedad la responsabilidad compartida por el uso eficiente del agua, para solucionar los problemas de escasez no tienen utilidad práctica pues lo que se necesita es estudiarlos, analizarlos, buscar soluciones y aplicarlas.

Dos ejemplos extremos de lo anterior son el caso de la planicie costera de los ríos Grijalva y Usumacinta, en el Estado de Tabasco, en donde la disponibilidad en función de los escurrimientos de esos ríos es miles de veces mayor que cualquier demanda presente y futura para todos los usos; en el otro extremo se encuentra el Valle de México, en donde las demandas actuales son tres veces la disponibilidad de agua sustentable en la región y la población y la industria siguen creciendo.

El Colegio de Ingenieros Civiles de México, a través de su Comité del Agua, del Comité de Prevención de Desastres y del Comité de Infraestructura, principalmente a través del primero, el del Agua, analizan los problemas y proponen acciones y soluciones específicas a través del desarrollo de la infraestructura hidráulica para atender los problemas particulares de cada región, además de impulsar, como órgano de consulta de los gobiernos federal y locales, la realización de acciones puntuales relacionadas con el uso eficiente del agua.

Todas las regiones del altiplano mexicano y algunas zonas costeras del noreste, del noroeste y del sur del país, son deficitarias en la disponibilidad de agua tanto superficial como subterránea, por lo que las demandas se cubren principalmente a través de la sobreexplotación de los acuíferos. Sin embargo las demandas para los usos urbanos, industriales y agrícolas seguirán creciendo en ellas y los acuíferos no van a poder satisfacerlas, además de que es urgente iniciar un proceso de reducción de las extracciones para detener gradualmente el agravamiento de las consecuencias de la sobreexplotación, las cuales no son reversibles pero sí frenables.

El panorama mencionado tiene solución, pero para ello es indispensable llevar a cabo una serie de acciones y la construcción de nuevas obras de infraestructura; las acciones serían para permitir el manejo de la demanda, reduciéndola en la medida de lo posible; la infraestructura sería para aumentar la oferta de agua y para la complementación, rehabilitación y modernización de la antigua infraestructura de riego para lograr un manejo y uso más eficiente del agua, ya sea para destinarla a la ampliación de la frontera agrícola, para el establecimiento de dobles

cultivos en el año en esas mismas zonas de riego, o bien para satisfacer usos urbanos e industriales en regiones aledañas a los distritos y unidades de riego.

La afirmación de que el manejo y el uso del agua en las zonas de riego son ineficientes es cierta. Sin embargo, no es conveniente quedarse en ese diagnóstico, sino analizar las causas y buscar y aplicar las soluciones técnicas, económicas, sociales y jurídicas para superar dicha ineficiencia.

Desde hace 70 años, con la creación de la Comisión Nacional de Irrigación, se inició la política hidráulica de riego con el propósito de lograr la autosuficiencia alimentaria y de ser posible la exportación de productos agrícolas, lo cual se logró durante muchos años. Para ello se canalizaron importantes recursos presupuestales del Gobierno Federal y de créditos externos a la construcción de numerosos distritos y unidades de riego, que actualmente cubren una superficie del orden de seis y medio millones de hectáreas, de las cuales cuatro y medio millones se riegan con aguas superficiales y dos millones con aguas subterráneas.

Es ampliamente conocido que la mayor parte del agua que se obtiene de las presas de almacenamiento y de los acuíferos, se conduce hasta las parcelas a través de redes de canales cuyas dimensiones se van reduciendo al alejarse de las fuentes de abastecimiento y que es en esos canales en donde se pierde una parte muy importante del agua por infiltración hacia el subsuelo.

Cuando se proyecta una red de canales se hacen estudios de permeabilidad del suelo y se toma la decisión de los canales que deben revestirse desde el principio y de los que se pueden dejar a nivel de terracerías. En general sería deseable revestir desde el inicio de las obras la totalidad de los canales para minimizar las infiltraciones, pero eso demanda grandes inversiones, por lo que los responsables del diseño tienen que tomar la decisión de cuales canales es indispensable revestir.

Históricamente y en su momento, se tuvieron que tomar decisiones ante la disyuntiva de un menor revestimiento de canales, con lo cual se disponía de recursos para abrir nuevas tierras al cultivo y beneficiar a un mayor número de agricultores en la misma zona de riego o en otras regiones del país, o bien llevar a cabo un mayor revestimiento de canales lo que conducía a contar con menores recursos para aplicarlos en otras regiones y beneficiar a más mexicanos.

En términos generales se optó por lo primero, es decir revestir solamente los canales que podrían perder cantidades importantes de agua, dejando pendiente para el futuro el revestimiento del resto de la red de canales en cada distrito y unidad de riego, es decir que de alguna manera se puso a disposición de los agricultores una infraestructura inconclusa, lo cual no fue responsabilidad de ellos.

Lo anterior condujo a reflexionar en aquel entonces sobre cuándo, quién y con qué recursos se llevaría a cabo el revestimiento futuro de los canales que se quedaron a nivel de terracerías, concluyéndose que en ese momento no se podrían prever las soluciones y que en el futuro se tendría que analizar el problema y tomar las decisiones más convenientes. Algunas estadísticas indican que actualmente es necesario revestir del orden de 30,000 km de canales en terracerías.

Ese futuro ya llegó en varios distritos y unidades de riego, cuya infraestructura tiene grandes pérdidas de agua en los canales, con diversos costos de revestimiento y sobre todo con condiciones socioeconómicas de los agricultores no homogéneas en todas las zonas de riego del país, por lo que las reglas para asignar los recursos federales y estatales para la complementación, rehabilitación y modernización de la infraestructura de riego deben ser muy flexibles, en función de los costos de inversión y de conservación diferidos y de las condiciones socioeconómicas de los usuarios del riego.

Por ejemplo, si se tratara de un distrito de riego con regiones aledañas en donde no existiera una demanda insatisfecha de agua para usos urbanos e industriales, entonces el revestimiento sería exclusivamente para ahorrar agua y ampliar la superficie de riego o para dobles cultivos, lo cual sería en beneficio de nuevos o de los agricultores existentes. Las reglas actuales establecen un mecanismo de calificación de los apoyos federales en función de los volúmenes de agua ahorrados, a los que renuncien los agricultores, entre otros factores.

Otro caso sería si se tratara de un distrito de riego con cultivos de alto valor económico, por ejemplo prevaleciendo los productos para la exportación, en cuyo caso podría tenerse una mayor contribución económica de los agricultores para cubrir el costo de las obras de revestimiento, rehabilitación y modernización, siempre y cuando el agua ahorrada se destinara a los dobles cultivos. Si el agua fuera para ampliar la zona de riego beneficiando a nuevos agricultores y no para dobles cultivos, el interés de los actuales sería menor para participar en el pago del costo de las obras, en cuyo caso los presupuestos tendrían que provenir mayoritariamente del Gobierno Federal o del Gobierno del Estado.

Si el distrito o unidad de riego tuviera cultivos de baja densidad económica o bien destinados parcialmente al autoconsumo, los agricultores podrían contribuir en pequeño porcentaje o bien no contribuir a cubrir el costo del revestimiento de canales, rehabilitación y modernización, en cuyo caso el ahorro de agua tendría que lograrse con inversiones de los dos órdenes de gobierno.

En el caso de que alrededor del Distrito o Unidad de Riego existiera una ciudad con una demanda insatisfecha de agua urbana e industrial, a una distancia económicamente razonable, que requiriera de las aguas destinadas actualmente a la agricultura, podrían comprarse derechos de riego a los agricultores incrementando las tarifas de agua potable que el Organismo Operador del sistema de

agua potable les cobra a los usuarios, en cuyo caso no es seguro que los agricultores que vendan los derechos aporten esos recursos para la complementación, rehabilitación y modernización de la infraestructura de riego.

Lo deseable es que no sólo se compren derechos de riego, sino que además el Organismo Operador cubra a las asociaciones de usuarios una cantidad adicional que se dedicaría al revestimiento de canales, a la nivelación de parcelas, a la rehabilitación y modernización del riego, con un monto tal que dichos recursos permitan ahorrar en la zona de riego un volumen igual al que se transferiría a los usos urbanos e industriales. Si sólo se compran derechos de riego sin contar con recursos adicionales para lograr el uso eficiente del agua en la zona de riego, se reducen las láminas de riego o la superficie regada y con ello declina la producción agrícola con las consecuencias negativas que ello conlleva en materia económica, reducción del empleo local e incremento de las importaciones de alimentos.

Hidrológicamente es sustentable el comprar derechos de riego con aguas superficiales porque se supone que si se está regando una cierta superficie, entonces la disponibilidad existe, es decir se parte de la hipótesis de que no existe un sobre concesionamiento de agua. En caso de existir sobre concesionamiento, la compra de derechos de riego puede tener un nivel de incertidumbre importante en lo que se refiere a los posibles conflictos por el uso del agua en épocas de sequía.

No es igual el caso de la compra de derechos de aguas subterráneas, porque si el acuífero donde se compran los derechos está sobreexplotado, equivale a comprar un bien inexistente, aunque jurídicamente tenga fundamento, ya que como consecuencia la sobreexplotación cuando menos continúa siendo de la misma magnitud que la existente. Esta situación ha favorecido el crecimiento desordenado de las zonas urbanas alrededor de las grandes y medianas urbes del país, con base en el desarrollo de gigantescas unidades habitacionales en regiones en donde el acuífero está sobreexplotado, como es el caso del norte y sureste del Valle de México, desde Pachuca hasta Chalco y en muchas otras ciudades del país.

Se considera que debiera cambiarse la legislación en materia de aguas, para establecer que cuando un acuífero se encuentra sobreexplotado, no se permita la venta o transferencia de derechos. Si el concesionario no utiliza el agua en un plazo predeterminado la revocación de la concesión debiera ser automática.

Cuando se presenta este problema de necesidades insatisfechas de agua para usos urbanos e industriales, no sólo debe acudir al recurso de la compra de derechos de riego y a la transferencia del agua de fuentes con disponibilidad suficiente mediante largos acueductos, sino que en paralelo los Organismos Operadores de los sistemas de agua potable y alcantarillado de las ciudades deben des-

tinar recursos a la reducción de fugas en las redes de distribución y a la medición, facturación, incremento de tarifas y cobro del agua a los usuarios domésticos e industriales para reducir los desperdicios dentro de sus viviendas e instalaciones.

Esta es una responsabilidad compartida entre todos los actores, es decir:

a) Los organismos operadores reduciendo las fugas y procurando que el servicio se proporcione en la cantidad, calidad y continuidad necesarias en las redes municipales y proponiendo a los poderes legislativos tarifas suficientes y justas para que puedan contar con los recursos económicos para prestar un buen servicio;

b) Los congresos y asamblea locales aprobando dichas tarifas, procurando que permitan la autosuficiencia en la prestación de los servicios, evitando que se manipulen con propósitos políticos; y

c) Los usuarios cuidando el agua dentro de sus viviendas, comercios, servicios públicos e industrias para evitar los desperdicios.

Por otra parte, son una minoría las zonas urbano-industriales del país las que tienen problemas de demanda insatisfecha de agua y que están cerca de algún distrito o unidad de riego, por lo que no pueden acudir al recurso de la compra de derechos y al uso eficiente del agua de riego.

En ese caso tienen que acudir a fuentes de agua de ríos generalmente muy lejanos, en cuyas cuencas se pueda demostrar, desde el punto de vista hidrológico, que tienen una gran disponibilidad de agua y que esos volúmenes excedentes nunca serán necesarios para cubrir los usos locales.

Esas fuentes superficiales cada vez se encuentran a mayor distancia de los centros de demanda urbano industriales, lo cual implica la transferencia de agua no sólo entre cuencas hidrológicas sino entre dos o más entidades federativas, con las repercusiones sociales y políticas que conlleva.

En México el agua tiene cierto paralelismo con el petróleo, ya que son pocas las regiones y entidades del país que tienen petróleo y la inmensa mayoría no lo tiene, lo que implica la transferencia de ese recurso y de sus derivados para satisfacer las necesidades nacionales. No sería práctico ni aceptable que el agua y el petróleo pudieran ser propiedad de otro orden de gobierno que no fuera el federal, por la gran magnitud y número de los conflictos que se derivarían de esa medida a lo largo de todo el territorio nacional.

Las aguas superficiales y subterráneas en nuestro país son propiedad de la Nación y gracias a ello ha sido posible superar, cada vez con mayor frecuencia,

los problemas de las transferencias entre cuencas e interestatales, cuando la disponibilidad lo permite, es decir sin dañar las necesidades locales, situación que se intensificará en el futuro.

Esto de la disponibilidad excedente no siempre ha sido debidamente cuidado técnica, social y políticamente. Tal es el caso de las aguas subterráneas de los Valles de Toluca e Ixtlahuaca cuya transferencia al Valle de México se inició en la década de los cincuentas con 13 m³/s, ocasionando la desecación de las lagunas de Lerma y la sobreexplotación de los acuíferos en las zonas de captación, aguas que en un corto plazo se requerirán localmente y que dejarán de transferirse al Valle de México. Actualmente sólo se transfieren 5 m³/s. Las medidas para superar esta reducción gradual de los caudales que se transfieren al Valle de México no están siendo estudiadas y en pocos años esta situación hará crisis.

En el otro extremo se encuentra el Acueducto Cutzamala que actualmente transfiere 15 m³/s de la cuenca de ese río al Valle de México y que en un futuro podrá transferir hasta 24 m³/s, proyecto en el cual se cuidó con esmero el no tomar agua que pudiera ser utilizada en el futuro por los habitantes de la zona de captación, sino que solamente captaron aguas que se estaban yendo al mar a través del río Balsas en el cual descarga el río Cutzamala.

Otro ejemplo de falta de visión de planeación de largo plazo es el caso del río Bravo y de su afluente principal el río Conchos. Hace más de 60 años se pusieron bajo riego importantes superficies en el Estado de Tamaulipas con las aguas superficiales del río Bravo, construyéndose los Distritos de Riego del Bajo Río Bravo y Bajo Río San Juan, cuya disponibilidad depende fundamentalmente de los escurrimientos del río Conchos en el Estado de Chihuahua.

Con la firma del Tratado Internacional de Límites y Aguas con los Estados Unidos de América, el país ganó en el balance transfronterizo al recibir un volumen importante de aguas de ese país a través del río Colorado, lo que permitió el desarrollo del Distrito de Riego de Mexicali, pero comprometió las aguas del río Conchos para cubrir la cuota pactada entre ambos países en la cuenca del río Bravo; es decir Mexicali ganó pero el estado de Chihuahua perdió al ver limitada su disponibilidad para usos futuros a pesar de ser el mayor generador de escurrimientos, situación que no se visualizó hace más de seis décadas.

Esta situación obligará a tomar medidas en un plazo relativamente corto, porque todos los acuíferos cercanos a Chihuahua y a Ciudad Juárez se encuentran sobreexplotados, con el acelerado deterioro de la calidad del agua subterránea y con el agravante de que la única fuente de abastecimiento para la ciudad de Chihuahua es el río Conchos que no tiene disponibilidad, lo que obligará al organismo operador a la compra de derechos de riego, probablemente en el Distrito de Riego de Delicias; por su parte Ciudad Juárez tendrá que comprar derechos de

riego en el Distrito de Riego de Ojinaga, aun cuando Chihuahua sea el Estado que mayores volúmenes aporta a los escurrimientos del río Bravo.

A continuación se mencionan algunos ejemplos de proyectos en construcción para la transferencia de agua entre cuencas y en ocasiones entre entidades federativas y de otros que en plazos relativamente cortos será indispensable iniciar la construcción de infraestructura de transferencia de agua, para satisfacer las demandas urbanas e industriales, ya sea mediante la compra de derechos de riego o bien captándola en cuencas que tienen gran disponibilidad de aguas superficiales, asegurándose previamente de que no se requieran en el futuro para ser aprovechadas localmente.

• **Tijuana, Ensenada y Tecate, B. C.**

No existen fuentes de abastecimiento locales, superficiales ni subterráneas en el entorno de estas tres ciudades. Por ello está en construcción una ampliación del acueducto Río Colorado-Tijuana, el cual inició su operación en 1982 con una capacidad original de 4 m³/s. La ampliación es de **1.3 m³/s**, con un acueducto de 64 km y una altura de bombeo de 1,250 m; para disponer de ese caudal adicional fue necesario comprar derechos en el Distrito de Riego de Mexicali, lo cual implica alguna reducción en las láminas o en la superficie de riego. El río Colorado tiene un escurrimiento medio anual de **1,863 millones de metros cúbicos**.

• **Hermosillo, Son.**

No existen fuentes de abastecimiento locales, superficiales ni subterráneas en los alrededores de esta ciudad. Por ello se está iniciando la construcción de un acueducto para captar aguas del río Yaqui en la presa El Novillo, con una longitud de 144 km, una altura de bombeo de 360 m y una capacidad de **2.4 m³/s**, lo que obliga a la compra de derechos de riego en el Distrito de Riego del río Yaqui. El río tiene un escurrimiento medio anual de **3,163 millones de metros cúbicos**.

• **Chihuahua y Ciudad Juárez, Chih.**

Los acuíferos alrededor de ambas ciudades están sobreexplotados y la única fuente de abastecimiento son las aguas del río Conchos y del río Bravo, respectivamente. Por ello en breve plazo será necesario construir dos acueductos, uno para Ciudad Juárez con aguas del río Bravo y otro para la ciudad de Chihuahua, captando para Chihuahua las aguas del río Conchos en la presa El Granero y construyendo un acueducto de 130 km de longitud, con más de 400 metros de bombeo, con una capacidad de **3 m³/s**, lo que obligará a la compra de derechos en los Distritos de Riego de Delicias; para Ciudad Juárez la situación es similar, comprando derechos en el Distrito de Riego de Ojinaga. El escurrimiento medio anual del río Bravo es de **5,588 millones de metros cúbicos**.

• **Torreón, Coah. y Gómez Palacio, Dgo.**

Los acuíferos regionales están sobreexplotados, con el problema de que las aguas subterráneas tienen un creciente problema de arsenicismo, lo que constituye un grave problema de salud para sus habitantes. Esto obligará a la captación de las aguas superficiales del río Nazas, en la presa El Palmito o en la presa Las Tórtolas, con un acueducto cuya longitud y capacidad no han sido determinadas y mediante la compra de derechos en el Distrito de Riego de la Laguna. El río tiene un escurrimiento medio anual de **1,999 millones de metros cúbicos**.

• **Monterrey, N. L.**

Sus acuíferos en el subsuelo de roca caliza están muy sobreexplotados, por lo que no son confiables y no tienen mayor capacidad. Se abastece adicionalmente de las aguas superficiales del río San Juan, captadas en la presa El Cuchillo y de las aguas de los ríos Pablillo y Camacho, captadas en la presa Cerro Prieto. Todas esas fuentes ya son insuficientes.

Las autoridades locales tienen en estudio la captación de las aguas superficiales del río Tampaón, afluente del río Pánuco en su parte baja, que es una fuente confiable y con una gran disponibilidad que nunca podrá ser utilizada localmente en el futuro, por lo que afortunadamente no se requiere de la compra de derechos de riego.

Implica la construcción de un acueducto con capacidad inicial de **6 m³/s** y con una longitud de 378 km, con altura de bombeo de 285 m hasta llegar a la presa Cerro Prieto, a partir de la cual se utilizará la capacidad disponible del acueducto existente Cerro Prieto-Monterrey. El río Pánuco tiene un **escurrimiento medio anual de 20,330 millones de metros cúbicos**.

• **Saltillo, Coah.**

Tampoco existen aguas subterráneas disponibles en su entorno, por lo que tiene la opción de comprar derechos de riego en acuíferos lejanos, que a su vez también están sobreexplotados, lo que no le da la certeza a la ciudad de un abastecimiento seguro a largo plazo.

Podría construir un acueducto para captar las aguas superficiales del río Salado, reguladas en la presa Venustiano Carranza, lo cual implicaría la compra de derechos de riego en el Distrito de Riego Don Martín. El río tiene un **escurrimiento medio anual de 390 millones de metros cúbicos**.

No se han estudiado la longitud, la altura de bombeo ni la capacidad de dicho acueducto.

La ciudad tiene la opción de una prolongación de Monterrey a Saltillo del acueducto con aguas provenientes del río Pánuco, sin afectación a zonas de riego.

• **Ciudad Victoria, Tams.**

No existen aguas subterráneas aprovechables en su entorno.

Está programada la construcción de un segundo acueducto tomando las aguas del río Soto la Marina, almacenadas en la presa Vicente Guerrero, sin afectar las demandas de riego del Distrito de Riego del río Soto la Marina, con un caudal de **1 m³/s**, un acueducto con longitud de 54 km. El río tiene un **escurrimiento medio anual de 2,086 millones de metros cúbicos**.

• **Celaya, Gto. y San Luis Potosí, S.L.P.**

Los acuíferos cercanos están intensamente sobreexplotados como todos los del Bajío.

Está en proceso de construcción la presa El Realito sobre el río Santa María, de la cual se desprenderá un acueducto para conducir a ambas ciudades un caudal de **2 m³/s**, con longitud en una primera etapa de 133 km y bombeo del orden de 1,050 m.

• **Guadalajara, Jal y León, Gto.**

Los acuíferos están sobreexplotados y el río Lerma está sobre concesionado, por lo que esas fuentes no están disponibles.

Está en proceso de construcción la presa Zapotillo, sobre el río Verde, afluente del río Santiago, con dos acueductos, uno para León con un caudal de **3.8 m³/s** y longitud de 140 km y para Guadalajara se construirá la presa reguladora El Purgatorio sobre el mismo río Verde y un acueducto con una altura de bombeo de 500 m, con un caudal de 3 m³/s. El río Santiago tiene un **escurrimiento medio anual de 7,849 millones de metros cúbicos**.

• **Oaxaca, Oax.**

Los acuíferos regionales ya no pueden proporcionar ningún caudal adicional.

Están iniciándose los estudios y el proyecto para la construcción de la Presa Paso Ancho, sobre el río Atoyac, afluente del río Verde, para proporcionar un gasto de **1.5 m³/s**, con un acueducto de 102 km de longitud y una carga de bombeo de 400 m. El río Verde tiene un **escurrimiento medio anual de 5,937 millones de metros cúbicos**.

- Las zonas urbanas del Valle de México (Distrito Federal, Estado de México y Estado de Hidalgo). En términos relativos son los acuíferos más sobreexplotados del país, incluyendo los de los Valles de Toluca e Ixtlahuaca.

Las aguas superficiales del río Cutzamala no son suficientes para reducir el problema de la sobreexplotación. Es necesario reducir las extracciones de aguas subterráneas **en 30 m³/s**; si se lleva a cabo sin transferir agua de otras cuencas se produciría un grave desabasto si no se toman adicionalmente otras medidas.

Es urgente iniciar procesos de reducción de fugas en todas las zonas urbanas e industriales, problema al que se le destinan recursos mínimos, porque políticamente no se ven resultados en el corto plazo; se debe intensificar la recarga de acuíferos con aguas de lluvia y la recarga de acuíferos con aguas residuales tratadas. Pero estas acciones ayudarán a resolver sólo parcialmente el problema, por lo que es necesario introducir lo más pronto posible otras fuentes externas de aguas superficiales, que tienen gran disponibilidad, sin afectar ningún uso futuro en las zonas de captación.

Se tiene el proyecto del río Temascaltepec, con 5 m³/s, afluente del río Balsas, con un acueducto de 15 km de longitud y 150 m de carga de bombeo, para incorporar ese caudal al Sistema Cutzamala que tiene capacidad instalada para recibirlo. El río Balsas tiene un escurrimiento medio anual de 16,587 millones de metros cúbicos.

El río Tecolutla, tiene disponibilidad sobrada y la muestra son las enormes inundaciones que se produjeron en el año 2010 en su cuenca baja; se pueden captar **15 m³/s** en la parte alta de la cuenca aprovechando la infraestructura del Sistema Hidroeléctrico Necaxa que ya no opera la Comisión Federal de Electricidad, con un acueducto de 150 km de longitud y una carga de bombeo de 900 m, entregando agua en ruta a la ciudad de Puebla y posiblemente a Tlaxcala, que tienen problemas graves de fuentes de abastecimiento locales. El río Tecolutla tiene un **escurrimiento medio anual de 6,885 millones de metros cúbicos**.

Otro proyecto son las aguas subterráneas del Distrito de Riego de Tula, que no tienen utilización local, pudiendo captarse un caudal de **6 m³/s**, con un acueducto de 150 km de longitud y bombeo del orden de 200 m, con la salvedad de que debe estudiarse con mayor cuidado, ya que dichas aguas son el producto del riego con aguas residuales del Valle de México hasta la fecha sin tratamiento, para estar seguros de que no se tendría un problema de salud para los consumidores.

Finalmente, se tienen dos alternativas para captar las aguas del río Amacuzac, afluente del río Balsas, que tendría gran disponibilidad si la Comisión Fe-

deral de Electricidad renuncia a una pequeña parte de la concesión para generación hidroeléctrica; los caudales pueden ser mayores a **20 m³/s**, con longitudes de acueducto de 100 km cada uno y alturas de bombeo de 750 y 1,350 m. El río Balsas tiene un **escurrimiento medio anual de 16,587 millones de metros cúbicos**.

Si se comparan los gastos transferibles con los escurrimientos medios anuales, se llega a la conclusión de que no existen problemas hidrológicos de disponibilidad en ninguno de esos ríos, por lo que la decisión está totalmente sustentada.

Podrían seguirse mencionando casos de transferencias de agua intercuenas y entre entidades federativas, pero con estos ejemplos es suficiente para establecer las siguientes conclusiones:

1. No es conveniente generalizar la afirmación de que las bajas eficiencias del agua en los Distritos y Unidades de Riego sean la causa de los problemas de abastecimiento de las ciudades.

2. Cuando las ciudades y las industrias se encuentran cerca de un Distrito o Unidades de Riego pueden transferirse aguas destinadas actualmente al riego, mediante la compra de derechos y el pago de cantidades adicionales para la tecnificación del riego, para poder disponer de los volúmenes ahorrados, sin que se reduzca la producción agrícola.

3. Es urgente que los Organismos Operadores de los Sistemas de Agua Potable y Alcantarillado a nivel nacional, cuenten con tarifas adecuadas, justas y suficientes que les permitan contar con los recursos para sus programas de reducción de fugas, recarga de acuíferos, medición, facturación y cobranza eficientes y en su caso para la compra de derechos de riego y tecnificación del mismo para disponer de volúmenes adicionales.

4. Cuando no existen Distritos y Unidades de Riego cercanos a las ciudades, será necesaria y creciente en todo el país la transferencia de agua entre cuencas y entre entidades federativas, captando el agua en sitios cada vez más lejanos, bajo la condición de que se demuestre fehacientemente que el agua que se transfiera no afecte las demandas y aprovechamientos locales en todo el futuro previsible. Estos balances hidrológicos de cada una de las cuencas que pudieran ceder parte de sus aguas a otras regiones, deben ser analizados y discutidos con todo el rigor técnico en los Consejos de Cuenca, con la participación de los tres niveles de gobierno, de la sociedad, de los usuarios y de todo tipo de organizaciones interesadas, evitando la especulación política con intereses que no son los de la Nación.

5. Mantener la propiedad de la Nación sobre las aguas superficiales y subterráneas, para poder implementar las acciones antes mencionadas, con el objetivo de evitar conflictos entre entidades federativas, entre regiones, entre ciudades y entre los distintos tipos de usuarios; lo contrario sería un retroceso legislativo con enormes costos para el país.

SEMBLANZA CURRICULAR

Ing. Luis Robledo Cabello. Es ingeniero civil egresado de la facultad de ingeniería de la Universidad Nacional Autónoma de México, realizó estudios de maestría en planeación en la división de estudios de posgrado de la misma facultad.

Trabajó como ayudante de investigador en el Instituto de Ingeniería de la UNAM y fue profesor de distintas materias durante 15 años en la facultad de ingeniería en la división de estudios de postgrado y en la facultad de economía de nuestra máxima casa de estudios.

En la Secretaría de Obras Públicas y en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes desarrolló trabajos y ocupó los siguientes cargos: aforos y estudios de origen y destino en la dirección general de planeación y programas; modelos de transporte y estudios económicos de transporte en la dirección general de planeación y programas; fue director general de obras marítimas y director general de planeación. En la Secretaría de Recursos Hidráulicos ocupó los puestos de director de programas de aguas potable, director de usos del agua, director general de estudios y proyectos, vocal secretario y vocal ejecutivo de la Comisión de Aguas del valle de México, director general de capacitación y conducción de agua, fue también subsecretario de infraestructura hidráulica, coordinador general de los proyectos de abastecimiento de agua potable y saneamiento de la zona metropolitana del valle de México.

Ha dirigido la planeación, los proyectos y la construcción de varias presas, distritos de riego y acueductos, así como varios puertos del país. Actualmente, es director general de la empresa de consultoría, grupo de ingeniería y obras SA de CV. Es miembro de mérito y fue vicepresidente del Colegio de Ingenieros Civiles de México, en el cual es coordinador del Comité de peritos en ingeniería hidráulica y miembro del Comité de infraestructura y del Comité de agua. Es perito certificado en la especialidad de gerencia de proyectos de infraestructura y en la especialidad de ingeniería hidráulica, fue presidente de la Asociación Mexicana Hidráulica y de la Asociación Mexicana de Ingeniería Urbana.

MTRO. FERNANDO ROMERO GARCÍA

Funcionario parlamentario de la Cámara de Diputados

Trataré de enfocar el tema que nos ha correspondido, al tema de desarrollo urbano. Para tal propósito, he dividido mi intervención en cuatro grandes temas:

1. Un pequeño marco de conceptualización
2. Un breve recuento histórico de la normatividad urbana en el país
3. Un balance de los resultados que se han obtenido a través de las modificaciones jurídicas al respecto, y
4. Intentaré al final hacer algunas propuestas para mejorar nuestro marco jurídico.

“La conservación de una ciudad se encuentra en sus leyes” Aristóteles

Los asentamientos humanos, en donde el desarrollo urbano es un componente fundamental, es una de las materias más representativas en que la constitución de manera explícita mandata a la Federación, a través del Congreso de la Unión, su regulación y ordena a las entidades federativas y a los municipios contribuyan a ello, mediante facultades de creación normativa, sin perjuicio de sus facultades de ejecución.

En tal sentido, me permitiré citar las definiciones que sobre tales términos establece la ley vigente:

Asentamiento humano: el establecimiento de un conglomerado demográfico, con el conjunto de sus sistemas de convivencia, en un área físicamente localizada, considerando dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que lo integran.

Desarrollo urbano: el proceso de planeación y regulación de la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

Centros de población: las áreas constituidas por las zonas urbanizadas, las que se reserven a su expansión y las que se consideren no urbanizables por causas de preservación ecológica, prevención de riesgos y mantenimiento de actividades productivas dentro de los límites de dichos centros; así como las que por resolución de la autoridad competente se provean para la fundación de los mismos.

Antecedentes jurídicos del desarrollo urbano

Prácticamente, durante las primeras tres cuartas partes del siglo XX, los procesos de expansión y transformación de los espacios urbanos fueron legislados y reglamentados por los estados de la República. Muchos de ellos contaban con leyes en materia de “planificación”, de fraccionamientos y construcciones, así como regulaciones para operación de rastros y panteones, tránsito vehicular, conservación de lugares “típicos” o de belleza natural⁷.

A mediados de la década de los setenta, ante el acelerado proceso de urbanización del país fue impostergable que el Estado Mexicano contara con una estructura jurídica para la planeación y regulación de los asentamientos humanos, que vinculara bajo un esquema de coordinación y colaboración las atribuciones competenciales de los gobiernos Federal, estatales y municipales. De este modo, en 1976 el Congreso de la Unión aprueba un conjunto de adiciones y reformas a los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución y expide la Ley General de Asentamientos Humanos.

Estas disposiciones incorporaron la cuestión urbana a un texto constitucional que estaba marcado por el carácter predominantemente rural de la sociedad mexicana de principios del siglo XX. Valga señalar que en 1900 la República Mexicana tenía 13.6 millones de habitantes, de los cuales 80% se asentaban en localidades rurales.

Así, en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional se estableció la prerrogativa que tiene el Estado para dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

En el artículo 115 se insertaron dos nuevas disposiciones relativas al régimen interno de los estados. Por una parte, se estableció el fundamento para que los estados y municipios expidan las leyes y reglamentos para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero de artículo 27 Constitucional en lo que se refiere a los centros urbanos. Por la otra, se introdujo el fundamento del régimen metropolitano, al disponer la obligación de los municipios, los estados y la Federación de planear y ordenar de manera conjunta el desarrollo de los centros de población que tienden a formar una unidad más allá de los límites de un estado.

⁷ Antonio Azuela La Hechura Jurídica de la Urbanización pp. 586-587. Desarrollo Urbano y Regional, Colegio de México.. México, Ed. 2010.

Pero la más importante de estas reformas constitucionales fue la adición de una nueva fracción XXIX-C al artículo 73 Constitucional, que introdujo la facultad explícita del Congreso: “Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución”.

Lo anterior dio lugar a la Ley General de Asentamientos Humanos -LGAH- que toma este nombre, a pesar de que en la práctica jurídica mexicana el concepto dominante había sido el de desarrollo urbano o planificación urbana, por dos razones: la primera porque la reforma del artículo 115 hace referencia a los asentamientos humanos en lo general o sea los ubicados en zonas rurales y en zonas urbanas y, la segunda, porque en 1976 se celebró en Vancouver, Canadá, la Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, la cual promovió a nivel internacional el establecimiento de políticas nacionales en la materia.

Esta primera ley de asentamientos humanos dejaba a las leyes de los estados la definición de las competencias de los gobiernos estatales y municipales en los procesos de planeación y de gestión urbana. Sin embargo, hubo que esperar hasta la reforma del artículo 115 Constitucional de 1983, que dotó a los municipios de facultades para formular, aprobar y administrar planes de desarrollo urbano municipal.

Diecisiete años después, debido a la nueva realidad y tendencia de los asentamientos humanos en el país y el impetuoso crecimiento de los centros de población, principalmente de las ciudades medias, se requirió nuevamente adecuar la política del Estado Mexicano en esta materia y replantear instrumentos que permitieran resolver la problemática urbana. Para darnos una idea del explosivo crecimiento urbano-demográfico que experimentó el país entre 1970 y 1990, baste decir que en ese lapso el porcentaje de la población urbana con respecto al total pasó del 47 al 64 por ciento.

De este modo en junio de 1993, después de una amplia consulta con organizaciones sociales y privadas, autoridades estatales y municipales y especialistas en la materia, la Cámara de Diputados aprobó la nueva Ley General de Asentamientos Humanos. Entre las aportaciones de este segundo ordenamiento, destacan:

- Replantea el sistema de planeación del desarrollo urbano y establece mecanismos que permiten su cumplimiento.
- Incorpora la participación social como objeto de la ley
- Vincula el desarrollo urbano con la conservación y mejoramiento del ambiente.

- Hace transparente y participativo el proceso de planeación del desarrollo urbano.
- La competencia municipal es ejercida principalmente por los cabildos.
- Prevé la participación de ejidatarios y comuneros, en asociación con los sectores público y privado, para el manejo de reservas territoriales.
- Dota a los municipios de atribuciones para formular, aprobar y administrar los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los que de estos se deriven.
- Establece mecanismos para ofertar reservas territoriales y abatir la ocupación irregular de terrenos urbanos.

El caso del Distrito Federal la reforma del artículo 122 Constitucional de 1996, facultó a la Asamblea Legislativa para legislar en materia de desarrollo urbano, particularmente uso del suelo. Conviene señalar que a diferencia de los municipios, la ley de Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal deja para las Delegaciones un margen muy limitado para la formulación y administración de programas de planeación de desarrollo urbano en su ámbito de competencia territorial. Ello se debe, a que la organización político-administrativa de éstas es diferente a la de los municipios y a que la fracción V del artículo 73 Constitucional, únicamente se refiere a los estados y municipios.

Resultados y Perspectivas

Hasta qué grado se han cumplido los propósitos que buscaban los cambios jurídicos mencionados, es muy difícil determinarlo, dado que México no cuenta, como otras naciones, con un sistema que permita verificar cuáles son los efectos que producen las leyes creadas por el legislador y las correspondientes políticas públicas desplegadas bajo su fundamento. Es decir, no es posible determinar qué tanto de los actuales problemas urbanos son causados por el incumplimiento de la ley, porque su contenido es deficiente, porque no se aplica cabalmente o por políticas públicas equivocadas.

Lo que si sabemos, es que los resultados alcanzados son muy disímolos en los múltiples elementos que integran la normatividad del desarrollo urbano (ordenamiento territorial, participación social, reservas y uso del suelo, competitividad urbana, preservación del medio ambiente, etc.) y, una evaluación de carácter general arrojaría resultados muy precarios.

Del lado favorable, puede argumentarse que la normatividad urbana concurrente hizo posible el notable aumento del número de ciudades en el país. Según el Censo de Población y Vivienda 2010 las ciudades⁸ suman 630, más del

⁸Localidades con 15,000 o más habitantes

doble de 1980, y concentran el 64% de la población. Esto difícilmente se hubiera logrado, con leyes estatales desvinculadas entre sí y con visiones estrictamente locales, como acontecía hasta mediados de la década de los setenta.

Igualmente, los distintos ordenamientos urbanos han coadyuvado a la creación de una importante infraestructura y equipamiento urbano, así como una amplia red de servicios públicos. Esto ha permitido que el 97.6 por ciento de los hogares cuenten con energía eléctrica, el 92 por ciento dispongan de agua entubada y el 72 por ciento estén conectados al sistema de drenaje.

Sin embargo se argumenta, y con razón, que estos avances son muy diferentes entre grupos sociales y regiones del país, ya que más de un tercio de la población urbana del país vive en condiciones de informalidad y en zonas irregulares. Asimismo, es un hecho que el desenfrenado crecimiento de los centros urbanos ha dañado al medio ambiente y los recursos naturales, ha fragmentado las ciudades y el tejido social y otros fenómenos más que ponen en entredicho la sustentabilidad de varias ciudades.

El suministro de agua es otro severo problema del desordenado crecimiento urbano, pues en la mitad de las 56 zonas metropolitanas no se dispone agua en cantidad suficiente a la que demanda la población y se estima que de no invertir lo requerido en infraestructura hidráulica, para el año 2030 más de la mitad del vital líquido se desperdiciará por tuberías y que proveerla costará tres veces más que ahora.

Otro aspecto que deja mucho que desear son los niveles de competitividad de nuestras grandes metrópolis. Indicadores en la materia⁹ revelan que sólo la ciudad de Monterrey, logra niveles de competitividad de clase mundial, el resto de las 56 zonas metropolitanas se ubica en los grupos de productividad media y media baja.

Propuestas

México es actualmente una nación muy urbanizada con una problemática económica, social y ambiental fundamentalmente urbana, por lo que el futuro del país dependerá de la capacidad que tenga el Estado mexicano de diseñar políticas y estrategias urbanas incluyentes para abatir la desigualdad, la marginación y la pobreza en asentamientos precarios.

Una primera medida para lograr estos propósitos, consistiría en que los tres niveles de gobierno instrumenten mejores mecanismos de control, rendición

⁹ Competitividad Urbana 2010, pp. 25-27. Instituto Mexicano de Competitividad

de cuentas y de transparencia para verificar y evaluar el impacto de la aplicación de los recursos federales, estatales y municipales en los proyectos y programas urbanos presupuestados.

En este tenor, también habría que instrumentar mecanismos para elevar la eficiencia de las relaciones que tienen los gobiernos Federal, estatales y municipales, en cuestiones de planeación y desarrollo urbano.

El incumplimiento de las normas junto con la formidable expansión de los asentamientos urbanos, son las causas más importantes de la problemática urbana que enfrentan diversas ciudades del país. Respecto a la tasa de crecimiento de la población urbana, todo indica que en los próximos años se reducirá significativamente. Por lo tanto, el acento debe ponerse en asegurar el respeto a la norma, haciéndola vinculante mediante la aplicación de sanciones y en ampliar la participación social, reforzando las disposiciones en la materia, pues son los ciudadanos a quienes les corresponde decidir los límites y las modalidades de crecimiento de sus poblaciones.

Por lo que toca a la LGAH, es evidente que requiere de ciertas adecuaciones. En primer lugar, debido a que ya transcurrieron dieciocho años de su expedición y las condiciones de los asentamientos humanos han cambiado y, en segundo, porque es probable que las reformas que elevan a rango constitucional el desarrollo metropolitano, aprobadas unánimemente por la Cámara de Diputados el pasado 27 de abril, también sean aprobadas por el Senado y la mayoría de los congresos estatales.

Valga mencionar, que las reformas constitucionales en materia metropolitana aprobadas por la Cámara de Diputados tienen como propósito:

- Establecer una regulación jurídica para el desarrollo de las zonas metropolitanas, de tal manera que obligue a la autoridad, de todos los niveles y ámbitos de competencia, a establecer y articular políticas y programas orientados al aprovechamiento del valor estratégico que tienen para el desarrollo nacional.
- Asegurar que municipios de las zonas metropolitanas homologuen reglas y procedimientos en materia de uso del suelo, construcción, ecología, vialidad y transporte, suministro y uso del agua y recolección y disposición de residuos, lo cual favorecerá un desarrollo urbano más ordenado.
- Ordenar la expansión de las 56 zonas metropolitanas, evitando la ocupación irregular del suelo, la especulación inmobiliaria, carencia de reservas territoriales, saturación urbana, déficit de servicios públicos y deterioro ambiental.
- Subsanan los problemas derivados de la falta de congruencia entre

planes municipales, estatales y federal en cuanto al ordenamiento territorial y el desarrollo urbano de las zonas metropolitanas.

A reserva de que se presente ese proyecto, consideramos que entre las disposiciones de la LGAH que deben modificarse están las concernientes al suministro de agua, a la participación social y las relacionadas con la prevención de riesgos.

En el caso de abastecimiento agua, es necesario disponer la obligación de que los grandes asentamientos urbanos actuales y los que se prevén desarrollar en un futuro cercano, cuenten con sistemas de recuperación y tratamiento de aguas grises, así como de captación y tratamiento de agua de lluvia.

Sobre la participación social, es importante dotar de mayores facultades a las agrupaciones comunitarias para hacer más efectiva su participación en la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

Una de esas facultades debe ser que se les reconozca el derecho a denunciar ante la autoridad competente, para que ésta inicie un procedimiento administrativo, cuando detecten que se han autorizado construcciones, cambios de uso de suelo, destinos del suelo, actos o acciones urbanas en contravención a las disposiciones legales en materia urbanística.

Respecto a la prevención, control y atención de riegos, se deben reforzar los instrumentos de planeación urbana dispuestos en la LGAH. Desafortunadamente, en muchos casos la autoridad estatal y municipal ha sido omisa para proveer la constitución de las reservas territoriales necesarias para reubicar los asentamientos humanos jurídicamente irregulares o que ocupan áreas de riesgo por desastres naturales.

Sin duda, el Derecho Urbano es un elemento esencial para la planificación. A la fecha existe un gran número de normas que orientan el desarrollo urbano local, sin embargo no se cumplen ni acatan a cabalidad. En todo caso, no es por la evasión de la ley, la tenencia de grandes capitales, ni por la improvisación, que se va a lograr un crecimiento urbano ordenado, sino en base a la planificación, el respeto a la norma, la participación de los ciudadanos y el buen manejo de los recursos disponibles.

La compleja problemática urbana plantea la urgente necesidad de generar políticas urbanas incluyentes, estrategias para abatir la desigualdad urbana la marginación y la pobreza en asentamientos precarios. En este sentido, es menester adecuar las normas jurídicas que auspicien el desarrollo de un modelo de vida urbano, viable y consistente, que reconozca los principios de solidaridad, equidad y justicia social y, a la vez, potencialice las oportunidades de generación de empleo y valor económico agregado que ofrecen el sistema de ciudades del país.

SEMBLANZA CURRICULAR

Mtro. Fernando Romero García. Es licenciado en economía por la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Ha cursado diversos diplomados, como el diplomado en derecho parlamentario, impartido por el Instituto de Investigaciones Legislativas de las LVII Legislatura y la Universidad Iberoamericana, en el año 2000; el diplomado en análisis e investigación parlamentaria, cursado en el año 2006; el diplomado en estrategias de promoción para la pequeña y mediana industria, impartido en el Centro Internacional de Perfeccionamiento Profesional y Técnico de Turín, Italia; el seminario internacional sobre el sector social de la economía, impartido por la Fundación Friedrich Ebert, en Bonn, Alemania; el diplomado en políticas de empleo en América Latina, impartido por la Organización Internacional del Trabajo, en Santiago de Chile.

Actualmente, es aspirante al servicio de carrera de la Cámara de Diputados. Es asesor parlamentario de la Comisión de Vivienda en esta LXI Legislatura; asesor parlamentario de la Comisión de Energía. Se desempeñó como tal durante las Legislaturas LVIII, LIX y LX, en esta Cámara de Diputados.

Fue secretario técnico de la Comisión de Distribución y Manejo de Bienes de Consumo y Servicios de la Cámara de Diputados durante la LVII Legislatura; fue socio consultor del despacho Proyección Laboral, de 1994 a 1996, y director de proyectos productivos para empresas del sector social, de la Asociación Nacional de Empresas de Interés Social, de 1988 a 1994. También fue coordinador del Programa de Formación de Administradores de Empresas Sociales y profesor de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México.

También se ha desempeñado como articulista en diferentes medios, como la revista Vivienda mexicana, El mundo del petróleo y la energía. Ha sido coordinador editorial de la gaceta El sector social y articulista del periódico El economista. Es autor de diversas publicaciones, entre las cuales se encuentran: Memoria de los 50 años del Sindicato Industrial de Trabajadores y Artistas de la Televisión y la Radio, editado en noviembre del año 2000; la publicación Petroquímicos, orgullosa fuerza de trabajo, y La vivienda obrera en Puebla, entre otras.

SEMBLANZA CURRICULAR

MODERADOR: LIC. JUAN MANUEL ESCUADRA DÍAZ

Lic. Juan Manuel Escuadra Díaz. Es licenciado en derecho por la UNAM. Ha cursado diversos cursos de actualización y diplomados en materia de responsabilidades, migración y Derecho Parlamentario, En la docencia se ha desempeñado como profesor en escuelas de educación primaria, rurales y urbanas. Ha ocupado diversos cargos en el sector público federal y local, así como en el sector privado. Ha sido abogado postulante. Es autor de diversos artículos e investigaciones jurídicas. Actualmente, es Investigador "A" del CEDIP.

MESA 7

Materia Fiscalización

PONENTES: Lic. Víctor Manuel Andrade Martínez, Dip. Esthela Damián Peralta, Dr. Guillermo Haro Bélchez, Dra. Olga Hernández Espíndola

MODERADOR: Mtro. Juan Carlos Cervantes Gómez

LIC. VÍCTOR MANUEL ANDRADE MARTÍNEZ

Jefe de la Unidad de Asuntos Jurídicos
de la Auditoría Superior de la Federación

Con el propósito de contextualizar el tema que nos ocupa, deseo puntualizar que la auditoría de los recursos públicos se realiza en dos ámbitos: la auditoría interna y la fiscalización externa. La primera es llevada a cabo por los órganos internos de control que forman parte de las estructuras organizacionales de las entidades públicas en los tres Poderes de la Unión y en los tres órdenes de gobierno; tienen como principal objetivo supervisar el funcionamiento de los esquemas de control interno de las dependencias públicas y pueden llevar su trabajo antes, durante o después del ejercicio de recursos.

La Secretaría de la Función Pública es la institución encargada de coordinar a los órganos internos de control del Poder Ejecutivo Federal y para lograr ese objetivo tiene, entre otras facultades, la de establecer y vigilar el cumplimiento de las normas de control, así como establecer las bases generales para la realización de auditorías internas en las dependencias y entidades correspondientes.

Como control externo, a la Auditoría Superior de la Federación le corresponde evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ajustaron a los criterios señalados por el Presupuesto de Egresos de la Federación y verificar el cumplimiento de los objetivos y metas contenidos en los programas y presupuestos públicos.

De acuerdo con la teoría de la división de poderes, la fiscalización superior está considerada como el control político que ejerce el Legislativo sobre el Ejecutivo, ya que la fiscalización realizada para dar cumplimiento al mandato constitucional de vigilancia en la correcta aplicación de los recursos públicos tiene un carácter externo y se lleva a cabo de manera independiente y autónoma de cualquier otra forma de control o fiscalización interna de los poderes de la Unión y de los entes públicos federales.

Efectuada esta precisión, es oportuno señalar que el tema que nos ocupa se centra en la fiscalización externa, es decir, en la que llevan a cabo las entidades de fiscalización superior. Para tal efecto, he organizado esta intervención señalando, en primera instancia, las facultades de fiscalización que son competencia federal para diferenciarlas posteriormente de las asignadas al ámbito local y, finalmente, enunciar los propósitos y metas que tiene la Auditoría Superior de la Federación en la construcción y operación de un Sistema Nacional de Fiscalización.

Competencia federal

A nivel federal, la revisión de la Cuenta Pública está a cargo de la H. Cámara de Diputados, quien la lleva a cabo a través de la Auditoría Superior de la Federación.

Por mandato constitucional esta revisión se deberá efectuar:

- En forma posterior (principio de posterioridad);
- Por ejercicios anuales (principio de anualidad);
- De conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes (principio de legalidad);
- Mediante decisiones definitivas (principio de definitividad)
- De manera neutral y profesional (principio de imparcialidad) y
- Ajustada a las técnicas, metodologías y procedimientos aplicables (principio de confiabilidad).

En cuanto al objeto materia de la revisión, la Carta Magna señala que la fiscalización se efectuará respecto de los “ingresos y egresos; el manejo, custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales”, y comprenderá la realización de “auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la Ley”.

También, son objeto de fiscalización directa, a cargo de la Auditoría Superior de la Federación “*los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, con excepción de las participaciones federales; asimismo, fiscalizará los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad,*

persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero”.

Como un antecedente relativo a la definición competencial de la Auditoría Superior de la Federación para fiscalizar los recursos federales que administren o ejerzan las entidades federativas, traigo a colación la controversia constitucional (42/2004) promovida por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, en contra del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, en marzo de 2004.

El acto controvertido fue la negativa de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de ese estado a la ejecución por parte de la Auditoría Superior de la Federación, dentro de la Revisión de la Cuenta Pública de 2002, de la fiscalización a los recursos previstos para el Ramo General 33, denominado ‘*Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios*’.

La controversia se suscitó por la interpretación de la normativa vigente en la época en que se pretendió auditar al Estado de Oaxaca, quien argumentó que el entonces artículo 46, fracción III de la Ley de Coordinación Fiscal, que señalaba: “... *La fiscalización de las Cuentas Públicas de las Entidades Federativas y los municipios, será efectuada por el Congreso local que corresponda, por conducto de su Contaduría Mayor de Hacienda conforme a sus propias leyes, a fin de verificar que las dependencias del Ejecutivo local y de los Municipios, respectivamente aplicaron los recursos de los fondos para los fines previstos en esta Ley*”, dejaba sin competencia para fiscalizar tales recursos a la Auditoría Superior de Fiscalización.

Mediante sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del 8 de agosto de 2006, se resolvió que “*la Federación está constitucionalmente facultada para fiscalizar las aportaciones federales, con apoyo en el segundo párrafo de la fracción I de la Constitución Federal; en segundo lugar, la (entonces) Ley de Fiscalización Superior de la Federación estableció con atingencia que para facilitar esa labor y optimizar los trabajos de revisión a cargo de la Auditoría Superior de la Federación, ésta podría proponer sendos acuerdos de voluntades con las legislaturas locales y con la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para llevar a cabo la fiscalización de tales recursos; y tercero, que la inexistencia de (...) convenio no impide que el nivel de gobierno federal revise el ejercicio de los recursos en cuestión, situación que si bien es demostrativa de la falta de acuerdo jurídico-político entre ellos, no resulta carente de sustento constitucional, pues la Federación no pierde sus atribuciones en esa materia por la ausencia de reglas convencionales, ya que estimar lo contrario conduce a la inadmisibles situación de hacer nugatorio el expreso mandato para que se fiscalicen por la Federación los recursos de ésta ejercidos por las entidades federativas.*”.

Este antecedente sirvió para la modificación, en el 2008, de la redacción del texto actual de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de su artículo correlativo en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Competencia local

De acuerdo con nuestro sistema de distribución de competencias, las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados. Este sistema se complementa con el artículo 116 constitucional, que establece las bases para la organización de los poderes públicos estatales y que en materia de fiscalización determina, los principios que deberán observar las entidades federativas en ejercicio de esa facultad, así como los elementos esenciales para la conformación de las entidades de fiscalización superior.

Sobre este aspecto, es importante destacar que la reforma constitucional de mayo del 2008 efectuada, entre otros, a los artículos 79, 116 y 122, buscó homologar las características de la fiscalización que realiza tanto la Federación como los Estados, al establecer los principios a los que deberán sujetarse, así como al sentar los elementos esenciales para la conformación de las entidades de fiscalización superior.

Por lo que hace a las entidades estatales de fiscalización, la constitución federal estableció su conformación obligatoria como órganos con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones.

Asimismo, dispuso que sus titulares deberán ser electos por las dos terceras partes de los miembros presentes en las legislaturas locales, por periodos no menores a siete años y deberán contar con experiencia de cinco años en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades.

Con estas reformas, el nuevo régimen de rendición de cuentas en las entidades federativas, incluyó dos vías para su mejoramiento: *“consolidar la facultad de la Auditoría Superior de la Federación para auditar los recursos federales ejercidos por las entidades federativas y fortalecer a las entidades de fiscalización estatales”*.

Cabe apuntar que la consolidación de la facultad de la Auditoría Superior de la Federación para auditar los recursos federales ejercidos por las entidades federativas, también se vio reforzada por la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, que dentro del esquema del “federalismo cooperativo”, entendido este como la concurrencia de facultades de la Federación, Estados y Municipios sobre materias específicas, la dotó de atribuciones para celebrar convenios con los gobiernos de las entidades federativas, las legislaturas locales, la

Asamblea Legislativa del Distrito Federal y las entidades de fiscalización superior, con el objeto de que colaboren en la verificación de la correcta aplicación de los recursos federales por ellas recibidos.

Asimismo, para el logro de este propósito la ley estableció el Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado (PROFIS), cuyo objeto es fortalecer el alcance, profundidad, calidad y seguimiento de las revisiones realizadas por la Auditoría Superior de la Federación al ejercicio de los recursos federales que se transfieran.

(correspondientes al Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios así como a los recursos federales que se transfieren a las Entidades Federativas y, por conducto de éstas, a los municipios y a las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, correspondientes a subsidios y a los convenios de coordinación en materia de descentralización o reasignación).

En este esquema, la Auditoría Superior de la Federación conserva su facultad para fiscalizar directamente dichos recursos, así como su atribución para expedir los lineamientos aplicables a la verificación correspondiente.

Con base en este entramado jurídico, los Estados de la República deberán caracterizar a las entidades de fiscalización superior como órganos auxiliares del Poder Legislativo, dotados de autonomía técnica y de gestión, para llevar a cabo la revisión de las Cuentas Públicas con sujeción a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad, ya enunciados.

Centrados en el objeto materia de fiscalización de estas entidades apuntamos que el mismo recae sobre los recursos públicos estatales y municipales, por lo que hace a los ingresos y egresos; la recaudación, administración, el manejo, la custodia y su aplicación, además de contar con la facultad para realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas estatales y municipales.

También, tienen facultades para fiscalizar directamente los recursos estatales y municipales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero.

Por lo que hace al Distrito Federal, la constitución federal establece un esquema similar al del resto de las entidades federativas. El artículo 122 faculta a la Asamblea Legislativa a revisar la Cuenta Pública, por conducto de la entidad de fiscalización del Distrito Federal de la Asamblea Legislativa, a fin de evaluar los

resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Por su parte, el artículo 43 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal apunta que para la revisión de la Cuenta Pública, la Asamblea Legislativa dispondrá de un órgano técnico denominado Contaduría Mayor de Hacienda, y que la revisión tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Como se observa, el esquema federal de fiscalización superior de los recursos públicos se reproduce en los estados, por una parte y, por la otra, la distinción competencial entre estados y federación se orienta básicamente por la naturaleza federal o local, ya sea estatal o municipal de los recursos, lo que evita el conflicto de competencias, amén de la colaboración autorizada por la Ley.

Sistema Nacional de Fiscalización

Con base en el orden jurídico constitucional y legal que fue revisado y actualizado por el legislador en la última década, la construcción del Sistema Nacional de Fiscalización parte del mandato de la Constitución General de la República que asigna facultades expresas que ordena al Estado la rectoría del desarrollo nacional y el establecimiento de un Sistema Nacional de Planeación, complementando el esquema administrativo con atribuciones al Poder Ejecutivo para el control y evaluación de la gestión pública, y a la H. Cámara de Diputados para fiscalizar el ejercicio de los recursos públicos que se contienen en las Cuentas Públicas anuales.

En la legislación secundaria de la Constitución quedan establecidas las responsabilidades de las Instituciones encargadas de conducir los procesos básicos de la administración pública, como son el de la planeación nacional, el del control interno que opera la Secretaría de la Función Pública y el de control externo que ejerce el Poder Legislativo, siendo estos procesos incluyentes y complementarios toda vez que el ejercicio adecuado de las acciones de control interno facilita las tareas de la fiscalización superior.

La construcción de una ruta sobre la que transite el desarrollo integral de la fiscalización superior y el control gubernamental a nivel nacional, debe cimentarse en la adecuada articulación del andamiaje institucional encargado de su ejercicio, y la armonización legal, técnica y normativa que permita conducir estos procesos hacia objetivos, programas y metas comunes.

Para avanzar en esta vía, la Auditoría Superior de la Federación tiene entre sus objetivos estratégicos consignados en su Plan Estratégico 2011-2017, el im-

pulsar un Sistema Nacional de Fiscalización que propicie y facilite la coordinación y cooperación de todas las instancias del control a nivel nacional.

Siendo una demanda reiterada el informar sobre la aplicación de los recursos públicos federales, el Auditor Superior de la Federación hizo la presentación de las bases y principios de un Sistema Nacional de Fiscalización en noviembre del año pasado, convocando la participación de los titulares de los órganos internos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a las instancias de control interno de los Ejecutivos Estatales y a las entidades de fiscalización superior de los Congresos locales.

Para llevar a cabo este esfuerzo de coordinación, integración y trabajo común, se celebrarán los convenios respectivos con las instituciones de control y auditoría interna gubernamental, que nos permita el intercambio de experiencias y el fortalecimiento de capacidades.

Con las 32 entidades de fiscalización superior locales se desplegará el mayor acercamiento para alcanzar los mejores resultados en la operación de este sistema nacional.

Con la experiencia de los últimos años y con diagnósticos puntuales que hemos ido formulando, se han detectado metas concretas a las que vamos a dirigir nuestros empeños, destacando las siguientes:

- De acuerdo a la reforma constitucional de 2008, se deberán integrar las modalidades de gestión, los grados de autonomía, la ordenación de las nomenclaturas de las Entidades de Fiscalización Superior locales y la unificación de los requisitos y perfiles para el nombramiento de los titulares.

- La adopción de los mismos principios de fiscalización superior y la homogeneización de la terminología de sus conceptos básicos.

- La organización de los plazos jurídicos para concluir la fiscalización de las Cuentas Públicas y para la rendición de los informes de resultados

- La unificación de los procesos de fincamiento y prescripción de responsabilidades.

- La integración de las facultades para regular, ejecutar, controlar y concluir los procesos de fiscalización, así como los procesos sancionatorios y de requerimiento de información.

- La uniformidad en la tipología de las acciones que las Entidades de Fiscalización Superior locales promueven.

- La unificación de criterios para la determinación y cuantificación de las

responsabilidades sancionatorias y resarcitorias entre las Entidades de Fiscalización Superior locales y la Federación.

-La armonización de las metodologías para la planeación, programación, ejecución y seguimiento de auditorías, y

-La adopción de los mismos principios de actuación y conducta ética.

El proyecto del Sistema Nacional de Fiscalización es un programa prioritario y de gran aliento de la Auditoría Superior de la Federación, en el que está comprometida la firme convicción y voluntad para llevarlo a cabo en horizontes perentorios de tiempo.

Con un mapa estratégico, compromisos claros y delimitación de tareas, haremos vigente su operación, desplegando un conjunto de acciones en forma ordenada y sistemática para exhortar a las legislaturas locales a fomentar una sólida independencia, objetividad e imparcialidad en la actuación de sus Entidades de Fiscalización Superior, dotándolas de mejores soportes financieros y mayores facultades.

Finalmente, deseo concluir con las siguientes consideraciones generales:

1. Ha estado presente la firme voluntad del legislador mexicano para dotar a la fiscalización superior del marco constitucional y jurídico para llevar a cabo sus funciones.

2. La reforma constitucional de 1999 creó a la entidad de fiscalización superior de la Federación y la del año 2008 reforzó su marco de actuación y da espacio a las entidades de fiscalización locales.

3. Es necesario una tercera generación de reforma constitucional que permita mayor eficiencia y oportunidad para el trabajo parlamentario de la fiscalización superior.

4. Están delimitadas las competencias federales y locales en el orden jurídico, siendo necesario avanzar en los ámbitos técnicos y normativos.

5. Es prioridad de la Auditoría Superior de la Federación el impulsar un Sistema Nacional de Fiscalización que coordine e integre a todas las instancias de control interno y de fiscalización superior para la revisión de todos los recursos públicos federales.

6. La Auditoría Superior de la Federación está comprometida con la transparencia y la rendición de cuentas para informar oportunamente al Poder Legis-

lativo y a la sociedad sobre el desempeño y eficacia de los programas, proyectos y presupuestos públicos.

México cuenta con leyes, instituciones nacionales y férrea voluntad de superar sus retos. Hemos decidido perfeccionar nuestro Estado de Derecho y hacer de la democracia un sistema de vida conforme al espíritu constitucional. Nuestro federalismo precisa el concurso y participación de todos los actores y sectores de la sociedad en el diseño y correcta ejecución de las políticas públicas, para que en todo el territorio nacional se permita a los mexicanos de todas las condiciones vivir con dignidad y decoro, para hacer una sociedad de hombres libres y respetables, no sólo en la formalidad de la ley, sino en la concreta realidad de la vida diaria.

SEMBLANZA CURRICULAR

El licenciado Víctor Manuel Andrade Martínez, quien es originario de la Ciudad de México, licenciado en Derecho egresado del Instituto Tecnológico Autónomo de México.

Cuenta con un diplomado en Derecho de Amparo por el Instituto Tecnológico Autónomo de México. En su desarrollo profesional en la administración pública destaca ser secretario de la Dirección General Jurídica y secretario técnico de la Subprocuraduría General Agraria de la Procuraduría Agraria.

Además, en la Auditoría Superior de la Federación ha sido secretario técnico de la Unidad de Asuntos Jurídicos, director general Consultivo y de Asistencia Jurídica y actualmente es titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos. Licenciado, por favor.

DIP. ESTHELA DAMIÁN PERALTA

Presidenta de la Comisión de Vigilancia
de la Auditoría Superior de la Federación

Para qué sirve la fiscalización, para qué nos sirve en México, para qué nos sirve en la Cámara de Diputados, para qué le sirve al gobierno federal, para qué le sirve a la Auditoría Superior de la Federación, para qué le sirve a la Secretaría de la Función Pública o a los órganos de control interno o a las propias auditorías de los estados.

Me parece que ésta es una pregunta que debiera ir contestándose de una manera muy sencilla, más allá de buscar términos o más allá de buscar definiciones acerca de la palabra. En mi opinión la fiscalización debe servir fundamentalmente para cuatro cosas: 1. Para utilizar adecuadamente los recursos públicos. 2. Para que mejore la calidad de vida de los ciudadanos. 3. Para prevenir y también para combatir la corrupción y, 4. La fiscalización debiera ser la columna vertebral para la toma de decisiones económicas, presupuestales que tomamos en las cámaras.

Ésta me parece que tendría que ser la respuesta; podrían ustedes formular varias respuestas más. Sin embargo, lo quisiera transmitir de esta manera porque es muy difícil lograr un lenguaje sencillo, lograr que la gente de mi delegación y de mi distrito sepa bien a bien para qué les puede funcionar o para qué les puedo ser útil como diputada de esta delegación, pero también como presidenta de la Comisión de Vigilancia.

Preguntan: ¿de qué me sirve a mí? Probablemente, piensan, si fueras presidenta de la Comisión de Salud me podrías apoyar mejor para hacer una canalización para una operación que me urge o a lo mejor, si estás como presidenta de educación, puedes ayudarme para que mi hijo logre estar en la UNAM.

Hay muchísimas interrogantes, pero cuando uno le contesta que es presidenta de la Comisión de Vigilancia, se nos quedan viendo con sorpresa y un poco con desilusión porque no hemos logrado ninguno de los propósitos o ninguna de las propuestas que doy como respuesta a esta pregunta.

Ya mis compañeros han venido señalando, desde el terreno constitucional la facultad de para que sea la Cámara de Diputados, esta Cámara, como una facultad exclusiva, la que ejerza la fiscalización a través de la Auditoría Superior de la Federación, con quien me parece que tenemos algunos pendientes en materia constitucional.

Yo quisiera anunciar algo que hice en la Asamblea Legislativa y que aquí no hemos logrado. En la Asamblea dejamos una autonomía presupuestal. En esta Legislatura, incluso, desconozco si hay una iniciativa de ese tipo, me parece que no existe. Pero ahí podríamos abundar en la tercera reforma de la que hablaba el abogado de la Auditoría Superior de la Federación.

Me parece que es un pendiente y que tendría que señalarse de manera específica el porcentaje del presupuesto de egresos de la federación que corresponde a la Auditoría Superior de la Federación para que no hubiera ningún tipo de cabildeo, no hubiera ningún tipo de presión o de necesidad de buscar al político, a las fracciones parlamentarias o a los diputados para solicitar recursos económicos que permitan auditar en este país. Solamente señalarlo porque los que me antecedieron señalaron con muchísimo detalle el asunto que tiene que ver con la facultad exclusiva de la Cámara.

Ya también señalaron las reformas constitucionales que dieron origen al nuevo órgano de fiscalización a nivel federal. Vamos por los 12 años, el que viene; estamos en el año 11 de la Auditoría Superior de la Federación. En 2008 hubo varias modificaciones constitucionales que obligan a los estados a que homologuen algunas características técnicas, algunas características de autonomía que son indispensables para que puedan lograr mejores resultados en materia de fiscalización.

Aquí, quisiera hacer algunas anotaciones que pueden ser importantes o que nos pueden servir para otros comentarios u otros temas. La experiencia que hemos logrado nos ha permitido descubrir que a nivel federal, si bien se ha logrado una autonomía constitucional para la SF, en los estados nos encontramos en una verdadera crisis sobre el tema.

Lo quisiera señalar de manera natural, pero además en un diálogo y en una mesa como la que tenemos en estos momentos, en un seminario que organiza justo la propia Cámara a través de sus órganos técnicos especializados...

¿Por qué lo señalamos? Porque en los estados difícilmente vamos a encontrar sanciones importantes, observaciones, o resultados que tengan que ver con el ejercicio presupuestal de los ejecutivos. Y ¿por qué sucede esto? Primero, porque los presupuestos que otorgan los gobiernos estatales prácticamente limitan en el ejercicio de sus facultades a los auditores superiores de los estados o a los titulares de los órganos de fiscalización superior.

¿Qué es lo que pasa en nuestro país? Lo que pasa en nuestro país es que en la mayoría de las ocasiones, el titular del órgano de fiscalización también depende del Congreso del estado. Este Congreso del estado se encuentra dominante con un partido político y este partido político por lo general, depende del Ejecutivo estatal.

¿A qué nos lleva? Nos lleva a que si el auditor en el estado realiza alguna crítica, realiza alguna observación relevante, en la Cuenta Pública del estado, me imagino que puede llegar a tener problemas bastante serios, entre otras, que se vea y se analice quién se mantiene al frente de ese órgano de fiscalización o si le dan las gracias a través de los métodos constitucionales que establece la propia legislación en los estados.

Les quisiera preguntar a algunos de ustedes si conoce casos delicados, casos que guardáramos en la memoria de cuáles son los resultados pero sobre todo cuáles son las personas o los servidores públicos sancionados, qué gobernador de este país conocemos que esté tras las rejas porque no supo utilizar bien los recursos públicos o de cuántos sabemos que efectivamente no solamente se les sancionó, sino están mejorando sustantivamente su ejercicio presupuestal o su calidad de vida en algunos de los que tenemos.

Me parece que tenemos de sobra evidencias que eso no está sucediendo, de que es exactamente al revés, de que siguen siendo completamente controlados a través de un Ejecutivo, a través de un Legislativo, pero que difícilmente van a lograrlo si no vigilamos a través de los medios de comunicación, como ciudadanos, habitantes de algunos de los estados, a través de las leyes de transparencia cómo se ejercen los recursos públicos, qué es lo que podemos hacer para contribuir en este ejercicio, sobre todo en los estados.

Han venido también señalando que en los años 80s México inició un proceso gradual de descentralización que ha transferido sumas crecientes de recursos públicos que hoy son ejercidos desde los estados y los municipios. El doctor nos hizo favor incluso, por ramo, de explicarnos cuánto es lo que manejan cada uno de ellos. Sin embargo esta transferencia no necesariamente tiene que ver con prácticas eficaces de rendición de cuentas.

La descentralización de atribuciones en políticas públicas concretas, también creó nuevas dificultades para la rendición de cuentas, no sólo por el aumento de atribuciones, sino por la poca claridad en la asignación de responsabilidades. Cada área política cuenta con reglas particulares sobre la distribución de responsabilidades entre cada ámbito de gobierno.

No obstante, para los ciudadanos la distribución de responsabilidades es todo, menos clara. En consecuencia, la posibilidad de exigir rendición de cuentas es mínima. Se ha logrado ensanchar el espectro jurídico e institucional de la rendición de cuentas. Sin embargo la práctica dista mucho de haber labrado una compatibilidad perfecta con la normatividad.

Me parece que uno de los problemas básicos es la definición de rendición de cuentas. Constantemente el término se confunde con transparencia, acceso a

la información, fiscalización, control. En realidad los elementos señalados constituyen parte de un sistema de rendición de cuentas.

En el ámbito político la noción de rendición de cuentas tiene dos dimensiones básicas. ¿Cuáles son? La primera, la obligación de los políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público.

Y la segunda, la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos. En el gobierno municipal la estructura de la rendición de cuentas en los municipios, está concentrada en el control del ejercicio del gasto. El marco legal propicia este sesgo, pues delimita las responsabilidades de las principales oficinas administrativas a labores de control de las actividades financieras del municipio.

Existen normas pero se carece de medios para producir una verdadera política de rendición de cuentas. Hacen falta los instrumentos. El resultado ha sido la multiplicación de los controles y de las agencias de control, así como la sobrecarga de rutinas y procedimientos sin contenido.

Si ahorita hacemos cuentas sobre lo que ya señalaron mis compañeros, podríamos encontrar, primero, a nivel federal una Auditoría Superior de la Federación.

Segundo. Un órgano de fiscalización superior en los estados.

Tercero. Una Secretaría de la Función Pública federal.

Cuarto. Contralores internos en cada una de las secretarías de orden federal.

Y si se van a los estados, también van a encontrar órganos internos de control en las secretarías y si se van a los municipios, por lo general también la encuentran.

Yo lo que les preguntaría es ¿qué ganamos, qué hemos conseguido, cuál ha sido la mejora sustancial en la administración de recursos públicos, cuál es un ejemplo emblemático que pudiéramos traer en estos momentos como ejemplo en México para señalar todos estos órganos de fiscalización externa o interna; han logrado este resultado y con esto tenemos a los mexicanos con la mejor calidad de vida, con los mejores servicios, con la mejor seguridad pública, con la mejor educación y ustedes díganme qué otra cosa podemos meter o agregar al tema de la fiscalización?

Me parece que todo se puede medir y todo se puede fiscalizar y todo puede estar dentro del terreno de la rendición de cuentas. Pero en este asunto me parece que es al revés, tendríamos que hacer un ejercicio autocrítico para señalar que la fiscalización en México ha logrado varios objetivos, pero todavía se encuentra lejos de la meta que pudiéramos pretender o alcanzar.

Y aquí también señalar que como diputada, como presidenta de la comisión, nos encontramos verdaderamente frustrados, yo me siento profundamente frustrada porque no logramos los objetivos planteados, porque llegamos a la mesa, porque llegamos con los resultados de las cuentas públicas y estos resultados no significan que podamos transformar en nada las políticas públicas sin la inversión económica, incluso quisiera señalar, más frustrante puede ser aún, cuando tenemos dos años con cuentas públicas presentadas y estas cuentas públicas en nada modifican las decisiones para ingresos o egresos en los documentos que corresponden a esta propia cámara, a lo que se llama Presupuesto de Egresos de la Federación o Código Financiero.. No sucede nada. O sea, de verdad es frustrante. No sé, nunca he conversado con el auditor.

Sería interesante saber si otros compañeros de la propia comisión sienten lo mismo que su servidora, si el auditor se siente satisfecho con lo realizado o si tenemos un sentimiento compartido. Tendríamos que ver cómo mejorar, cómo lograr los objetivos planteados desde una óptica distinta, desde una óptica en la que sea útil al ciudadano, al servidor público y también un resultado importante para la toma de decisiones legislativas.

Entre instituciones se requiere, entre otras acciones, ya también lo señalaban, qué es lo que tenemos al día de hoy. Tenemos formatos o informes que se encuentran diseñados, estructurados, cada uno por los diferentes titulares que ya traté de anunciar. Hablábamos aquí de diferentes órganos de control No tenemos, por ejemplo, un formato de entrega de informes homologado, tenemos el más estructural técnico y formal que conocemos, es el que presenta la Auditoría Superior de la Federación, pero no tenemos, por ejemplo, ninguna homologación en el Sistema Nacional de Fiscalización de todos los órganos de fiscalización interno y externo.

Tenemos la puntualidad en las fechas de entrega. Bueno, pues cada quien maneja las que quiere, cuando quiere y si quiere y si la norma se lo permite. Probablemente en algunos estados tengan prohibido publicar sus resultados por obvias razones, porque probablemente no sean cómodos para los titulares de los ejecutivos o para otros órganos autónomos.

Informes claros y de acceso público, portales de Internet actualizados y con información requerida por la ley. Aplicación de sanciones y seguimiento de sanciones. Me parece que aquí y qué bueno que se encuentra la doctora Olga Hernández, que viene del área que corresponde justo al tema de las sanciones. Me parece que esa tendríamos que reconocer, es uno de los grandes fracasos que tenemos en México.

Yo diría que en materia de fiscalización, en el área técnica, con todo y que no soy contadora ni tengo una carrera especializada en la materia ni he sido servidora pública de la Auditoría Superior de la Federación, permítanme decirles

que me parece que tenemos un gran avance en el contenido, en la forma en cómo se vienen desarrollando las auditorías. Respecto de la Auditoría Superior de la Federación que es lo que no hemos logrado, ¿en dónde somos un completo fracaso?

Me parece que en el tema de las sanciones, y ahí incluyo a la Cámara de Diputados, ahí incluyo a la Auditoría Superior de la Federación, ahí incluyo al tribunal; ahí incluyo a la Secretaría de la Función Pública, incluyo a todos los órganos de control interno y externo, ¿y por qué lo señalo de esa manera? Porque justo me parece que la impunidad es la que prevalece hoy día, derivado de los resultados de las cuentas públicas, y de las auditorías, la respuesta a la pregunta que se formula cualquier mexicano de este país.

¿Y qué pasa? Dime para qué sirve la fiscalización, dime cómo ha mejorado, dime cómo hemos logrado que se utilicen mejor los recursos; cuando esas preguntas se contestan en sentido negativo, la siguiente es ¿y a cuántas personas han castigado, cuántas personas se encuentran inhabilitadas, y cuántas personas están hoy en la cárcel, y a cuántas les han decomisado sus propiedades porque no utilizaron bien los recursos públicos de este país?

Y ahí está la encuesta, que solamente quisiera señalarla: 3.1 de calificación en México, en la percepción de la corrupción, así estamos calificados, y me parece que esta calificación la tenemos que asumir como una calificación reprobatoria para todos los que nos encargamos del tema. Para los que estamos en fiscalización, desde la Cámara de Diputados, en primer lugar, y así subsecuentemente.

Pero sí tenemos que hacernos cargo del tema, porque no podemos continuar pensando que la fiscalización es solamente la fiscalización en el terreno de la auditoría, no; la fiscalización en mi opinión tiene que llegar hasta el otro extremo tiene que llegar hasta el castigo o hasta la prevención, pero de manera efectiva. Si en México no castigamos, si en México no aplicamos sanciones, en México somos una burla, y en México no sirven de nada los recursos que se pueden estar utilizando para este tema.

Tenemos que cambiar, tenemos que transformar, y tenemos que dar un giro en esa materia. Yo me siento muy orgullosa de los 8 mil millones de pesos que logré recuperar la Auditoría, en el ejercicio de las propias auditorías, solamente en el año 2009, eso es muy satisfactorio, porque nunca lo hubieran devuelto, si no hubiera habido una auditoría, y si no me falla la memoria son 45 mil millones lo que ha recuperado a lo largo de su historia.

Ése ya es un gran mérito y es una gran medalla que se cuelga la Auditoría Superior de la Federación ¿Y los otros, y los demás, y los presidentes municipales, y los presidentes de la república, y los diputados, y los senadores, y todos los que

tenemos que ver con el manejo de recursos públicos y que no los utilizamos adecuadamente?, ¿cuándo se nos va a castigar? ¿Cuándo? Hay que ver esto como una prioridad del Sistema Nacional de Fiscalización.

¿Qué requerimos hacia los ciudadanos? Por supuesto que transparencia y acceso a la información. Yo he señalado que a mí me gustaría mucho que en las preparatorias incluyeran entre sus materias, o entre algunas de las opciones, de materias opcionales Transparencia, Información y Fiscalización, para que desde esa edad los alumnos de nuestro país supieran cómo solicitar información.

Me parece que un primer contralor ciudadano es aquel que pide información pública a cualquier ente que maneje información o recursos económicos sobre actividades, sobre métodos, sobre compras, sobre obras, sobre personal, sobre nómina. Me parece que eso es indispensable, pero tendríamos que hacerlo de forma masiva.

¿Qué es lo que también necesitamos? Por ejemplo, en los municipios, sesiones de cabildo abierto, y aquí sí me permiten, voy a repetir algo que escuché y que me llamó mucho la atención, cuando hablaban de las delegaciones en el Distrito Federal. Lo digo, porque aquí estamos pidiendo sesiones de cabildo abierto en los municipios, pero yo les pregunto, ¿en el Distrito Federal qué tenemos?

Tenemos delegaciones, y decían que las delegaciones eran los últimos reyes que existían en este país. No tienen ni cabildos, no hay ni siquiera un método que genere equilibrios y que genere contraposición a la decisión unilateral de un delegado en el Distrito Federal.

Por ejemplo, eso también lo tenemos como un gran pendiente; ya tenemos leyes de participación ciudadana y otras cosas, pero las decisiones económicas, presupuestales, de desarrollo social y de salud en las delegaciones, en lo que corresponde al DF, a través de la delegaciones no tiene contrapeso, no existe.

Contralorías ciudadanas, aquí tenemos también un pendiente muy importante, que me parece corresponde, tanto a la Auditoría Superior de la Federación, a la Unidad de Evaluación y Control, y a la propia Comisión de Vigilancia. Habría que desarrollar desde los municipios los contralores ciudadanos, y también, por supuesto, para vigilar los recursos federales; comités de vigilancia, y ya lo señalábamos, informes sencillos y claros.

Problemas entre las entidades de fiscalización, legislaturas estatales y municipios. Tenemos una capacidad del sujeto que rinde cuentas, y capacidad del sujeto que las exige; una falta de precisión y consenso en la interpretación jurídica de las normas, una definición de los sujetos de sanción, una incapacidad de las entidades de fiscalización para imponer directamente sanciones o fincar responsabilidades.

Aquí ya dio su opinión la Auditoría Superior de la Federación, cuando vamos a diferentes eventos casi siempre escucho la exigencia de parte de quien está escuchando en alguna pregunta, ¿y por qué no otorgarle la sanción para que sean directamente el Órgano de Fiscalización Superior en este país, quien lo haga? Ya también creo que lo explicó de manera muy breve.

Yo he estado atenta no solamente a lo que vienen señalando, sino fundamentalmente cuál es la conclusión que obtengo al respecto. Al principio, mi posición era que efectivamente era un faltante, y que era una asignatura que teníamos que darles y que otorgarles en la norma; al día de hoy, me quedo con la claridad de que probablemente sí cometamos errores importantes, si atiborramos a la propia Auditoría, no solamente de lo que corresponde a su materia, sino también de todo el grueso que corresponde a las sanciones.

Me parece que hay algunas otras alternativas constitucionales que podrían generarse, e incluso yo lo he platicado con ellos, hemos tenido reuniones de trabajo en donde se observa que un tribunal con autonomía constitucional, que no es el que hoy se tiene, desde el Tribunal Contencioso, pero sí con autonomía constitucional pudiera ser el exclusivo de sancionar todo, de todos. Todo de todos significa Cámara de Diputados, Poder Federal, todo lo que sea, senadores, Poder Ejecutivo, universidades, todo.

Pero que sea solamente ésta su facultad, y que lo pudiéramos tener de una manera muchísimo más ágil, para tener resultados mucho más claros. Éste es un poco lo que yo quisiera transmitirles, no voy a hablar de toda mi participación, ya traemos los tiempos vencidos; sí quisiera señalarles que falta precisión y consenso en la interpretación jurídica de las normas.

Me parece que falta la definición de los sujetos de sanción, también me parece que tenemos incapacidad de las entidades de fiscalización locales para imponer directamente sanciones o finar responsabilidades que era un poco lo que veníamos señalando. Yo me voy a quedar a sus órdenes, de verdad, no resulta fácil exponer, primero, frente a especialistas de la propia Cámara, y después frente a compañeros que tienen toda una vida en el tema, y que han estudiado han escrito libros, o han estado al frente de las responsabilidades.

Yo solamente quisiera terminar mi participación señalándoles que en estos momentos la fiscalización como tal no está logrando los objetivos planteados en la definición o en las respuestas que yo les di al principio de mi participación. Tenemos que hacer esfuerzos desde diferentes trincheras, para lograr cambiar este tema, y necesitamos la participación de todos.

Me parece que en Cámara tenemos un compromiso mayor, porque de aquí salen recursos públicos para el pago de servidores que podemos con nuestras

iniciativas, con nuestras críticas, con nuestros estudios, o incluso con los propios debates en la Cámara ir transformando paulatinamente lo que no funciona en este país.

Perdón que lo diga de esta manera, no hablo a título de la Auditoría Superior de la Federación, ya comenté que ellos tienen sus propios resultados, y tienen sus propios méritos hablé también de lo técnico y de lo profesional que resulta, pero acotándonos al desarrollo o a la pregunta expresa de para qué sirve la fiscalización, me parece que todavía no hemos logrado ni el 5 por ciento de lo que quisiéramos.



- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en el artículo 74 fracción VI que la Fiscalización Superior es una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, que se ejerce a través de la Auditoría Superior de la Federación quien con fundamento en el artículo 79 primer párrafo tiene autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones.

- **¿Qué estamos haciendo en la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación?**
 - Iniciamos con un proceso transparente, para la designación del nuevo Auditor Superior de la Federación.
 - Realizamos los análisis necesarios contando con el apoyo de especialistas en la materia, para proponer diversas iniciativas que modifiquen y mejoren la actuación de la ASF.
 - Llevamos a cabo constantes análisis de los temas de interés nacional que van surgiendo, relativos a la fiscalización.
 - Revisamos con la Unidad de Evaluación y Control UEC el trabajo desarrollado por la ASF, a través del Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.
 - Estamos analizando la implementación del Sistema Nacional de Fiscalización.

- A partir del año 1999 las reformas constitucionales dieron origen al nuevo órgano de fiscalización a nivel federal.
- Durante el año 2008 las entidades federativas comenzaron a modificar sus marcos jurídicos a efecto de contar con órganos de fiscalización que permitieran hacer del ejercicio de rendición de cuentas públicas un proceso más eficiente.

- Desde los años ochenta México inició un proceso gradual de descentralización que ha transferido sumas crecientes de recursos públicos que hoy son ejercidos desde los estados y municipios.
- Pero ello no se ha acompañado de prácticas eficaces de rendición de cuentas.

- La descentralización de atribuciones en políticas públicas concretas también creó nuevas dificultades para la rendición de cuentas, no sólo por el aumento de atribuciones sino, por la poca claridad en la asignación de responsabilidades: cada área de política cuenta con reglas particulares sobre la distribución de responsabilidades entre cada ámbito de gobierno. (Cejudo, ASF, 13)

- No obstante, para los ciudadanos la distribución de responsabilidades es todo, menos clara. En consecuencia, la posibilidad de exigir rendición de cuentas es mínima.
- “Se ha logrado ensanchar el espectro jurídico e institucional de la rendición de cuentas, sin embargo la práctica dista mucho de haber labrado una compatibilidad perfecta con la normatividad” (Quintana, 2008)

- Uno de los problemas básicos es la definición de *rendición de cuentas*. Constantemente el término se confunde con transparencia, acceso a la información, fiscalización, control etc. En realidad los elementos señalados constituyen parte de un sistema de rendición de cuentas.
- En el ámbito político, la noción de rendición de cuentas tiene dos dimensiones básicas, como se muestra a continuación:

1

- la **obligación** de políticos y funcionarios de **informar** sobre sus decisiones y de **justificarlas** en público.

2

- la **capacidad de sancionar** a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos.

- En el gobierno municipal, la estructura de la rendición de cuentas en los municipios está concentrada en el control del ejercicio del gasto.
- El marco legal propicia este sesgo pues delimita las responsabilidades de las principales oficinas administrativas a labores de control de las actividades financieras del municipio (Ríos Cazares/Cejudo, 2011).

- Existen normas pero se carece de medios para producir una verdadera política de rendición de cuentas; hacen falta los instrumentos. El resultado ha sido la multiplicación de los controles (y de las agencias de control), así como la sobrecarga de rutinas y procedimientos sin contenido.

- En esta lógica, la *rendición de cuentas* no debe constreñirse al control del uso y destino de los recursos públicos. La entrega de informes contables no permite explicar y justificar desiciones de gobierno. Se requiere considerar un Sistema de Rendición de Cuentas en **dos dimensiones**:

- De la institución municipal hacia los Órganos de Fiscalización estatales
- De la institución municipal hacia los ciudadanos

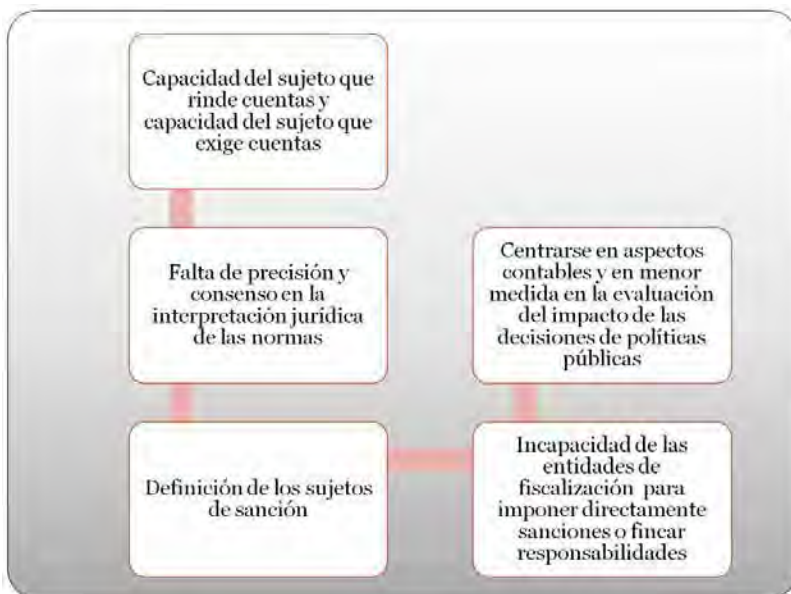
Entre instituciones

- Se requiere , entre algunas otras acciones;
 - Homologar el formato de la entrega de informes financieros del ejercicio del gasto para dar claridad
 - Puntualidad en las fechas de entrega
 - Informes claros y de acceso público
 - Portales de internet actualizados y con información requerida por la ley
 - Aplicación de sanciones
 - Seguimiento de sanciones

Hacia ciudadanos

- Se requiere
 - Transparencia y acceso a la información
 - Sesiones de cabildo abierto
 - Contralorías ciudadanas
 - Comités de vigilancia
 - Informes sencillos y claros

Problemas entre las entidades de fiscalización, legislaturas estatales y municipios



▪ **1. Capacidad del sujeto que rinde cuentas y capacidad del sujeto que exige cuentas**

- Los responsables de generar información sobre la cual se sustenta la rendición de cuentas (al menos en el aspecto contable) parecen estar rebasados por la magnitud de la tarea y por las dificultades de coordinación interna.
- Con respecto a las Entidades de Fiscalización Superior se ha documentado que uno de los principales problemas es la insuficiencia de recursos humanos y financieros.
- ¿Qué se necesita? Personas con el perfil adecuado y constante capacitación.

2. Falta de precisión y consenso en la interpretación jurídica de las normas

- Este problema puede tener diversos aristas, sin embargo uno de los más importantes es la definición de la situación del informe final de cuenta pública y del pliego de observaciones una vez que estos llegan al congreso. En algunas entidades no es claro para los propios legisladores que significa la aprobación o el rechazo de la cuenta pública.
- Entonces, aprobar o no la cuenta pública no es garantía de que el municipio esté rindiendo cuentas, como tampoco es garantía que el congreso este desempeñando efectivamente su papel de exigirlos.
- La falta de criterios abre la puerta a la manipulación política.

3. Definición de los sujetos de sanción

- Un tercer problema que las entidades de fiscalización superior deben resolver tiene que ver con la definición de los sujetos de sanción.
- Cuando se lleva a cabo la revisión de acciones burocráticas que resultan de decisiones colegiadas, o de colaboración entre servidores públicos, tal cual sucede con la toma de desiciones al interior del cabildo. ¿A quien se sanciona? ¿al tesorero? ¿al síndico? ¿a todos?
- Cómo repartir la responsabilidad, y en consecuencia el peso de la sanción, sin afectar los derechos básicos del funcionario .

4. Incapacidad de las entidades de fiscalización locales para imponer directamente sanciones o fincar responsabilidades

- Las entidades de fiscalización superior locales no cuentan con la capacidad de imponer sanciones o fincar responsabilidades. La falta de herramientas jurídicas claras que permitan al Congreso ejercer y dar seguimiento a sanciones administrativas, pecuniarias e incluso penales, blinda a la burocracia municipal de una efectiva supervisión legislativa.
- La posibilidad de impunidad se agrava por que estas funciones de sanción se delegan a la misma administración pública estatal o municipal –como la contraloría estatal o municipal, la tesorería o la procuraduría de justicia estatal –.

- De acuerdo a un estudio comparativo de la UEC (2007), al año 2006, 23 entidades federativas habían reformado sus ordenamientos legales a efecto de contar con órganos de fiscalización que permitieran hacer del ejercicio de revisión de las cuentas públicas un proceso eficiente y transparente.
- Sin embargo este mismo estudio, revela que *la mayoría* de las Constituciones Políticas no establecen con la claridad suficiente la naturaleza jurídica de sus órganos de fiscalización superior.

- El poder de sanción de las legislaturas estatales, a pesar de reformas recientes, es en la práctica inocuo. Dadas las incongruencias entre la legislación estatal principal y la legislación supletoria de fiscalización del gasto público, el efecto de las sanciones legislativas sobre la burocracia depende en gran medida de consideraciones políticas (Ríos Cazares, 2006)

5. Centrarse en aspectos contables y en menor medida en la evaluación del impacto de las decisiones de política

- Se basan en informes que pueden cumplir o no con los requisitos establecidos y en dónde las dependencias estatales y federales tienen poca capacidad para exigir el cumplimiento de la norma.

- Sin lugar a dudas, cada municipio de los 2401 municipios existentes tendrá o contará con su propio sistema de rendición de cuentas, y ello debe analizarse cuidadosamente ya que la diversidad y complejidad es enorme.
- No obstante, debe contarse con criterios mínimos que permitan conocer el ejercicio democrático de gobierno, además del uso y destino de los recursos públicos.

Conclusiones

- Se cuenta con una rendición de cuentas frágil, donde el ciudadano no es el destinatario final.
- La justificación se centra en el ejercicio del gasto, sin relación con el desempeño ni los resultados y con pocas posibilidades de incidir con éxito en las decisiones cotidianas.
- Hay excepciones: gobiernos municipales que se esfuerzan por cambiar esta situación, como pudiera ser el caso del estado de Guanajuato, que desarrollo un modelo alternativo de rendición de cuentas con los dos enfoques, servidores públicos y ciudadanos.

EL MODELO CLÁSICO DE RENDICIÓN DE CUENTAS



UN MODELO ALTERNATIVO DE RENDICIÓN DE CUENTAS



La opacidad en el manejo de los recursos públicos:

- Lleva a los gobernantes al desorden.
- Al desvío y al uso ineficiente de los mismos.
- Aumenta las desigualdades sociales, al impedir que el Estado cumpla su papel como impulsor de la justa retribución de los bienes, del progreso y del crecimiento.

Fuentes Consultadas

- Cejudo, Guillermo y Ríos Cázares, Alejandra, 2010, "La rendición de cuentas en el gobierno municipal", en Merino, López Ayllón, y Cejudo (coords.) *La estructura de la rendición de cuentas en México*. IIJ UNAM /CIDE.
- O' Donell, Guillermo, 1997, *Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías*. Revista Nueva sociedad, núm. 152, nov.-dic., p.143-167.
- Quintana Roldán, Carlos F, 2008, "Transparencia y rendición de cuentas en el ordenamiento jurídico mexicano" en Millán, Henio y Natal Martínez Alejandro (coords.) *Rendición de cuentas, democracia y sociedad civil en México*. El Colegio Mexiquense, Zinacantepec, Estado de México.

- Ríos Cázares, Alejandra y Cejudo, Guillermo, 2010, “Rendición de cuentas de los gobiernos estatales en México”, en Merino, López Ayllón, y Cejudo (coords.) *La estructura de la rendición de cuentas en México*. UNAM-IIJ /CIDE.
- Shedler, Andreas. *¿Qué es la rendición de cuentas?* Serie Cuadernos de transparencia, IFAI, México, núm. 03, p. 12.
- Cuadernos de rendición de cuentas de la ASF.
- *Estudio comparado de la Legislación sobre fiscalización superior en México y las entidades federativas*. UEC. Comisión de Vigilancia de la ASF, 2007.

SEMBLANZA CURRICULAR

Dip. Esthela Damián Peralta, es abogada, egresada de la Universidad Autónoma de Guerrero y actualmente diputada federal por el distrito IX de Venustiano Carranza, electa por mayoría relativa.

Es presidenta de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación en la LXI Legislatura de esta Cámara de Diputados, integrante de la Comisiones de la Defensa Nacional, Función Pública y de la Comisión Especial para Analizar el Presupuesto de Gastos Fiscales. Fue diputada local propietaria por el Partido de la Revolución Democrática en la IV Legislatura. Fue presidenta de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa en la mencionada legislatura.

En la administración pública se desempeñó como jefa de Control de Créditos en el Gobierno del Distrito Federal, así como directora territorial de Los Arenales, en la delegación Venustiano Carranza. Directora de Desarrollo Social en la Delegación Venustiano Carranza También. Diputada, por favor.

DR. GUILLERMO HARO BÉLCHEZ
Secretario General de la Cámara de Diputados

Ha transcurrido poco más de una década, desde que a finales de diciembre del año 2000 se publicó la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, con la que se efectúa la transformación de la Contaduría Mayor de Hacienda en Auditoría Superior de la Federación (ASF).

Desde entonces, se ha acentuado el interés por el tema de la fiscalización en México, adquiriendo relevancia no sólo por su importancia como mecanismo de control y medio para contribuir al fortalecimiento de la rendición de cuentas, sino también como una herramienta invaluable que en las democracias modernas actúa como coadyuvante de la legitimidad de los gobiernos.

La fiscalización debe constituirse en un mecanismo eficaz para practicar revisiones, auditorías y evaluaciones que coadyuven a garantizar la legalidad, mejorar la calidad del gasto, prestar mejores servicios y cumplir los fines y responsabilidades sociales que se estipulan desde el marco constitucional del Estado Mexicano, y sus resultados ser un instrumento a partir del cual la ciudadanía se informe y exija un ejercicio eficiente y transparente de los recursos públicos y de quienes los ejercen y se desempeñan en las instituciones estatales y gubernamentales.

La reciente crisis económica puso de manifiesto innumerables deficiencias en nuestras estructuras e instituciones, que obstaculizan el arribo a una nación desarrollada, vigorosa, productiva y redistributiva de su riqueza, pero también hizo más evidente el impacto que la corrupción tiene en el patrimonio de los ciudadanos y del propio país.

Hoy como nunca es notoria y manifiesta la desconfianza social en la acción de gobierno, traducida entre otras cuestiones, en una exigencia ciudadana de contar con mecanismos de rendición de cuentas que eleven la calidad de la gestión pública, combatan la corrupción y, su peor consecuencia, la impunidad.

Es en este contexto que la fiscalización del gasto público en México, ha adquirido especial relevancia y quizá por ello se ha visto fortalecida, en los últimos once años, fundamentalmente en lo que respecta al diseño institucional y marco legal de las entidades de fiscalización superior, pues tanto para el ámbito federal, como para el de las entidades federativas, con las reformas constitucionales del año 2008, se obliga a los gobiernos a contar con entidades con autonomía técnica y de gestión, que operen conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

Avances y situación actual de la fiscalización superior

Las diversas reformas a la Ley de la materia han otorgado más facultades al órgano fiscalizador, contribuyendo a reducir los espacios a la opacidad. Entre otros aspectos la reforma constitucional de largo alcance, facultó al Congreso para expedir leyes que normen la contabilidad gubernamental armonizada para todo el país; autorizar erogaciones para proyectos multianuales; modificar las fechas de presentación de la Cuenta Pública y del Informe de su revisión al 30 abril y 20 de febrero, respectivamente; incluir el principio de confiabilidad y facultar a la ASF para practicar auditorías de desempeño; garantizar la fiscalización sobre recursos federales independientemente de quien los ejerza; obligar a la Auditoría a entregar un informe semestral sobre la solventación de observaciones; dotar de autonomía técnica y de gestión a las entidades locales de fiscalización superior, y establecer fechas precisas para concluir la revisión de la Cuenta Pública, a través de su dictamen.

Derivado de estas reformas hoy disponemos ya de una Ley General de Contabilidad Gubernamental y de una nueva Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, que sustituyó a la que apenas tenía 10 años de vigencia.

Recordemos que a partir de la reforma de 1999 se creó la Auditoría Superior de la Federación en sustitución de la centenaria Contaduría Mayor de Hacienda, así como la Unidad de Evaluación y Control; se nombraron a sus respectivos titulares y se establecieron canales institucionales de comunicación entre la Cámara y la ASF a través de la Comisión de Vigilancia.

Actualmente la ASF ejerce sus atribuciones con autonomía técnica y de gestión, al tiempo que decide sobre su organización interna, funcionamiento, manejo de recursos y resoluciones, con facultades que le posibilitan fiscalizar directamente, prácticamente todos los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad; persona física o moral, pública o privada; así como poder efectuar el fincamiento directo de responsabilidades administrativas resarcitorias y presentar denuncias y querellas penales cuando se afecte el patrimonio de la hacienda pública federal.

Junto a estos avances en las leyes e instituciones, también existen otros de carácter operativo y funcional que han contribuido a mejorar los resultados de la fiscalización superior, sobre todo en la última década, de los cuales es necesario dejar constancia, para luego pasar a la reflexión del estatus que se tiene en las entidades federativas y la necesidad de avanzar hacia la conformación de un Sistema Nacional de Fiscalización.

Mayor presencia fiscalizadora.

A partir de la evaluación de los resultados de la fiscalización superior, se pudo constatar la necesidad de ampliar la muestra fiscalizada. Mientras en los años 2000-2002 se revisaba alrededor del 3% del presupuesto, para 2009 ese porcentaje llegó a estándares internacionales. Esto ha tenido dos explicaciones: por un lado, el apoyo presupuestal a la ASF, que implicó que el presupuesto de esa entidad como proporción del de la Cámara se elevara de 17% a 25% entre 2000 y 2011, respectivamente. Por otro lado, el mayor presupuesto directo, junto con los recursos derivados de los derechos para la fiscalización petrolera, así como del Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado (PROFIS) motivaron que el número de auditorías pasara de 312 en la revisión de la Cuenta Pública 2000 a 945 en la de 2009.

Reorientación del enfoque de fiscalización.

A partir del trabajo de análisis al Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública –iniciado en el año 2004 con la evaluación al Informe de la Cuenta Pública 2002–, la Comisión de Vigilancia, a través de recomendaciones a la entidad de fiscalización superior de la Federación, ha logrado impulsar la auditoría de desempeño, como instrumento para disponer de información más valiosa sobre la gestión de los entes auditados, los programas evaluados y las políticas públicas instrumentadas. Así, mientras que en la revisión de la Cuenta Pública 2000 se practicaron 24 auditorías al desempeño, para la revisión de la Cuenta Pública 2009 fueron 191 revisiones.

Mejor cumplimiento de las facultades de la ASF.

El trabajo legislativo de la Comisión de Vigilancia ha sido determinante para que la ASF atienda de mejor manera las acciones de carácter correctivo. Un ejemplo en este sentido es la desaparición –a partir de la revisión 2007– de las denominadas solicitudes de intervención de los órganos internos de control en aquellos casos que no eran concluidos por la ASF y que llegaron a representar el 50% de las acciones correctivas que emitía; en contraparte, de un número prácticamente inexistente en la revisión de la Cuenta Pública 2002, las Promociones de Responsabilidades Administrativas Sancionatorias y los Pliegos de Observaciones, se multiplicaron a 1,374 y 972, respectivamente, en la revisión de la Cuenta Pública 2009.

Mejor rendición de cuentas de la ASF al Congreso.

A través de informes semestrales sobre el estado de atención y solventación de las observaciones-acciones emitidas en la revisión de la Cuenta Pública.

Seguimiento de las irregularidades identificadas.

La evaluación de la fiscalización ha permitido identificar información sobre la recurrencia de las irregularidades, agrupadas en cuatro categorías: ingreso y gasto; recursos transferidos; patrimonio; y desempeño institucional, lo que permite identificar dependencias, y gobiernos estatales y municipales que mantienen irregularidades constantes en las revisiones.

Mejoras en la estructura y contenido del informe.

Es indudable que el Informe del resultado que actualmente se presenta a la Cámara de Diputados es de mayor calidad que el de años anteriores, además de que ha logrado integrar información requerida por los legisladores en términos de sistematización de datos estadísticos, como número de auditorías por sector y ente auditado, número de observaciones-acciones promovidas por sector, ente y tipo de acción, una matriz de datos básicos de las auditorías practicadas, además de la inclusión de un dictamen en cada informe de auditoría.

Percepción de México en indicadores internacionales.

Pese a los avances comentados, el impacto de la fiscalización superior ha mostrado alcances ciertamente limitados en lo que se refiere al combate a la corrupción e impunidad y a la mejora de la calidad del gasto.

En distintos foros y círculos de opinión, es ampliamente público el sentido de insatisfacción respecto de los resultados de la fiscalización actual, pues frente a los anuncios de un crecimiento constante en el número de auditorías, de importantes montos de recuperaciones, de los altos índices de observaciones y acciones que promueve la ASF por irregularidades detectadas, e incluso del mayor presupuesto que se le destina a estas tareas año tras año, en la realidad, el país sigue presentando rezagos muy fuertes en lo que se refiere a diversos indicadores de corrupción, transparencia, rendición de cuentas y competitividad, entre otros muchos.

Según la OCDE, México ocupa el lugar 28 de una muestra de 30 países en tardanza de la revisión de la Cuenta Pública.

Según el Foro Económico Mundial, de una muestra de 139 países, México ocupa el lugar 66 en competitividad económica, el 120 en eficiencia del mercado laboral, el 78 en innovación, el 79 en educación superior, el 96 en eficiencia del mercado de bienes y desarrollo de sus mercados financieros, el 75 en infraestructura, y el 70 en educación primaria y salud. En todos los casos con retrocesos respecto a dos años antes.

De acuerdo con datos de Transparencia Internacional, en 2010 México obtuvo una calificación de 3.1 puntos, en una escala de 0 a 10, donde cero es la posición de altamente corrupto, ubicándose en el lugar 98 de 178 naciones. Dos años antes, la calificación era de 3.6 puntos. Actualmente estamos a niveles de países como Malawi, Lesotho y Ruanda y por debajo de naciones latinoamericanas como Cuba, El Salvador y Guatemala.

En temas como el desvío de fondos públicos, nuestra posición es aún más grave. El Foro Económico Mundial nos ubica en el lugar 100 de 133 países en 2010, cuando en 2008 se ubicaba en el 60 entre 131 naciones.

Asimismo, datos del Banco Mundial ubican a México en una calificación del 50% en rendición de cuentas en una escala de 0 a 100.

El Índice de Transparencia Presupuestaria refleja un 34% de respuestas positivas respecto de las capacidades del órgano de control externo; el 23% en fiscalización del presupuesto; el 18% en rendición de cuentas y el 10% en contraloría interna.

Por ello, además del tema de la seguridad pública, no es casual que al interior del país persista la demanda social por mejorar la calidad de la oferta de los servicios públicos, mejorar las políticas públicas, reducir el gasto, abatir la impunidad, e identificar y combatir decisivamente la corrupción.

De ahí la importancia de proponer y valorar reformas estructurales en el ámbito del sistema de fiscalización superior, en el órgano técnico encargado de llevarlo a cabo y en los resultados que se han obtenido, de tal forma que dispongamos no sólo de un instrumento de evaluación de la acción estatal, sino de un coadyuvante, un asesor, un impulsor de un gobierno más eficiente, que apoye en el diseño y reorientación de políticas públicas de desarrollo económico y social, alerte sobre posibles riesgos y que sea más útil para el trabajo legislativo, de forma que nos permita enfrentar los retos del país y elevar la calidad de vida de los mexicanos.

El gasto público y la fiscalización en el ámbito local de gobierno.

Los recursos federalizados

Abordar el tema de la fiscalización en las entidades federativas implica reconocer, en primera instancia, cual es la situación que prevalece en materia de gasto público. Al respecto, la experiencia nacional ha demostrado que el gobierno federal ha concentrado, notoriamente, la mayor parte de atribuciones y recursos, y que a través de esquemas de coordinación en materia de ingreso y gasto, se ha buscado resarcir a los estados y municipios una mejor distribución de los mismos.

Hasta 1997, los recursos que canalizaba el gobierno federal a las entidades federativas, estaban constituidos por dos vías fundamentales: las participaciones federales, y los recursos transferidos mediante la firma de convenios de coordinación. Aunado a lo anterior, se ejercían directamente recursos de programas federales en los estados, así como de algunos esquemas específicos de desarrollo social y combate a la pobreza que se establecían en los Ramos 20 y 26 del Presupuesto de Egresos de la Federación.

No obstante, para el Presupuesto de Egresos de la Federación 1998, se aprobó la creación del *Ramo General 33, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios*, a través del cual se descentralizaron diversas facultades y recursos a las entidades federativas, recursos que se caracterizan por estar “etiquetados”, ya que tienen un destino específico.

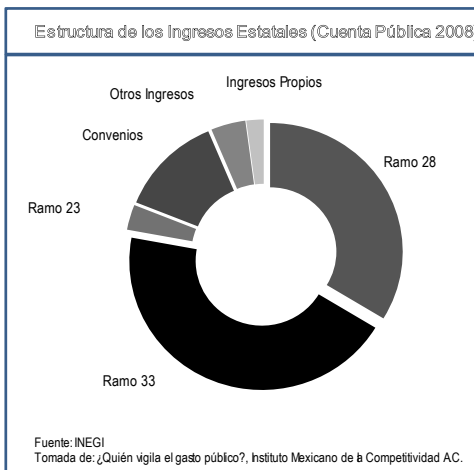
En la deliberación presupuestaria del año 2000, la Cámara de Diputados acordó la creación del *Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF)*, dentro del *Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas*, recursos que desde su origen se consolidaron como un importante apoyo para los gobiernos estatales.

Fue tal su impacto que, más tarde, la Cámara determinó considerarlos dentro de un ramo específico del Presupuesto, creándose el *Ramo General 39, Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas*, ramo que desapareció para el año 2007 en razón de las reformas aprobadas por el Congreso a la Ley de Coordinación Fiscal (en diciembre de 2006), para establecer que dichos recursos se incluyeran como el octavo fondo de las Aportaciones del *Ramo General 33*.

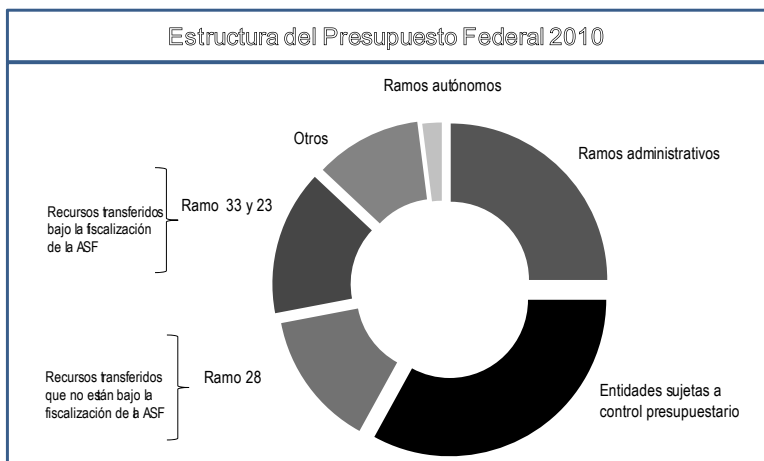
Los esfuerzos que se han emprendido para fortalecer las capacidades financieras de las entidades federativas y municipios son indudablemente importantes. No obstante, que sus niveles de gasto son aún insuficientes para atender con eficiencia las crecientes demandas sociales, lo cierto es que desde hace algunos lustros, los gobiernos locales vienen recibiendo cantidades crecientes de recursos que hoy las ubican en la mayor cuantía de su historia.

El Instituto Mexicano para la Competitividad, retomando datos y cifras del INEGI para el año 2008, explica en un análisis sobre la vigilancia del gasto público, que no obstante que la ASF fiscalizó para este año los recursos del *Ramo 33* (con sus 8 fondos respectivos de Aportaciones), que representaban el 42% de los ingresos estatales, además del *Ramo 23*, (3% de los ingresos estatales), así como recursos transferidos por convenio de colaboración (12%), y que estos tres elementos concentran el 57%, “esto implica que, si bien el marco de revisión es amplio, gran parte de los recursos ejercidos por las entidades federativas a través del *Ramo 28* (Participaciones), así como los ingresos propios de los estados, quedaron fuera del alcance de la ASF; lo que significa que aproximadamente 43% de los

recursos estatales están bajo el control directo de las Entidades de Fiscalización Superior Locales (EFSL)”¹.



En 2010, por ejemplo, el gasto federalizado ascendió a poco más de 1 billón de pesos, cantidad superior en 6.1% real a lo transferido un año antes. Así, en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2010, los ramos 33 y 23 representaron 18% del gasto programable y 15% del total del presupuesto, en tanto que los recursos transferidos que son fiscalizados directamente por las entidades federativas (Ramo 28) representaron 14% del presupuesto total.



¹Instituto Mexicano de la Competitividad A.C, ¿Quién vigila el gasto público?, en Índice de Competitividad Estatal 2010: La Caja Negra del Gasto Público, México, p. 129.

Si bien el monto de los recursos que quedan bajo la revisión y vigilancia directa de las EFSL es considerable, y esto no debería considerarse un problema, lo cierto es que la propia ASF señala una serie de aspectos que obstaculizan la correcta aplicación de estos recursos, siendo algunos de ellos: una responsabilidad política limitada, una cultura administrativa insuficiente, un marco jurídico ambiguo, así como debilidad de la normatividad en general, ausencia de reglamentos de planeación y deficientes sistemas de registro contable y preservación del patrimonio que existen, a nivel municipal y delegacional.

La Fiscalización en las entidades federativas

Frente a la tendencia de mayor cuantía en el ejercicio del gasto público disponible para los gobiernos locales, se ha venido observando también un esfuerzo de incrementar la presencia fiscalizadora. Mientras en la revisión de la Cuenta Pública 2000 se practicaron 77 auditorías a los recursos federales transferidos a entidades federativas y municipios para la revisión de la Cuenta Pública 2009 ese número se había incrementado a 484 y en la fiscalización de la Cuenta Pública 2010 que actualmente lleva a cabo la ASF se practican 556 auditorías a esos órdenes de gobierno, de las cuales 466 serán financieras, 75 con enfoque de desempeño y 14 a obra pública.

Lo que llama la atención, sin embargo, son las numerosas y graves irregularidades que se determinan en las revisiones a esos órdenes de gobierno. Por ejemplo, en la última revisión, la que corresponde a la Cuenta Pública 2009, consideren que 7 de cada 10 dictámenes emitidos fueron desfavorables para los entes auditados en los estados y municipios (167 opiniones negativas y 201 opiniones con salvedad).

Los resultados de la revisión de la Cuenta Pública 2009, hacen evidente que en los estados y municipios se mantienen prácticas recurrentes de irregularidades en la recepción, administración y en la utilización de los recursos federales, que se reflejan en una elevada cuantificación monetaria de las observaciones, que asciende a 40 mil 650.4 millones de pesos, la cual tiene un incremento de más del 100%, en comparación con el ejercicio anterior.

Las observaciones o irregularidades determinadas con mayor frecuencia, fueron: Obras y acciones que no beneficiaron directamente a sectores de la población en pobreza extrema y rezago social o bien que no se vincularon con los objetivos del fondo; falta de documentación comprobatoria de las erogaciones; pagos a conceptos no financiables con el fondo; transferencias a cuentas estatales o recursos no ministrados al ente ejecutor, por lo que se desconoce su destino y aplicación; falta de apertura de cuenta bancaria específica del fondo; falta de registro patrimonial de los bienes adquiridos; penas convencionales no aplicadas

a proveedores; pago a personal no localizado en los centros de trabajo; recursos ejercidos que rebasan los límites establecidos para gastos indirectos o pagos imprevistos.

Lo mismo aconteció con deficiencias de control interno en el manejo del fondo; incumplimiento en el registro de las metas de los indicadores que deben alimentar el sistema establecido por la SHCP, por lo que no se conoció la evaluación del resultado de los programas financiados con el fondo; carencia de evidencia documental a la SHCP de los resultados obtenidos en los indicadores de desempeño del Fondo; y subejercicio de recursos, entre otros.

Otro rubro, no tan mencionado, pero que por sus proporciones y tendencias actuales, seguramente será motivo de preocupación, en materia de gasto público para las entidades federativas, es el relativo al endeudamiento estatal, de cuyos montos y destino de los recursos, existe no sólo escasez de información confiable y cifras oficiales, y por tanto opacidad. Al respecto, el Consejo de Estabilidad del Sistema Financiero alerta sobre la necesidad de “adoptar diversas medidas para generar incentivos que permitan mejorar la transparencia y propiciar políticas fiscales prudentes en las entidades federativas a través, entre otras, de modificaciones a la regulación bancaria en materia de creación de provisiones y reservas”².

Por mencionar algunos datos el Consejo analizó la evolución de la deuda de las entidades federativas, de los municipios y de sus organismos desconcentrados y de acuerdo con el Registro de Obligaciones Financieras y Empréstitos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el endeudamiento de estas entidades se ubicó en 314,428 millones de pesos al cierre de marzo de 2011. No obstante, precisó que el endeudamiento por entidad federativa, en algunos casos es hasta 3.5 veces superior al manifestado en el Registro. Lo anterior obedece a que los estados y municipios sólo están obligados a registrar los endeudamientos que generan afectación a sus participaciones.

Sería indispensable, que las EFSL pudieran fiscalizar con toda claridad hacia que conceptos de gasto se canaliza la deuda y si estos recursos se destinan a obras y servicios y no sólo a aumentar el gasto corriente, en cuyo caso sería necesaria una regulación que obligara a que los mismos atendieran desde su origen el destino de su aplicación. Asimismo, se requiere también regular y poner más restricciones al endeudamiento interno en estados y municipios. No hay que olvidar que la deuda pública hipoteca no sólo el patrimonio estatal sino el de todos los mexicanos, incluso por generaciones que aún están por venir.

² El Consejo de Estabilidad del Sistema Financiero fue creado por Acuerdo del Ejecutivo Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de julio de 2010 y en el cual se encuentran representados entre otros la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México. Comunicado de Prensa del 23 de junio de 2011.

No obstante, que esta es la problemática existente, es justo reconocer que se han emprendido acciones para mejorar la actividad fiscalizadora, con el concurso de las Entidades de Fiscalización Superior de las Legislaturas Locales (EFSL), que se han orientado a homologar criterios y metodologías de auditoría, para cumplir cabalmente con los convenios de coordinación, y para aplicar adecuadamente los recursos canalizados a través del PROFIS, lo cual ha contribuido a mejorar la calidad del trabajo de dichas Entidades, aunque aún persisten limitantes para lograr avances que impacten en una mejor aplicación de los recursos y en una mayor credibilidad de la eficiencia gubernamental, frente a los ciudadanos.

Algunas premisas para la conformación de un Sistema Nacional de Fiscalización

El por qué y para qué de la propuesta

Los enormes retos que enfrenta el país en materia de apego a la legalidad; crecimiento económico sostenido; servicios de educación, salud y seguridad social; pobreza, desigualdades sociales y desequilibrios regionales; seguridad pública e impartición de justicia; finanzas públicas sanas y menos dependientes del petróleo, y sustentabilidad del medio ambiente y de los recursos naturales, obligan a que la fiscalización asuma un rol más activo y propositivo para que el Congreso disponga de mayores elementos para su toma de decisiones en materia presupuestal y de evaluación de resultados de la gestión pública. Por otra parte es indispensable, la información clara y asequible de los resultados de la fiscalización para una rendición de cuentas, en la que el ciudadano sea uno de los principales interlocutores para evaluar la acción de gobierno.

En este tenor, la urgencia de avanzar en la conformación de un Sistema Nacional de Fiscalización, no es un asunto menor, toda vez que la propia ASF ha venido reconociendo que “la transferencia de recursos federales a estados, municipios y al Gobierno del Distrito Federal es, sin duda, una de las áreas más oscuras en materia de transparencia y rendición de cuentas, que requiere de la actualización de las Reglas de Operación de los Fondos del Ramo General 33 y, consecuentemente, de la Ley de Coordinación Fiscal. De igual forma, se requiere de la homologación de los marcos jurídicos y normativos de las entidades federativas con el del ámbito federal en materias de fiscalización superior y de presentación, revisión y aprobación de la Cuenta Pública”³.

La configuración de este Sistema es una propuesta que viene tomando forma con la idea de optimizar justamente, la coordinación y colaboración de la

³ASF, Áreas de Opacidad y Riesgo en el Estado Federal Mexicano, Oportunidades de Mejora, México, agosto de 2009, p. 29-30.

ASF con las distintas Entidades de Fiscalización Superior de las Legislaturas Locales y otras instancias involucradas. El espíritu del artículo 79 constitucional asigna a la fiscalización superior el liderazgo para coordinar acciones, dictar las directrices, criterios y reglas, y para asumir la capacidad de convocatoria, con base en su credibilidad ante la sociedad y la certeza jurídica de su actuación.

Se puede afirmar que mucho de la efectividad de la fiscalización superior radicará en la coordinación eficaz de la ASF con el resto de las entidades relacionadas con esta materia, incluyendo no sólo las EFSL que serían sus “pares” en el ámbito local y por ello las más relevantes, sino también incorporando otras entidades regulatorias y de control sectorial tales como CNBV, Banxico, CONDUSEF y Comisión Reguladora de Energía. La aspiración es minimizar el costo de la fiscalización y maximizar sus beneficios en términos del uso adecuado de los recursos y los beneficios para la población.

El Sistema Nacional de Fiscalización puede y debe jugar un papel central en la creación de sinergias para propiciar revisiones verdaderamente útiles que incidan en el desempeño gubernamental federal, estatal y municipal.

La necesidad de fortalecer los esquemas de coordinación y colaboración, por ejemplo, con las Entidades de Fiscalización Superior de las Legislaturas Locales, es fundamental a la luz de los resultados, ya mencionados, de las auditorías que se han practicado a los recursos federales transferidos a entidades federativas y municipios.

En términos generales existe coincidencia con el planteamiento respecto a que una acción fundamental de la estrategia para descentralizar la vigilancia y control de los recursos federales asignados a los gobiernos locales, pasa necesariamente por el fortalecimiento de las facultades y atribuciones de decisión de estados y municipios sobre el destino de los recursos, como condición ineludible para transitar hacia un federalismo más equilibrado, por lo que dichos órdenes de gobierno “deberán refrendar su compromiso de hacer buen uso de ellos y destinarlos exclusivamente a los propósitos autorizados. Adicionalmente, se requiere instrumentar una política de desarrollo institucional para revertir el atraso de los municipios y robustecer sus capacidades técnicas, administrativas y organizativas”⁴.

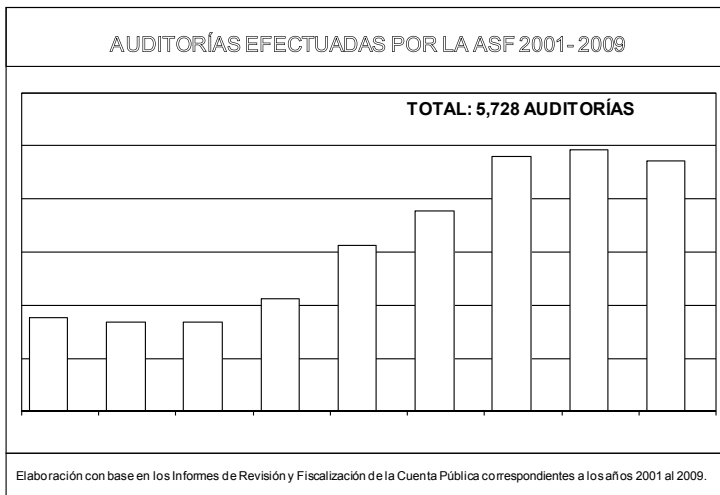
Con el ánimo de vislumbrar algunos escenarios que muestren la problemática que enfrentan las EFSL para cumplir con sus atribuciones y las opciones para hacerles frente, a continuación se expone a manera de dilemas dicha problemática.

⁴Auditoría Superior de la Federación, Informe Ejecutivo Tomo I, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2009, p. 195

Dilemas para las Entidades de Fiscalización Superior en las entidades federativas

-Privilegiar un enfoque cuantitativo en la práctica de auditorías o apostar por uno más cualitativo y transversal

Actualmente la ASF continúa privilegiado un enfoque de fiscalización más cuantitativo que cualitativo y dicho esquema desafortunadamente, se reproduce en el ámbito de las EFSL. A manera de ejemplo y sólo por citar algunos datos, para el caso de la ASF se perciben avances positivos en términos numéricos respecto a las auditorías practicadas, concretamente del año 2001 al 2009 la cifra casi se triplicó al pasar de 355 a 945.



No obstante, se continúan privilegiando las auditorías de regularidad; por mencionar un dato, en la revisión de la Cuenta Pública 2009, de las 945 auditorías, 708 (75%) fueron de regularidad, 191 (20%) de desempeño, 40 (4%) especiales y 6 (1%) requerimientos de revisión de situación excepcional. Esto significa, que por cada 10 auditorías efectuadas, 7 fueron de regularidad y sólo 2 de desempeño, lo que se traduce en que los impactos no han registrado avances significativos en el combate a la corrupción e impunidad, e incluso su ejecución en el proceso técnico es vulnerable, por lo que resulta evidente que lo importante no es sólo incrementar cuantitativamente las revisiones, sino su calidad, la metodología con que se realizan y el tipo de las efectuadas, aumentando las de desempeño por sobre las de regularidad (financieras y de cumplimiento), es decir, ir más allá de la revisión del ejercicio de los pesos y centavos.

Asimismo, se requiere que la programación anual de auditorías se realice con una metodología de evaluación de riesgos que focalice las acciones, por ejemplo, en programas de alto impacto social, de montos significativos, o en áreas que por su propia naturaleza son más proclives a la corrupción o aún opacas.

-Continuar elaborando informes sólo para los especialistas en la materia o diseñar una estrategia para transmitir los hallazgos a la ciudadanía.

Un elemento fundamental para las democracias, que requiere fortalecer las capacidades proactivas de las EFSL es una mayor legitimidad social e interlocución con la sociedad civil. Aquí una tarea impostergable está relacionada con la publicidad de los resultados de las acciones de fiscalización, es decir, las EFSL deberían innovar formas y mecanismos para transmitir sus hallazgos. Estamos lejos de contar con una práctica de rendición de cuentas, que subraye la responsabilidad política asumida por los funcionarios y el compromiso que supone el aceptar y asumir un cargo público.

Hoy día los informes de revisión y fiscalización de la Cuenta Pública no han servido como medios de interlocución con el ciudadano de la calle, pues en términos generales son complejos y comprensibles sólo para expertos, y por tanto, no resultan atractivos y mucho menos inteligibles para lograr la transparencia en la rendición de cuentas y el fortalecimiento de la cultura democrática, entre otras cuestiones porque adolecen de la deseable claridad, brevedad y comprensibilidad.

Sobre el particular conviene apuntar que la ASF ha venido realizando un importante esfuerzo, toda vez que el Informe del resultado de la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2009, se presentó en un nuevo formato, lo que implicó una disminución del 62% en las páginas totales, al pasar de 37,770 que contenía el informe en 2008 a 14,373 para el año 2009.

-Incentivar el desinterés del ciudadano en los asuntos públicos o promover mecanismos para vincular la participación social en las tareas de fiscalización.

Actualmente, existe una gran desconfianza en las instituciones públicas y en las actividades que realiza el gobierno en general, por lo que resulta impostergable que las EFSL diseñen e instrumenten mecanismos que articulen y promuevan la participación ciudadana para una mejor fiscalización y para la conformación de una cultura de legalidad y combate a la corrupción, tanto para servidores públicos como para ciudadanos, no hay que olvidar que el tema en cuestión implica un compromiso de corresponsabilidad entre gobierno y sociedad.

Al respecto, valdría la pena revisar y valorar algunas experiencias que se han realizado a través de amplias campañas de “educación cívica” que han coadyuvado a crear conciencia entre la población con respecto a la necesidad de infor-

marse, pedir cuentas y denunciar actos corruptos. De la misma manera las EFSL podrían propiciar mecanismos para involucrar y mantener una interlocución social más amplia y directa con otros organismos de la sociedad civil que impulsan la transparencia y combaten la opacidad gubernamental.

En un orden debido, debe empoderarse al ciudadano en las instituciones promotoras de la transparencia y rendición de cuentas. Todo mundo coincide en que la ejemplaridad y la honradez son virtudes que deben presidir la actuación de los servidores públicos, en tanto que son escaparate y referencia de la ciudadanía.

Apostar por un nuevo rediseño institucional de las EFSL u optar por reformas superficiales en sus estructuras y funciones que realizan.

La organización actual de la ASF, es en parte herencia de su antecesora, la Contaduría Mayor de Hacienda, y el tránsito que experimentaron las EFSL se dio bajo un esquema similar, por lo que resulta imperativo revisar y evaluar a través de un proceso de diagnóstico integral, qué diseño organizacional sería el más útil para modernizarlas, incorporando el uso de tecnología de punta en los procesos de revisión de las acciones de fiscalización, a fin de homogeneizar metodologías, criterios de revisión y dar mayor objetividad a dichos procesos reconociendo, desde luego, fortalezas, logros y avances, y enfrentando, debilidades, retos y áreas de oportunidad, poniendo especial énfasis en el ingreso, permanencia, evaluación y permanente profesionalización de sus servidores públicos.

-Continuar generando revisiones e informes de resultados con poca utilidad o identificar e impulsar acciones que como parte sustancial de las revisiones efectuadas propicien el mejoramiento de la gestión pública y de los bienes y servicios que se presten.

Esta orientación deberá convertirse en uno de los ejes estratégicos en razón de que su impacto privilegia una orientación de la fiscalización, más proactivo que reactivo, insertada en el marco de las atribuciones conferidas a las EFSL, en la nueva Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación para formular recomendaciones al desempeño que mejoren los resultados, la eficacia, eficiencia y economía de las acciones de gobierno, con el fin de elevar el desempeño gubernamental. Un ejemplo claro en este sentido lo es la reciente Ley de Contabilidad Gubernamental que obliga a disponer para el 2012 con un sistema contable y presupuestal armonizado para el Estado Mexicano.

En este rubro se pueden contemplar acciones, de las cuales las propias EFSL puedan asumir liderazgos o realizar proyectos para regular, desregular y simplificar trámites, procesos y servicios que no abonen a la eficiencia y transparencia; para identificar causas y proponer soluciones en asuntos que presenten recurrencia generalizada de observaciones; para inhibir conductas contrarias al

interés público, entre otras. Al respecto, se podría retomar la experiencia de la ASF acerca de la identificación de 17 áreas de opacidad, riesgo y de oportunidades de mejora para el Estado Federal Mexicano.

Dese luego, el punto central es reconocer que no es suficiente con identificar donde hay problemas, sino que es necesario trazar una ruta estratégica que haga las veces de una carta de navegación que oriente y focalice aquellos problemas en donde haya que actuar con prontitud, para que en una temporalidad acotada se puedan obtener resultados mensurables y tangibles.

-Continuar con acciones aisladas o fortalecer la colaboración entre las EFSL y la ASF, así como la coordinación entre órganos internos de control, tanto de manera horizontal como vertical.

La propia ASF reconoce abiertamente que en la revisión de las Cuentas Públicas de los últimos años se han detectado múltiples problemas atribuibles a la falta de acciones coordinadas entre las instancias del Gobierno Federal, lo cual se acentúa cuando se requiere de la participación de los otros órdenes de gobierno. Esto se ha hecho patente cuando concurren en determinadas localidades diversos programas de una misma dependencia o entidad, y más aún cuando involucran a varias de ellas.⁵

Los recursos federales que se destinaron en 2010, tan sólo del Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios a través de sus distintos Fondos a entidades federativas y municipios representaron casi 420 mil millones de pesos (27% del total del gasto federal programable considerado en Ramos Generales). Son urgentes reglas de operación claras y una estrecha colaboración con las entidades de fiscalización de las entidades federativas para auditar con oportunidad el gasto federalizado.

Si bien es cierto, se han impulsado procesos de descentralización de recursos, estos no han estado acompañados de los suficientes mecanismos de registro, supervisión, control y transparencia, por lo que año con año las irregularidades han ido creciendo. Actualmente, existen un conjunto de órganos, en los tres poderes, en los organismos autónomos, y en los ámbitos federal, estatal y municipal que realizan acciones de fiscalización y control de carácter interno y externo. A todas estas acciones de control se suman las auditorías que realizan, conforme a la normatividad aplicable, despachos de auditoría externa.

Sobre el particular, es importante mencionar que la ASF el 30 noviembre de 2010 dio el primer paso mediante un pronunciamiento conjunto con las

⁵Auditoría Superior de la Federación, Informe Ejecutivo Tomo I, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2009, p. 195

instituciones involucradas para proponer la creación de un Sistema Nacional de Fiscalización, que tendría como objetivo central, que todos los órganos que llevan a cabo labores de fiscalización, ya sea ésta interna o externa, e independientemente del Poder en el que estén encuadradas, o el nivel de gobierno al que correspondan, se apoyen mutuamente para crear una sinergia, que permita una revisión coordinada, más sistemática y con mayor cobertura y alcance, del desempeño gubernamental.

Adicionalmente es importante destacar que, en 2009, se suscribieron 32 nuevos convenios de coordinación y colaboración entre la ASF y las EFSL, que sustituyeron los celebrados años atrás, mismos que ya no respondían a las nuevas circunstancias y exigencias de la fiscalización superior⁶.

De cara al futuro, será indispensable modificar la relación del gobierno federal con los de las entidades federativas y municipios, en la inteligencia de que estos órdenes de gobierno son los más cercanos a los problemas y necesidades de su población.

Anquilosamiento del marco jurídico para las EFSL o avanzar hacia su armonización legislativa.

Hoy día, las facultades conferidas en la Constitución Federal y en su ley reglamentaria a la ASF, así como las que se establecen en algunas Constituciones locales y en sus leyes secundarias en el caso de las Entidades de Fiscalización Superior de los estados del país, conforman un entramado legal-institucional, que tiene en su haber diversas revisiones, modificaciones y actualizaciones, orientadas a favorecer una rendición de cuentas clara, oportuna y transparente, como condición sine qua non para que la sociedad pueda ejercer plenamente su derecho no sólo a estar informada, sino para vigilar que la utilización de los recursos públicos en los tres ámbitos de gobierno se realice en forma honesta y eficiente.

Sin embargo, bajo la mirada de Aimée Figueroa hay un exceso de reformas a las leyes de fiscalización superior, que no en todos los casos se han orientado a actualizarlas y perfeccionarlas; por lo que “esta mutación constante de la legislación atenta, en última instancia, contra el principio de seguridad jurídica y no permite valorar en periodos amplios la eficacia o aplicación de estas normas y su impacto en la gestión financiera del sector público”⁷.

⁶ Auditoría Superior de la Federación, Informe Ejecutivo Tomo I, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2009, p. 140

⁷ Figueroa Neri, Aimée, Lecciones aprendidas y oportunidades perdidas, en Buenas, Malas o Raras. Las Leyes Mexicanas de Fiscalización Superior (2000-2009), p. 148.

Para el caso de los estados un reciente estudio⁸ que analiza y da seguimiento a la evolución de los ordenamientos jurídicos en materia de fiscalización y rendición de cuentas revela algunos datos interesantes sobre la calidad de las Leyes Estatales.

Si bien es cierto algunos estados como Zacatecas y Veracruz, precedieron (con algunos meses) cronológicamente con sus leyes a la Ley de Fiscalización Superior de la Federación del año 2000, fue hasta con la reforma constitucional al artículo 116 fracción II, párrafo cuarto publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 2008, cuando se estableció la obligación para que las legislaturas contaran con entidades de fiscalización superior dotadas con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que dispusieran las leyes que emitieran..

La aportación del trabajo en mención consiste en ofrecer un panorama general de cómo se encuentra el marco normativo que regula la fiscalización superior en cada entidad federativa y la calidad de los ordenamientos, en razón de la valoración y análisis de los 10 indicadores siguientes: glosario de conceptos clave y reglamento de la ley o reglamento interior actualizado (cada uno con valor de 5 puntos); fundamento constitucional suficiente; actualización legislativa; legitimidad en el nombramiento del titular de la EFS; plazo para la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública; revisión ex ante (informe de avance de la gestión financiera), medición del desempeño institucional; y transparencia de la fiscalización superior (cada uno con valor de 10 puntos); y finalmente autonomía plena de la EFS, que tiene el valor más alto (20 puntos), toda vez que éste contribuye a dar transparencia, legitimidad e independencia a las acciones que realiza cada órgano fiscalizador.

Los hallazgos principales detallan la evolución jurídica que ha derivado en las transformaciones de los órganos de fiscalización superior de cada entidad federativa, en el período 2004-2008.

Así, en un primer grupo se ubicaron 16 entidades federativas que incrementaron su valoración general, lo que significa que el 50% de ellas ha modificado su legislación para dar mayor certeza y eficacia al accionar de la revisión de la Cuenta Pública. En un segundo estrato, se ubicaron 13 entidades federativas que representan el 41%, que mantuvieron su posición al conservar sin variación alguna el puntaje obtenido en la valoración general. Por otro lado, lamentablemente, se aprecia un retroceso en 3 estados (Nayarit, Veracruz y Nuevo León) repre-

⁸Figueroa Neri, Aimée e Imelda Murillo, *Las Leyes Estatales y su Calidad, en Buenas, Malas o Raras. Las Leyes Mexicanas*, Op. Cit., pp. 61-111

sentando el 9% a nivel nacional, que disminuyeron su valoración general, debido fundamentalmente a modificaciones en los ordenamientos locales relacionadas con limitantes a la autonomía.

Otros hallazgos relevantes referidos a: indicador sobre Actualización Legislativa, solamente Aguascalientes y Colima se encontraban rezagadas, al no contar con la actualización de la normatividad correspondiente. Para el indicador sobre Legitimidad en el Nombramiento del Titular de la EFS, Baja California Sur, Colima, Guerrero, Hidalgo y Yucatán, no cuentan con un proceso claro para nombrar al responsable del órgano de fiscalización.

Finalmente, resulta necesario señalar que el estudio señala que de las 32 entidades federativas, 21 habían otorgado autonomía a sus Entidades Fiscalizadoras Superiores, sin embargo, este indicador fue el que menor avance registró en el período comprendido en los años 2004 y 2008, seguido del Reglamento Interior y Actualizado, “el primero, sustancial para la rendición de cuentas y el segundo, formal y complementario de la ley principal de la materia. A finales de 2008, diez ordenamientos jurídicos no tenían un reglamento actualizado y sólo 21 de 32 EFS locales (66%) tenían garantizada, constitucional o legalmente, su autonomía plena.”⁹

En síntesis podemos decir, que la funcionalidad de la mayoría de los órganos de fiscalización de las entidades, se encontraban apegados a los principios de transparencia, y la eliminación de la discrecionalidad para elegir a sus titulares, sin embargo, para casi un tercio de entidades federativas aún quedaba abierto el debate sobre otorgar autonomía plena a sus órganos fiscalizadores.

A poco más de diez años de la creación de la ASF y más de nueve de que apareciera la primera ley de fiscalización superior de ámbito estatal, coincidimos con la afirmación de la investigadora referida en el sentido de que la legislación mejoró, al igual que los sistemas de rendición de cuentas, pero estamos lejos de que éstos sean eficaces y suficientes; perfeccionar la técnica legislativa entendida como el arte de construir un ordenamiento jurídico bien estructurado en sus principios e integrado por normas correctamente formuladas, debe ser una meta permanente de nuestros legisladores.

Reflexiones finales

A pesar de la mejoría que presentan las acciones de auditoría es un hecho que los resultados de la fiscalización del gasto federalizado son desalentadores. Ciertamente, no se cuenta a la fecha con una evaluación global sobre el desempeño, resultados e impactos de los recursos federalizados, ni de los instrumentos

⁹Ibid., p. 111.

públicos (ramos generales, programas y fondos), a través de los cuales se ejecutan dichos recursos, sin embargo, los resultados disponibles, muestran un amplio espectro de problemas diversos que giran en torno al ejercicio de los recursos federalizados y que, por sus especificidades propias, son de difícil diagnóstico y tratamiento.

Frente al enorme reto que significa fiscalizar las entidades federativas caracterizadas por su alta dispersión geográfica, su desigual desarrollo económico y social, su heterogeneidad jurídica y normativa, y su complejidad administrativo-operativa, las entidades fiscalizadoras (la ASF y las EFSL) no han logrado aún optimizar su desempeño, ni tampoco alcanzar una coordinación pertinente entre ellas, como para propiciar no sólo una mejor fiscalización superior, sino para coadyuvar efectivamente en la mejora de la calidad del gasto federalizado en los ámbitos estatal y municipal.

Es de apreciarse el esfuerzo de la ASF por mantener y ampliar la participación de las EFSL en la fiscalización de la Cuenta Pública, considerando que anteriormente su actuación sólo se circunscribía a fondos municipales y a partir de 2009 se extendió a programas y principales fondos.

Es indispensable evaluar la posibilidad que los recursos del PROFIS sean distribuidos con base en criterios de optimización y equidad de la fiscalización superior aplicada al Gasto Federalizado, de manera que las EFSL amplíen sus recursos provenientes del PROFIS conforme se vayan dando avances en la ampliación de su cobertura de fiscalización a fondos relevantes, como en los casos de los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM), Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF), y Fondo Municipal de Subsidios a los Municipios y a las demarcaciones Territoriales del Distrito Federal para la Seguridad Pública (SUBSEMUN).

Si bien la calidad de las revisiones practicadas por las EFSL en los años recientes ha mejorado notablemente, se siguen observando diferencias metodológicas y de aplicación de criterio en su realización. Llama la atención que la participación de las EFSL se haya circunscrito a la realización de revisiones financieras y de cumplimiento, dejando de lado su incursión en diversos aspectos de la fiscalización, por ejemplo, en la práctica de auditorías dirigidas a evaluar la calidad del gasto federalizado en las entidades federativas.

En un contexto en el que se ha concertado la creación de un Sistema Nacional de Fiscalización, es fundamental que los órganos que lo integran, incluidas las EFSL, fortalezcan efectivamente su papel protagónico en la fiscalización superior, para lo cual será necesario que la ASF, en su papel de coordinador del

Sistema, impulse una estrategia que tenga por objeto delegar nuevas y más relevantes responsabilidades a las EFSL, en un contexto de homologación de criterios, modernización operativa y autonomía de gestión.

Igualmente, este Sistema debe incorporar un papel activo de las Cámaras de Diputados, federal y locales, pues no debe olvidarse que es justamente esta Soberanía la que tiene la facultad exclusiva de revisar la Cuenta Pública y, en esa medida, deberán ser partícipes en la definición de los objetivos y alcances de dicho Sistema.

Aspiramos a una fiscalización que institucionalice la implantación de la mejora en las prácticas gubernamentales y que nos permita identificar riesgos y tendencias económicas, evaluando los impactos estructurales de los programas de gobierno.

Estudios internacionales demuestran la factibilidad de que la fiscalización sea relevante en las agendas nacionales, y que la coordinación de esfuerzos detone sus beneficios y se traduzca en mecanismos y elementos coadyuvantes para fomentar la cultura de legalidad y rendición de cuentas y para que los recursos se utilicen en beneficio de la población y no de manera clientelar o patrimonial, pues cuando existe un sistema eficiente de fiscalización superior, se genera un conjunto de incentivos que impacta sobre los niveles de calidad del gasto público, la efectividad de las políticas públicas y la eficiencia del quehacer gubernamental.

Bibliografía

*Auditoría Superior de la Federación, Áreas de Opacidad y Riesgo en el Estado Federal Mexicano, Oportunidades de Mejora, México, agosto de 2009.

*Auditoría Superior de la Federación, Informe Ejecutivo Tomo I, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2009.

*Figuroa Neri, Aimée, et. al, Buenas, Malas o Raras. Las Leyes Mexicanas de Fiscalización Superior (2000-2009), México, Auditoría Superior de la Federación, agosto 2009.

*Instituto Mexicano de la Competitividad A.C., Índice de Competitividad Estatal 2010: La Caja Negra del Gasto Público, México, 2010.

SEMBLANZA CURRICULAR

El Dr. Haro Bélchez estudió la licenciatura en derecho en la Universidad La Salle. Es maestro en administración pública por el Instituto Nacional de Administración Pública, de España, y doctor en derecho por la Universidad de Alcalá de Henares.

En 1986 fue distinguido con el Premio Nacional Administración Pública por el INAP de México. Su trayectoria profesional le ha permitido conjugar la reflexión académica con el ejercicio del servicio público, lo cual se ha visto reflejado en diversos libros y artículos como autor y coautor sobre temas vinculados a la función pública; así como profesor y ponente en diversos foros y seminarios relacionados con la materia de su especialidad.

El Doctor Haro ha sido vicepresidente del Consejo Directivo del INAP y presidente del Instituto de Administración Pública del estado de México. En la Secretaría de la Contraloría General de la Federación fue comisario suplente y subdelegado en el sector de desarrollo urbano y vivienda.

En el gobierno del Estado de México ocupó los cargos de director general de Responsabilidades y Situación Patrimonial y secretario de Contraloría. Asimismo ha sido coordinador general de la Comisión Permanente de Contralores, Estados y Federación.

También ha sido contralor interno de la Secretaría de Desarrollo Social y titular de la Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Federal en la Secretaría de la Función Pública del gobierno federal. En el Congreso de la Unión se desempeña actualmente como secretario general de la Cámara de Diputados.

DRA. OLGA HERNÁNDEZ ESPÍNDOLA
Magistrada de la Sala Superior del TFJFA

Quisiera reflexionar sobre el concepto de fiscalización en el marco del federalismo al concluir la primera década del siglo XXI conduce necesariamente al concepto de rendición de cuentas, si se hace la retrospectiva de las primeras reformas constitucionales que transformaron el régimen de fiscalización a cargo de la otrora Contaduría Mayor de Hacienda para sentar las bases de la fiscalización superior y de la creación de la entidad que asumiera esta función, reformas que entraron en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación el 30 de julio de 1999.

Dicha transformación evolucionó hacia otra dimensión mayor, influida sin duda alguna por las tendencias actuales sobre política democrática, el conocimiento, y el significado del concepto de rendición de cuentas, también identificado por los estudiosos de la ciencia política comparada como *accountability*, traducido por Andreas Schedler¹⁰, como la rendición obligatoria de cuentas, cuyo atractivo deriva de su amplitud, así como de su correlativo *answerability* que significa justificar en público.

En suma para este pensador, no se trata de un concepto desprovisto de significado, sino por el contrario el concepto abarca la obligación de los políticos y los funcionarios, que en el régimen federalista, abarcaría el orden federal y el de las entidades federativas, de informar y justificar sus decisiones, bajo la prevención del régimen de sanciones que en cada una de su respectivas competencias, les correspondiera en el caso de incumplir.

Sin embargo en el campo de la fiscalización, tales conceptos también nos conducen al significado de cuentas numéricamente hablando, y a los expertos en técnicas contables parece que ambos no podrán disociarse, si consideramos como podrá verse más adelante que en la legislación presupuestaria, y la relativa a la fiscalización, donde la rendición de cuentas ya tiene una connotación jurídica, pues comporta múltiples requerimientos de información para los funcionarios públicos y para los ejecutores de gasto público, las formas de satisfacerlos y sus efectos, responsabilidades y el régimen de sanciones.

Las reformas constitucionales, en materia de gasto público, publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 7 de mayo de 2008, que dieron curso a la

¹⁰Schedler Andrea. ¿Qué es la Rendición de Cuentas?. Cuadernos del Instituto Federal de Acceso a la Información, junio de 2007, página 11.

minuta con Proyecto de Decreto de la Cámara de Diputados de 13 de Septiembre de 2007¹¹, dan cuenta de la connotación política y social de la rendición de cuentas, pues se hace constar que tienen como finalidad, conforme a los razonamientos del Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Hacienda y Crédito Público; y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores, establecer a partir de lo previsto por el artículo 134 Constitucional los parámetros, bajo los cuales deben conducirse los órganos públicos, en la administración de los recursos públicos.

De ahí que la Colegisladora considere que las entidades federativas y los Municipios deban participar también de esta responsabilidad, además de que se propone que la Cámara de Diputados tenga facultades para autorizar erogaciones plurianuales para los proyectos de infraestructura, dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación, y en el fortalecimiento de la transparencia y la rendición de cuentas, la Minuta propone que el Gobierno informe puntualmente a la sociedad, cómo y en qué se gastan los recursos que provienen de sus contribuciones.

Para tal propósito se reforman los artículos 73, 74, y 75 Constitucionales, siendo relevante que en el artículo 73 se faculte al Congreso de la Unión para que legisle en materia de armonización de la Contabilidad pública, en los tres órdenes de gobierno, y finalmente que también se reforme el artículo 79 de la Carta Magna con el objeto de fortalecer las facultades de la Auditoría Superior, en tratándose de los recursos federales que reciban los Estados, los municipios y el Distrito Federal, los particulares y cualquier Fondo o Fideicomiso y provengan desde luego del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Así entonces, la fiscalización por su naturaleza y en una proyección federalista, deviene en un control consustancial a la facultad de la propia Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, para aprobar y modificar el presupuesto de egresos que se vincula a la rendición de cuentas que en cada ejercicio deben realizar todas las dependencias y entidades de la administración pública federal y demás órganos públicos de las entidades federativas y de los municipios, así como los particulares que reciben transferencias de recursos públicos federales y los ejercen.

En este proceso de evolución de grandes proporciones me ocuparé, dentro de los efectos jurídicos que la rendición de cuentas trae aparejada, del régimen sancionador para los ejecutores de gasto, entiéndase servidores o funcionarios públicos, y también lo que no deja de ser una novedad en la legislación relativa a la fiscalización, las sanciones a los órganos o entidades públicas, autónomas o también las enclavadas en las organizaciones públicas de las entidades federativas, o

¹¹ Gaceta del Senado de la República, LX Legislatura, Número 114, Año 2007, 14 de septiembre. Primer Período Ordinario. Pág. 2 y sigs.

del orden municipal, a las que a nivel presupuestario les corresponde recibir cuantiosos recursos llamados hoy “federalizados”, en los Presupuestos de Egresos de la Federación.

EL REGIMEN DE RESPONSABILIDADES EN MATERIA PRESUPUESTARIA FEDERAL Y EN EL DE LA FISCALIZACIÓN.

Siendo un aspecto elemental de la observancia de la ley, su carácter coactivo, y entratándose de la rendición de cuentas, vista desde la exigencia ciudadana que clama por reprimir toda conducta que vulnere los principios de los cuales emana el cumplimiento de los deberes del ejercicio de la función pública, el régimen y la eficacia de la aplicabilidad de sus sanciones, será una condición, sin la cual, la ejemplaridad de sus efectos no colmaría sus fines.

De ahí la importancia de la potestad sancionadora del estado y su técnica en los ordenamientos aplicables en este campo.

Así en primer lugar la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en su Título Séptimo ordena en los artículos 112, 114 y 115 diversos supuestos de conductas a sancionar, e incluso la acción indemnizatoria, precisando, lo siguiente:

A) Los actos u omisiones que impliquen el incumplimiento de los preceptos establecidos en la Ley, serán sancionados de conformidad con lo previsto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Lo cual no podrá ser de otra manera, si consideramos que en virtud del Título Cuarto Constitucional, la ley invocada, es la Ley Reglamentaria en materia de responsabilidad administrativa, régimen al que estamos sujetos todos los servidores públicos.

B) En el artículo 114 se introducen conductas específicas que serán objeto de sanción, algunas de las cuales, como por ejemplo, las enunciadas en la Fracción II, V, VI, VIII y IX equivalen a incumplir con las obligaciones propias de los servidores públicos previstas en el artículo 8° de la Ley en materia de responsabilidades administrativas, fracciones I, II, III y IV, incumplimientos susceptibles de ser también causa de responsabilidad administrativa. Esta técnica confunde aquellos aspectos que podrían incidir exclusivamente en la gestión estrictamente presupuestal, cuando esta no es diferente de la administrativa que puede tener repercusión presupuestal, atendiendo al cargo que se desempeñe, y a sí se trata de erogar recursos del erario federal.

C) Es factible que con conductas infractoras de las disposiciones en materia presupuestaria artículo 115 del ordenamiento de mérito se establece la acción indemnizatoria a cargo de los servidores públicos que incurran en esas conductas irregulares, en los términos de las disposiciones aplicables, lo que amerita comen-

tario en el sentido de la naturaleza de esta medida, pues diverge de la sanción propiamente dicha y se basa en el principio de afrontar las consecuencias del daño causado y asumir el costo de su reparación.

D)El artículo 115 también comprende otras disposiciones sustantivas que tienen que ver más con el fincamiento directo de responsabilidades administrativas que con la acción indemnizatoria y se aplicará, en todo caso a los sujetos que hubieren incurrido en las mismas y a aquéllos que subsidiariamente les corresponda asumir, sanciones derivadas de la naturaleza de la función que ejerzan, ya porque hubieren omitido revisar o incluso hubieren autorizado los actos por causa que implique dolo, culpa o negligencia

E)También se prevé en el artículo 115 la disposición relativa la responsabilidad solidaria a cargo de personas físicas o morales privadas en los casos que hayan participado y originen una responsabilidad. Ambas disposiciones me parece serían materia de una disposición distinta que signifique que es de aplicación genérica.

F)Se aprecia por último que el artículo 113 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria prevé que la Auditoría Superior de la Federación ejerza las atribuciones que conforme a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, y las demás disposiciones aplicables que le correspondan en materia de responsabilidades, sin embargo no se acota en qué tipo de responsabilidades, pero que se entiende, serían exclusivamente las que afecten a la hacienda pública federal y le produzcan un daño, mas no las administrativas, cuya competencia atribuye la ley a otros órganos de control.

Es sin embargo necesario acotar que el régimen sancionador específico en esta materia, se justifica en tanto que se tutela con este régimen el manejo escrupuloso de los escasos recursos con que cuenta el Gobierno Federal y que se destinan para atender las crecientes demandas de la gestión federal, cuando el motivo de la imposición de las sanciones radica en desalentar, eliminar cualquier abuso o desvío de recursos, así como reducir toda discrecionalidad en todos los órdenes, incluso en las entidades federativas, el Distrito Federal y en los Municipios.

La Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, capta en el vínculo establecido en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria por su artículo 113, la atribución a su cargo para sancionar, creándose así, no solamente como un régimen especializado y acotado a estas materias, sino también el de las acciones que en materia de fiscalización le corresponderá ejercer, respecto de los sujetos a los que se extiende ésta, denotándose así la complejidad que en la práctica tendrá su aplicación al identificar las conductas

susceptibles de sancionar, con las sanciones económicas, o con la sanción resarcitoria que en ambos regímenes pueden incidir en idénticas conductas, y en su frontera con otros ordenamientos legales en materia penal.

Debiendo en todo caso tener presente el principio previsto por el artículo 23 constitucional, en el sentido de que nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito.

En efecto la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación en su Título Quinto, como se podrá advertir de lo dispuesto en el artículo 49 de la Ley, ordena al órgano competente en la materia, es decir, a la Auditoría Superior de la Federación, diversas acciones vinculadas a las modalidades de responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos entre otras, incluso, las de carácter penal, y en cuyo caso le correspondería denunciar.

En esta disposición se establece en la primera fracción, que la Auditoría Superior es el órgano que deberá calificar, las conductas relativas a la responsabilidad hacendaria y resarcitoria, y a la acción de indemnizar los daños o perjuicios, o ambas, según se trate.

Igualmente se le faculta a promover ante diversas autoridades el fincamiento de responsabilidades de otra naturaleza, incluso las de orden penal.

De ahí que pueda concluirse que las responsabilidades que dicho órgano debe fincar a los servidores públicos, son aquéllas a las que se denominan resarcitorias, llamadas así, por el fin que persiguen de resarcir los recursos objeto de un indebido manejo o administración y con independencia del daño causado a la Hacienda Pública Federal, cuyos efectos podrían tener otras repercusiones, según la naturaleza de los actos, hechos y la participación del sujeto sancionado, o la concurrencia de otros en los hechos materia de la conducta sancionable, o en su caso, si se daña el patrimonio de los entes públicos federales o de las entidades paraestatales federales. (Artículo 51 de la Ley).

Para fincar estas responsabilidades las reglas y principios que se adoptan apuntan a los servidores públicos o a los particulares, personas físicas o morales que directamente hayan ejecutado los actos o incurran en las omisiones que las hayan originado y, subsidiariamente, y en ese orden, al servidor público jerárquicamente inmediato que por la índole de sus funciones, haya omitido la revisión o autorizado tales actos, únicamente por causas que impliquen dolo, culpa o negligencia por parte de los mismos.

También se contiene la regla de la responsabilidad solidaria de los particulares, persona física o moral, en los casos en que hayan participado en la generación de la responsabilidad o la hubieren también originado. (Artículo 52)

Este régimen sancionatorio es aplicable a los servidores públicos de las entidades fiscalizadas, e incluso a los de la Auditoría Superior de la Federación.

La determinación del fincamiento de estas responsabilidades se contendrá en los pliegos de observaciones, determinados en cantidad líquida, considerando la presunta responsabilidad de los infractores. Las entidades fiscalizadas cuentan con un término de 30 días hábiles a partir de la recepción de los pliegos de observaciones para solventar los mismos, ante la Auditoría Superior de la Federación, de suerte que si no son solventados en ese plazo, o bien la documentación y argumentos no son suficientes, se iniciará el procedimiento para fincar las responsabilidades resarcitorias.

La Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación -a diferencia de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria que no lo hace, ni refiere-, establece el procedimiento que deberá seguirse para fincar las responsabilidades resarcitorias, lo que permite concluir que aquellas conductas susceptibles de sancionar por la Auditoría Superior de la Federación, enunciadas en el artículo 114 de la Ley en principio mencionada, no son otras sino también las resarcitorias y que para imponerlas tendrá que seguir ese procedimiento.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis PX-LII/2007, visible en el Semanario judicial de la Federación , T XXVI de Diciembre de 2007 , página 29 se ha pronunciado sobre la naturaleza de sanciones susceptibles de imponer, incluso a los particulares que están obligados a responder por su conducta cuando ocasionen un daño patrimonial a la hacienda pública, mediante la sujeción a pliegos de responsabilidades resarcitorias, cuya finalidad ya no será exclusivamente castigar ejemplarmente y depurar el servicio público por el desapego a los principios rectores de eficiencia eficacia y honradez , sino restituir al estado de la lesión económica provocada al erario.

Este régimen sancionatorio y de indemnización de daños y perjuicios que se cause a la Hacienda Pública y al Patrimonio de los órganos públicos en general, no deja de tener su propia problemática operativa además, en cuanto a la oportunidad con que se impongan las sanciones y las expectativas de su firmeza, si son controvertidas, mediante alguno de los medios de defensa que están al alcance de los sancionados.

Guillermo Haro Bélchez¹² en un diagnóstico sobre la situación actual que guardan los resultados de las recomendaciones, observaciones y sanciones efectuadas por la Auditoría Superior, señala que hasta ahora los avances más notables se encuentran en las recomendaciones al desempeño, solicitudes de intervención

¹² Haro Bélchez Guillermo, Fiscalización Superior Avances y Retos, Políticas Públicas, Serie. Ed. Miguel Angel Porrúa, 2010, págs. 111, 113 y 114.

de la instancia de control, solicitudes de aclaración-recuperación y promociones del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal, más no con las acciones que implican probables responsabilidades, como son las promociones de responsabilidad administrativa, los pliegos de observaciones y las denuncias de hechos. “Con respecto al ejercicio de 2007. Dicho órgano realizó mil 632 Promociones de Responsabilidades Administrativas Sancionatorias, mil 159 Pliegos de Observaciones, y 384 Solicitudes de Aclaración-Recuperación”.

Tales limitaciones, redundan naturalmente en escepticismo, en tanto que la percepción de la persistencia de la corrupción, genera un sentimiento de impunidad que no contribuye en nada a ser optimista sobre la evolución legislativa, y progresiva que ha dotado a la Auditoría Superior de la Federación de facultades, e instrumentos para actuar más decididamente en la aplicación de las medidas preventivas y coactivas que permitan reducir la percepción negativa, sobre la tutela jurídica de los valores que el legislador ha pretendido proteger en este campo.

Daniel Márquez Gómez, a propósito del régimen de responsabilidades de los servidores públicos y el derecho sancionador, pone énfasis en la desconfianza creciente que prevalece sobre la impunidad y la corrupción, así como el costo y efectos que tiene en la Sociedad. Al respecto celebra que el Poder Judicial de la Federación entienda el problema y fije criterios jurisprudenciales que tienden a forjar un derecho sancionador en el país arropados por los principios normativos del Derecho Penal, tal y como lo hizo en la acción de inconstitucionalidad 4/2006, en la jurisprudencia cuyo rubro indica: *Tipicidad. El principio relativo, normalmente referido a la materia penal, es aplicable a las infracciones y sanciones administrativas*.¹³ “Dicho principio -sostiene la tesis-, se cumple, cuando consta en la norma una predeterminación inteligible de la infracción y de la sanción. La descripción legislativa de las conductas debe tener tal claridad y univocidad que el juzgador pueda conocer su alcance y significado, al realizar el proceso mental de adecuación típica”.

Muy probablemente los resultados de la promoción de responsabilidades administrativas sancionatorias, suelen registrar rezago, en virtud de que los servidores públicos sancionados, impugnan ante los órganos jurisdiccionales competentes (Tribunales Federales o Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa), las determinaciones que imponen sanciones económicas en materia administrativa, cuestión ésta de la que tampoco podrán estar exentas las propias determinaciones de las responsabilidades resarcitorias que imponga la Auditoría Superior de la Federación, después del proceso de formulación de observaciones y su solventación, que a su vez son susceptibles de combatir en diversas vías de defensa.

¹³ Daniel Márquez Gómez, Responsabilidades de Servidores Públicos, Derecho Sancionatorio e Impunidad, Administración Pública Contemporánea. Derecho, Política y Justicia, Estudios Jurídicos en Homenaje a Alfonso Nava Negrete, Tomo I, Ed. Porrúa, Facultad de Derecho UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2010, págs. 269 a 287.

Ahora bien, no deja de ser impactante la circunstancia de que tratándose de conductas irregulares que puedan producirse en el ejercicio del gasto federal en entidades federativas, y de otros recursos federalizados, el universo posible de incremento de acciones sancionatorias repunte actualmente, y en el futuro, si la capacidad instalada de los instrumentos técnicos y jurídicos que permiten a la Auditoría Superior de la Federación, incursionar en investigaciones relativas a la aplicación de dichos recursos en el ámbito de esas entidades y en los Municipios, habida cuenta de las reformas constitucionales y legales ya en vigor al final de la primera década de este siglo.

LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA PARA CONOCER DE LA IMPUGNACIÓN DE SANCIONES QUE IMPONE LA AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN.

La cada día más extensa competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en materia de responsabilidades administrativas, y de obras públicas y adquisiciones, con las reformas constitucionales aludidas, en principio, y los diversos ordenamientos legales en tratándose de la fiscalización y rendición de cuentas, sienta las bases de un segmento más especializado y abierto al control de la legalidad de los actos sancionadores con los cuales, tanto las autoridades que actúan en la vertiente de la responsabilidad administrativa, como en la diversa de la fiscalización que ejerce la Auditoría Superior de la Federación, se revisa y verifica la gestión administrativa y presupuestal, en cuanto a los resultados que en éstas se producen, habida cuenta de que en la mayor parte de las conductas que tienen relevancia para la fiscalización, se comprometen recursos públicos

El control jurisdiccional de que se trata, significa para el nuevo régimen de la fiscalización un tamiz importante del cómo operan dichas autoridades al sancionar, y por ende el ejercicio de su función redundará en el fortalecimiento de todas las manifestaciones que en ese orden sucedan.

En este contexto, hoy día la experiencia jurisdiccional se acumula más en torno a la imposición de sanciones en materia de responsabilidades administrativas, en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tan solo del año de 2006 hasta 2010, entratándose de responsabilidades fincadas con base en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas, ingresaron demandas en cantidad de 8,669, y han sido resueltas 8,217, y en cuanto a controversias por procedimientos de contratación de obra, adquisiciones del sector público y sanciones a empresas por violación de los ordenamientos legales en esta materia, en el mismo período entraron 1,468 demandas y fueron resueltas 1,075¹⁴

¹⁴Datos obtenidos en la Dirección General de Informática del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa .

Como consecuencia de las reformas, adiciones y derogación de diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Gasto Público, ordenadas en el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 7 de mayo de 2008, en el último párrafo de la fracción IV del artículo 74, se establecieron las bases para una nueva competencia de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, en cuyo ámbito se refleja también el acrecentamiento especializado del control presupuestal, y en donde los servidores o funcionarios públicos actúan como sujetos responsables del ejercicio del gasto en todas sus manifestaciones, lo que incluye la rendición de cuentas en la obtención de resultados de la gestión pública.

Para dimensionar la reforma y la cobertura del universo de entidades que conforme a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación pueden ser fiscalizadas por la Auditoría Superior de la Federación, en su artículo 2 Fracción IX, se indica, serán entidades fiscalizadas, los Poderes de la Unión, los entes públicos federales, los órganos jurisdiccionales que no formen parte del Poder Judicial de la Federación; las entidades federativas, los municipios y los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito federal que administren o ejerzan recursos públicos federales, incluyendo sus respectivas dependencias y entidades paraestatales y paramunicipales; las entidades de interés público distintas de los partidos políticos, entre otros.

Así la novedosa competencia que se otorga primero en la Constitución General de la República a los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, y después expresamente al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en el artículo 69 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación vigente, al establecer que las sanciones o demás resoluciones que afecten a las entidades fiscalizadas que sean emitidas por la Auditoría Superior de la Federación, conforme a esta Ley, podrán ser impugnadas por éstas y en su caso, por los servidores públicos adscritos a las mismas o por los particulares, personas físicas o morales ante la propia Auditoría, mediante recurso de reconsideración o bien, mediante juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Una competencia de tal magnitud no puede menos que ser resaltada y asociada en lo futuro, según vayan distinguiéndose por el volumen, primero y después, por la cuantía de las sanciones que controviertan o cuando las resoluciones impugnadas se funden en disposiciones presupuestarias o legales cuya interpretación por primera vez sean planteadas al Pleno de Sala Superior de ese órgano jurisdiccional, o que pueden dar lugar a la necesidad de crear Salas especializadas en el propio Tribunal, como ya lo permite su Ley Orgánica vigente, en el artículo 2 Bis. (Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de 10 de Diciembre de 2010).

Por ubicarse precisamente en la reestructuración del artículo 79 Constitucional, particularmente en la fracción IV, como veremos enseguida es que la Reforma mencionada ha llamado la atención por lo que concierne a la naturaleza de las jurisdicciones contencioso administrativas hasta ahora creadas en términos del artículo 73 Constitucional fracción XXIX H.

En efecto, fueron tan amplias y complejas las reformas constitucionales que comenta el Ministro en retiro, Juan Díaz Romero, “que en ese momento era de apreciar que la reforma podría haber estado referida a un nuevo Tribunal de lo Contencioso Administrativo Especializado en las Materias derivadas del artículo 79 Constitucional, toda vez que si se coteja el párrafo adicionado de la fracción XXIX H del artículo 73 a la que remite, en ésta los tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, tienen competencia para resolver cuestiones administrativas entre los particulares y la Administración Pública Federal, por lo que si conforme a esta reforma constitucional, la legislatura le otorga al tribunal de lo contencioso administrativo competencia para resolver tales controversias, trasciende ya el campo de la administración pública, pues la entidad de Fiscalización Superior de la Federación es un órgano que se ubica en la Cámara de Diputados, por tanto las fronteras de lo contencioso administrativo tendrán un avance desacostumbrado”¹⁵.

En este orden de ideas, se puede observar que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se acercará a otros aspectos del control de legalidad y materias de especialización, muy similares a las competencias que tienen los tribunales de cuentas que en occidente integran las llamadas Cortes de Disciplina Presupuestaria y Financiera en otros países del mundo. El ejemplo de este tipo de órgano jurisdiccional lo constituyen:

a) La “Cour des Comptes” en Francia, tiene entre sus facultades conocer de las acciones contables realizadas por los agentes gubernamentales, cuyo fin es manejar el dinero público, cualquier falta relacionada con este manejo se traduce en sanción. La Ley número 54-1306 del 31 de diciembre de 1954, establece en su artículo 4º, “que todo agente contable que maneje dineros públicos puede ser sometido a la justicia del Tribunal de Cuentas”.

b) El Tribunal de Cuentas en España, cuya Ley Orgánica 2/1982 de 12 de Mayo y la Ley 7/1988 de 3 de abril que establece, entre sus funciones la fiscalización externa permanente de la actividad económica financiera del sector público, y el enjuiciamiento de la actividad económica financiera del sector público, así como el enjuiciamiento de la actividad contable en que incurrir quienes manejan recursos públicos.

¹⁵Juan Díaz Romero. “La anulación de Normas Administrativas Generales y la impugnación de resoluciones de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación”. Competencias Nuevas en lo Contencioso Administrativo, Administración Pública Contemporánea. Derecho, Política y Justicia. Estudios Jurídicos en Homenaje a Alfonso Nava Negrete. Tomo III Justicia. Ed. Porrúa, México, D.F. 2010, pág. 89.

En este sentido es que resulta importante remarcar que los tribunales de cuentas, como el francés, tienen entre sus facultades conocer de las acciones contables realizadas por los agentes gubernamentales, así como la gestión financiera de las entidades públicas en general y de los órganos que integran las administraciones públicas centrales y, departamentales, cuyo fin es manejar regularmente el dinero público, de manera que cualquier falta relacionada con la rendición de cuentas de los dineros públicos se traduce en sanción, susceptible de impugnar y se sujeta al conocimiento de dichos órganos jurisdiccionales.¹⁶

Los motivos de las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de fiscalización contable, que entraron en vigor el 8 de mayo de 2008, y que son ahora reglamentadas por la Ley General de Contabilidad Gubernamental que entrara en vigor el 1° de enero de 2009, conforme al Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 2008, son los siguientes:

La adición de la fracción XXVIII al artículo 73 Constitucional, con el fin de que el Congreso de la Unión tenga facultades **para legislar en materia de contabilidad pública y armonizar ésta, en los tres órdenes de gobierno, en mérito de una mejor rendición de cuentas y mayor transparencia hacia la sociedad.**¹⁷

Tal reforma tiene como propósito genérico fortalecer las atribuciones de la Cámara de Diputados y de la Auditoría Superior de la Federación, a fin de crear las bases jurídicas obligatorias para todos los sujetos fiscalizados y la integración de un sistema nacional de fiscalización, que sin menoscabo de la soberanía de las Entidades Federativas establezca principios rectores de la función.

Por ello el artículo 73 de la Carta Magna hoy día, en su fracción XXVIII otorga facultades al Congreso de la Unión para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que regirán la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos, egresos y patrimonial para la Federación, los Estados, los Municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales.

Por lo que toca a las facultades de fiscalización que ejerce la Auditoría Superior de la Federación para sancionar a las entidades fiscalizadas o servidores públicos ejecutores de gasto público, conviene subrayar que la afectación de éstas en su esfera jurídica, propicia la acción procesal en contra de su ejercicio arbitrario, ante los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, ya sea Federales o Locales, se entendería que conforme a su respectiva competencia.

¹⁶ Journal Officiel de la République Française. 1° de noviembre de 1955.

¹⁷ Diario Oficial de la Federación, 7 de Mayo de 2008.

La exposición de motivos mencionada refiere que el fortalecimiento de la Auditoría Superior de la Federación con la reforma facilitará que los Poderes de la Unión, las Entidades Federativas y las demás entidades fiscalizadas la auxilien cuando les requiera para el ejercicio de sus funciones, información y documentación que les solicite, y en caso de no hacerlo tendrá la potestad de sancionarlos conforme a la Ley.

Por ello también, en la minuta¹⁸ respectiva, se propone modificar los artículos 116 y 122 Constitucionales, y en ese tenor podría entenderse la reforma, en el sentido de que las legislaturas de los Estados contarán con entidades estatales de fiscalización, que se regirán conforme a los principios antes mencionados.

Las sanciones a que se refiere el artículo 79, fracción II, tercer párrafo, serían aquéllas que por virtud de la conformación del sistema nacional de fiscalización, se impondrían a quienes no cumplieran con las obligaciones establecidas al efecto, e infringieran las disposiciones que la legislación establezca en su momento.

En efecto, esta reforma en el artículo Segundo transitorio del Decreto en cita dispone que el Congreso de la Unión, así como las Legislaturas de los Estados, del Distrito Federal, deberán aprobar las leyes y, en su caso las reformas que sean necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en el presente Decreto, a más tardar en un plazo de un año contado a partir de la fecha de entrada en vigor del mismo, salvo en el caso de lo dispuesto en el artículo 74 Fracción IV Constitucional.

De ahí que para conocer las causas precisas de lo que daría lugar a la imposición de sanciones propias de las actividades que puedan desarrollarse en la vertebración del sistema referido y la armonización de la contabilidad pública a que se refiere la fracción XXVIII del artículo 73, se daría en las ulteriores actividades de la Auditoría Superior de la Federación ya reguladas por la ley, y frente a las actividades de las entidades de fiscalización que se establezcan en las Entidades Federativas, y en el Distrito Federal, como se aprecia de los artículos 116 y 122, Base Primera, inciso c), relativa a la cuenta pública del Distrito Federal de la propia reforma.

Como consecuencia de estas reformas y por último, debo referirme a la entrada en vigor de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, que vino a reglamentar dichas reformas constitucionales, e incide en la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como se verá a continuación:

¹⁸Gaceta del Senado de la República de la LX Legislatura, 20 de agosto de 2008, No. 114, Año 2007, 2º Año de ejercicio. Primer Período Ordinario.

LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA EN MATERIA DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL

El nuevo ordenamiento legal en materia de contabilidad gubernamental, refiere que su objeto es establecer criterios generales que regirán la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera de los entes públicos, con el fin de lograr su adecuada armonización.

Estamos en presencia también, de un ordenamiento de carácter general, pues en su artículo 1° se establece que se trata de una ley de observancia obligatoria para los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación, los Estados y el Distrito Federal; los Ayuntamientos de los Municipios; los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal; las Entidades de la Administración Pública Paraestatal, ya sean Federales, Estatales o Municipales y los órganos autónomos Federales o Estatales.

Los entes públicos conforme al artículo 2 aplicarán la contabilidad gubernamental para facilitar el registro y la fiscalización de los activos, pasivos, ingresos y gastos y en general, contribuir a medir la eficacia, economía y eficiencia del gasto e ingresos públicos, la administración de la deuda pública, incluyendo las obligaciones contingentes y el patrimonio del Estado.

Se adopta como principio que estos entes, sigan las mejores prácticas contables nacionales e internacionales en apoyo a las tareas de operación financiera, control de recursos, análisis y fiscalización.

El carácter general que tiene este ordenamiento legal, permite destacar que su aplicación en los tres órdenes de gobierno de la República Federalista en México, influirá decisivamente en los métodos de la Administración Contable y Financiera de las organizaciones públicas respectivas, en cuya gestión se ejerzan recursos presupuestales federalizados, de manera que aún y cuando, en este ordenamiento legal, están previstas estructuras y órganos de coordinación de los referidos órdenes de Gobierno, tales como el Consejo Nacional de Armonización Contable, en los que participarán el Gobierno Federal y el Gobierno de las Entidades Federativas, las directrices que de ahí emanen, serán concertadas en el seno de este Consejo.

El Consejo antes mencionado está facultado para emitir el marco conceptual, los postulados básicos, el plan de cuentas y los elementos mínimos que deben contener los manuales de contabilidad gubernamental junto con los reclasificadores de catálogos de cuentas, destinados al Sector Paraestatal, la aplicación en el futuro de este acervo de instrumentos, que a su vez, supondrán requerimientos de información, generación de ésta en materia de finanzas públicas, lo que será un ámbito extenso, en el que la actividad de los funcionarios con facul-

tades de administración y aplicación de la técnica contable, será motivo también, de fiscalización y por ende de control de sus actos. (Arts. 6, 7, 8 y 9 de la Ley)

Este ordenamiento legal también crea el sistema de contabilidad gubernamental, a partir del conjunto de registros, procedimientos, criterios e informes, estructurados sobre la base de principios técnicos comunes, destinados a captar, valuar, registrar, clasificar, informar e interpretar las transacciones, transformaciones y eventos que derivados de la actividad económica modifican la situación patrimonial del Gobierno y de las finanzas públicas. (Arts. 16 y 18)

Se establece en este mismo orden de ideas, que cada ente público será **responsable** de su contabilidad, de la operación del sistema; así como del cumplimiento de lo dispuesto por esta Ley y de las decisiones que emita el Consejo Nacional de Armonización Contable. (Art. 17)

La Prensa ha reseñado también bajo el título de **Cuenta pública con calidad contable**, la entrada en vigor de la Ley que comentamos, poniendo de relieve “con esta nueva ley se logrará pasar de una contabilidad eminentemente de ingresos y egresos (flujo de efectivo) a una que reconozca las operaciones con “base en devengado”, que implica el reconocimiento contable de los efectos derivados de las transacciones, independientemente de la fecha en que se consideren realizadas para los fines contables. Esto es considerar depreciaciones, amortizaciones, reconocimientos de pasivos, etcétera, así como el registro de activos fijos y diferidos”. “Como logro adicional, se puede apuntar que la información contable mantenga estricta congruencia con la información presupuestaria, coadyuvando, de esta manera, a la programación con base en resultados, así como a la evaluación y a la rendición de cuentas.¹⁹”

A este respecto es que conviene remarcar que la Ley en comento, en lo relacionado con las sanciones, determine en su artículo 56 que los actos u omisiones que impliquen el incumplimiento a los preceptos establecidos en la presente Ley y demás disposiciones aplicables en la materia, serán sancionados de conformidad con lo previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; las leyes equivalentes de las Entidades Federativas y las demás disposiciones aplicables, en términos del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de las constituciones de los Estados y del Estatuto Orgánico del Distrito Federal.

Las responsabilidades administrativas se fincarán en primer término, a quienes directamente hayan ejecutado los actos o incurran en las omisiones que las originaron y, subsidiariamente a los que por la naturaleza de sus funciones, hayan omitido la revisión o autorizado tales actos por causas que impliquen dolo, culpa o negligencia por parte de los mismos.

¹⁹Del IIMEF para EL FINANCIERO. Daniel Ledesma. Sección OPINIÓN, 23 de febrero de 2009

Así también la Ley en materia de contabilidad gubernamental siguiendo el esquema de responsabilidades antes señalado, permite apreciar que **será también el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa el que conozca de las impugnaciones que los servidores públicos del orden federal que incurran en responsabilidades por inobservancia de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.**

En esta tesitura, el artículo 56 de dicho ordenamiento separa el régimen jurídico sancionador de los servidores públicos, cuya función se rija por las leyes de responsabilidades administrativas de las entidades federativas, reglamentarias de las constituciones de cada Estado y del estatuto orgánico del Distrito Federal, en cuyo caso, los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, tanto de estas entidades federativas, como el del Distrito Federal, tendrán a su cargo conocer de las controversias que se susciten en torno al referido régimen jurídico sancionador.

Igualmente, se precisa un régimen particular de sanciones para los servidores públicos que omitan y alteren registros, actos o partes de la contabilidad de los recursos públicos; alteren documentos que contengan información financiera; no realicen los registros presupuestarios y contables en los términos que establece la ley, con información confiable y veraz; cuando por razón de la naturaleza de sus funciones conozcan que puede ocasionarse daño a la Hacienda Pública o al patrimonio de cualquier ente público y correspondiéndoles en la esfera de sus atribuciones no lo eviten o lo informen a su superior jerárquico, no tener o no conservar la documentación comprobatoria del patrimonio, así como de los ingresos y gastos de los entes públicos.

Tal régimen de sanciones es aplicable con independencia de las de carácter político penal o civil que en su caso se determinen por autoridades competentes. (Artículo 57, fracciones I, II, III, IV y V)

CONCLUSIONES

La política legislativa de la primera década del Siglo XXI, sentó las bases de fiscalización federalista que pugna y en ello, radican los retos para la Auditoría Superior de la Federación, por generar un cambio profundo en el control de la gestión financiera y administrativa que comprende acciones, tareas y procesos en la ejecución de los programas a cargo de las entidades fiscalizadas, las mismas a través de las cuales se captan, recaudan u obtienen recursos públicos conforme a la Ley de Ingresos, así como también administran, manejan, custodian, ejercen y aplican dichos recursos, fondos, patrimonio y recursos presupuestales.

El principio rector de la rendición de cuentas en su concepción democrática, ha significado el fortalecimiento del control a cargo de la Cámara de Diputados sobre el ejercicio de los recursos del presupuesto de Egresos de la Federación en

el régimen federalista, y que constituye el instrumento de política económica y social, a través del cual se canalizan a todos los ámbitos de las entidades federativas, los recursos federalizados que continúan siendo uno de los soportes vitales del pacto federal.

La competencia administrativa que se ha conferido al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en el Siglo XXI paralelamente ha reflejado las nuevas atribuciones que el legislador ha conferido a los órganos de control presupuestal en las tareas de la Administración Pública Federal y en un continuo fortalecimiento del control a cargo de la Cámara de Diputados sobre el ejercicio de los recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación.

La especialización del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en materia de controversias que se susciten, primero entre los particulares y los servidores públicos con la Auditoría Superior de la Federación, y luego entre los entes públicos y esta última, como consecuencia de la aplicación del régimen vigente de fiscalización federal, será un segmento del ejercicio de la función jurisdiccional, en donde deberán ponerse en práctica técnicas de análisis de la gestión financiera y contable de los recursos presupuestales federales, así como argumentaciones que darán lugar a construir criterios relativos a aspectos novedosos de la legalidad de las resoluciones de ese órgano de fiscalización.

BIBLIOGRAFÍA

- *Andreas Schedler.- ¿Qué es la rendición de cuentas?. Cuadernos de Transparencia 03. IFAI. Avenida México 151, Coyoacán, C.P. 04100. Cuarta Edición. Junio 2007.
- *Guillermo Haro Bélchez.- Fiscalización Superior. Avances y Retos. Serie Políticas Públicas. Miguel Ángel Porrúa. México 2010. Primera Edición. Abril 2010.
- *Daniel Márquez Gómez.- Responsabilidades de Servidores Públicos, Derecho Sancionatorio e Impunidad, Administración Pública Contemporánea. Derecho, Política y Justicia, Estudios Jurídicos en Homenaje a Alfonso Nava Negrete, Tomo I, Ed. Porrúa, Facultad de Derecho UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2010.
- *Juan Díaz Romero.- “La anulación de Normas Administrativas Generales y la impugnación de resoluciones de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación”. Competencias Nuevas en lo Contencioso Administrativo, Administración Pública Contemporánea. Derecho, Política y Justicia. Estudios Jurídicos en Homenaje a Alfonso Nava Negrete. Tomo III Justicia. Ed. Porrúa, México, D.F. 2010.

SEMBLANZA CURRICULAR

La Dra. Olga Hernández Espíndola. La doctora es licenciada en derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, y doctora en Derecho Público, por la Universidad de Burdeos.

Realizó estudios de especialización en administración pública en el Instituto Nacional de Administración Pública de París. Actualmente es magistrada de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Ha sido secretaria ejecutiva de la Asociación Iberoamericana de Tribunales de Justicia Fiscal y Administrativa, cuya sede se encuentra en la Ciudad de México. En la administración pública se desempeñó como titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de la Función Pública, antes Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Ha sido consejera magistrada ante el Consejo Nacional del Instituto Federal Electoral, directora general de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Programación y Presupuesto. La doctora Hernández Espíndola ha sido profesora de derecho económico en la Facultad de Derecho de la UNAM y en la Universidad Autónoma metropolitana, como profesora titular por oposición, con la categoría C.

SEMBLANZA CURRICULAR
MODERADOR: MTRO. JUAN CARLOS CERVANTES GÓMEZ

El Mtro. Juan Carlos Cervantes Gómez. Es licenciado y maestro por la Facultad de Derecho de la UNAM.

Cuenta con una especialidad en derecho constitucional y administrativo. Tiene un diplomado en derecho parlamentario por la Universidad Panamericana. Actualmente cursa el doctorado en la Facultad de Derecho de la UNAM. Es profesor en la licenciatura y especialidad en la Facultad de Derecho de la UNAM y en la Universidad del Valle de Tlaxcala.

Es autor y coautor de diversas publicaciones sobre temas jurídicos. Ha ocupado diversos cargos en la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Actualmente es investigador "A" en el CEDIP.

MESA 8

Materia Comunicaciones

PONENTES: Mtro. Manuel MacFarland González, Ing. Humberto Mosconi Castillo, Lic. Gerardo Sánchez-Henkel Gómez-Tagle, Ing. Oscar Cruz Ruiz

MODERADOR: Mtro. Juan Carlos Ramírez Marín

MTRO. MANUEL MACFARLAND GONZÁLEZ

Jefe de la Unidad de Supervisión y Verificación COFETEL

Ponencia Trabajada de versión estenográfica

Voy a intentar resumir un poquito, porque mucho del tema de telecomunicaciones tiene que ver al menos en antecedentes con lo ya se ha venido hablando en este seminario. Sin embargo, también voy a tocar el tema de marco constitucional, la rectoría económica del Estado en materia económica y a manera de conclusiones tres o cuatro puntos.

Por el tema de telecomunicaciones en específico, evidentemente en el siglo XIX todavía no existía ni siquiera el concepto de telecomunicaciones como tal, no había sido desarrollado ni siquiera la tecnología; sin embargo, el primer antecedente lo encontramos en 1881, cuando el presidente Manuel González expide la Ley que Establece Bases para la Reglamentación del Servicio de Ferrocarriles, Telégrafos y Teléfonos.

Ahí lo importante de esta ley es que señala como vías generales de comunicación a los teléfonos que unan municipalidad de los estados. Es la primera definición, llamémosle así, de esta materia en específico de telecomunicaciones que hemos podido encontrar en 1881.

Pasa todo el siglo XIX y llegamos al siglo XX. En la Constitución del 17, evidentemente en esa época no teníamos todavía la tecnología que tenemos el día de hoy; no había la necesidad de regular materia de telecomunicaciones a nivel constitucional, porque ni siquiera había, es más, sería impensable en el 17 tener

una regulación de satélites, por ejemplo, cuando ni siquiera se concebía la idea de un satélite. Sin embargo, en la Constitución del 17 ya existía cierta regulación de radiotelegrafía y telégrafo, que eran las tecnologías que en ese momento eran disponibles.

En 1926 tenemos otro hecho significativo, y que hay diversidad de interferencias y saturaciones que había en ese tipo de radiocomunicaciones; generan que el Congreso de la Unión, a través de facultades extraordinarias otorgadas al presidente de la república, al presidente en ese momento Plutarco Elías Calles, para que este expida una ley específica en esa materia. En ese sentido, esta nueva ley expedida en facultades extraordinarias deroga diversos decretos, que señalan expresamente que le confiere jurisdicción federal en esta materia, excepto para líneas telefónicas locales dentro de los límites de una entidad federativa que no se conectaran con líneas de jurisdicción federal o países extranjeros.

¿Qué quiere decir esto? Que al final de cuentas todo lo que estuviera interconectado con otros estados o con la federación era jurisdicción federal, pero podía existir algún sistema de comunicación en materia de telecomunicaciones que fuera exclusivamente estatal y esta regulación se dejaría a los estados.

En el 26 se expide la Ley de Comunicaciones Eléctricas y define qué debe de entenderse por comunicaciones eléctricas y para los efectos de esta ley la telegrafía, radiotelegrafía, telefonía, radiotelefonía y cualquier otro sistema eléctrico de transmisión o recepción con o sin hilos conductores de sonido, signos e imágenes.

En el 31 tenemos que se expide otra ley, en este caso la Ley sobre Vías Generales de Comunicación y Medios de Transporte, también expedida por el entonces presidente Pascual Ortiz Rubio, con facultades extraordinarias otorgadas por el propio Congreso y esta ley lo que trata de hacer es integrar todas las diversas materias o modalidades de comunicaciones y transportes y regulaciones que en ese momento existían.

En el 40 se expide, como también incluso lo comentaba el licenciado Sánchez Henkel, la Ley de Vías Generales de Comunicación, que ya se establece la competencia y jurisdicción federal para la explotación de este tipo de vías generales de comunicación. Sin embargo, y aquí sí hay que detenernos un poquito, como habíamos comentado anteriormente, los estados en ese momento, en las legislaciones se permitía que otorgaran concesiones cuando la red se refiriera solamente a comunicaciones dentro del propio estado.

Esta ley, la Ley de Vías Generales de Comunicación del 40 lo que hace es que otorga un plazo específico a los que tuvieran en ese momento concesiones estatales para solicitar la concesión federal al momento de hacerlo competencia y

jurisdicción federal tiene que otorgar este derecho hacia los particulares a efecto de que pudieran acceder a una concesión o a un permiso federal.

Como les había comentado, ese tema de telecomunicaciones no había surgido o había surgido muy poco a través de telefonía nada más. Sin embargo, en el 83 ya se establece la comunicación vía satélite y en 95, al menos a nivel constitucional, 83 al 95, para señalar específicamente que este tipo de comunicación, la de satélites y ferrocarriles pasan a ser de áreas estratégicas a áreas prioritarias de desarrollo nacional.

En ese sentido, en el 83, se señala que la comunicación vía satélite se incorpora a la Constitución en calidad de área estratégica y la razón aquí, es uno de los elementos que se debe tomar en cuenta para después llegar a las conclusiones que les comentaré.

La razón fundamental de la adición constitucional del 83 es, dada la escasez de posiciones orbitales y la falta de certidumbre sobre el uso de servicios satelitales, resultaba en ese momento conveniente que la distribución de señales y datos vía satélite se llevara a cabo por parte de la federación; es decir, por una sola autoridad, que sería en este caso la autoridad federal a través del Congreso y en su caso el Poder Ejecutivo.

En la propia exposición de motivos de la reformas constitucional del 95 se estima que era prioritario atender las necesidades de regulación en materia de telecomunicaciones. Aquí ya vemos, al menos, a nivel constitucional que sí empieza a haber ese debate del tema de prioridad en materia de telecomunicaciones, ya empieza a haber una regulación constitucional específica en esta materia desde el 83, fortalecida con la del 95, porque justamente la tecnología en este momento ya lo permitía, pero además ya hacía necesaria esta regulación en materia de telecomunicaciones a nivel constitucional.

Una parte importante de la reforma del 95 es que en la exposición de motivos señala que corresponde al Estado alentar la inversión privada en el sector y asegurar mediante un marco regulatorio claro y moderno la prestación eficiente de los servicios, la rectoría estatal en el control y conducción de estas actividades y la salvaguarda de los intereses de nuestro país frente al exterior.

Éstas son las razones, al menos que nosotros vemos, fundamentales de la reforma de 95 a nivel constitucional. Una vez presentada esta reforma aprobada se hacía necesario establecer ya la regulación secundaria, que en este caso es la Ley Federal de Telecomunicaciones, presentada por el Ejecutivo a aprobación de la Cámara de Diputados. Esta Ley Federal de Telecomunicaciones agrupa toda la regulación que en ese momento existía, establece nueva regulación en materia de telecomunicaciones y como les había comentado que antes estaba regulado en la

Ley de Vías Generales de Comunicación, al establecerse una norma específica, en este caso la Ley de Telecomunicaciones se derogan diversas disposiciones de la Ley de Vías Generales de Comunicación.

Hasta aquí, más o menos ya podemos ver cuál es el marco regulatorio de lo que es la materia de telecomunicaciones y un poco el antecedente histórico. Sí me gustaría referirme ahora al marco constitucional que tenemos en materia de telecomunicaciones y aunque el marco constitucional ya fue hasta cierto punto platicado por el licenciado Sánchez Henkel, fue más con el enfoque de su ponencia. Sin embargo, sí me referiré específicamente a los artículos 25, 26, 28, 73 y 134 constitucionales.

El 25 constitucional, como todos ustedes saben, establece la rectoría del Estado en el desarrollo nacional. Éste, a final de cuentas, es uno de los ejes fundamentales en materia de telecomunicaciones que permite establecer las políticas específicas en telecomunicaciones a la autoridad administrativa. El 25 constitucional señala que el Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demanda el interés general. Esto, todo esto, como marco normativo a nivel constitucional. Como vemos, en este precepto se establece el concepto rectoría económica que el Estado ejerce sobre el sector de telecomunicaciones.

La propia Constitución en su artículo 26 prevé la existencia del Plan Nacional de Desarrollo, al ser una actividad importante de trascendencia para todo el Estado mexicano, las telecomunicaciones deben estar regidas también por este Plan Nacional de Desarrollo que prevé el propio artículo 26 constitucional.

Uno de los más importantes artículos que regulan esta materia es el 27 de la propia Constitución que señala o establece el régimen de bienes de dominio directo de la nación. En este punto, el párrafo cuarto del 27 constitucional prevé que corresponde a la nación el dominio directo de todos los recursos y dentro de la enumeración de los distintos recursos que señala dice: El espacio situado sobre el territorio nacional en extensión y términos que fije el derecho internacional. Aquí encontramos la regulación de lo que es el espectro radioeléctrico que es por donde se transmiten las señales de telecomunicaciones, previsto incluso en el párrafo cuarto del 27 constitucional.

El sexto párrafo de este propio artículo 27 prevé que el uso y aprovechamiento de estos recursos de la nación por los particulares o sociedades constituidas conforme a leyes mexicanas solamente puede realizarse a través de concesiones otorgadas por el Ejecutivo federal. Como podemos ver en los artículos, específicamente el artículo 27 establece o instaura el dominio directo de la nación sobre el espacio situado sobre el territorio nacional. Es decir, nos está dando el marco directo de que el espectro radioeléctrico, al ser de dominio directo de la nación se requiere su regulación específica a través del 25, 26 y 27.

Sobre este punto, incluso, es muy importante señalar que ya en diversos precedentes emitidos por la Suprema Corte ya ha reconocido y ha determinado que el espectro radioeléctrico que es por donde se transmiten las señales en materia de telecomunicaciones, forma parte del espacio aéreo que constituye un bien nacional de uso común sujeto a régimen de dominio público de la federación, cuyo aprovechamiento especial se requiere concesión, autorización o permiso. Es decir, la Corte y la Suprema Corte, el pleno en este caso ya ha dado la definición de que el espectro radioeléctrico constituye un bien de dominio nacional, bien nacional.

Por su parte, el artículo 28 de la propia Constitución en materia económica —estamos hablando del capítulo económico constitucionales— protege el proceso de competencia y libre concurrencia de todos los actores en este sentido y establece que las leyes deben fijar la modalidad y condiciones que aseguren la eficacia en la prestación de los servicios públicos y la utilización social de los bienes de dominio público de la nación. Volvemos al tema: el espectro radioeléctrico es un bien de dominio público regulado entonces también por el artículo 28 constitucional.

De acuerdo con el propio 28 constitucional, las telecomunicaciones constituyen un área estratégica y prioritaria para el desarrollo nacional, pues su desarrollo propicia las condiciones de eficacia de muchos derechos fundamentales como el derecho a la información o el de la libertad de expresión; es a través de este derecho, de este servicio de telecomunicaciones que los habitantes de México pueden hacer —como lo ha dicho la Suprema Corte al analizar el tema— uso o ejercer el derecho de información y libertad de expresión, por ello también la importancia constitucional de este tema.

El penúltimo tema constitucional, el 73, fracción XVII, señala la facultad del Congreso de la Unión para legislar en materia de vías generales de comunicación; es decir, como lo comentaba incluso el licenciado Sánchez Henkel, con la distribución de competencias constitucional, la distribución residual, hay una facultad expresa constitucional para el Congreso de la Unión al legislar esta materia, lo que implica que los estados ya no tienen esa facultad o no tendrían esa facultad al menos de legislar en materia de telecomunicaciones por disposición expresa constitucional.

Por último, como lo señalaba también la Corte, el tema del espectro radioeléctrico específicamente que debe ser otorgado, la Corte y el 27 y 28 constitucionales, que el espectro radioeléctrico puede ser utilizado por un particular siempre y cuando sea dado a través de concesión, entonces tenemos que el artículo 134, párrafo segundo y tercero les son aplicables.

¿Qué es lo que prevén estos dos párrafos del artículo? Establece o protege como valor fundamental el manejo de los recursos económicos de la federación señalando los principios que deben de regirse en este tipo de recursos económicos.

Lo que dice es que deben de manejarse con principios de eficiencia, eficacia, honradez y licitación pública abierta y que tiene la finalidad de asegurar al Estado las mejores condiciones posibles en todas sus contrataciones.

Hasta aquí el marco constitucional de las telecomunicaciones que incluso la propia Corte ha señalado que el 134 también rige la materia de telecomunicaciones al momento de hacer una licitación del espectro radioeléctrico, le aplican específicamente los principios del 134. No se refiere, dice una interpretación, el pleno de la Corte que no se refiere específicamente a los ingresos públicos sino también a los bienes, y en este caso al espectro radioeléctrico.

Por como nosotros interpretaríamos toda la normatividad constitucional que he comentado, podemos concluir que estamos frente a uno de los bienes que tiene una calificación constitucional de carácter social; calificación social que establece el Constituyente en lo que se consideró a las telecomunicaciones como un área estratégica del Estado mexicano reservándose la rectoría de esta área en específico.

Entrando ya al tema de la rectoría del Estado en materia de telecomunicaciones, como vimos a nivel constitucional esta área es prioritaria para el Estado, pues su desarrollo, como también lo señalamos, propicia las condiciones de mayor eficacia en toda una serie de derechos fundamentales: acceso a la información y todos ellos, como el derecho a la información, libertad de expresión, el derecho a la educación, los derechos fundamentales de participación democrática, el permitir la integración de las comunidades indígenas, entre otros muchos derechos fundamentales que permiten las telecomunicaciones.

Por ello que sí sea indispensable la rectoría prevista a nivel del 25, 26 y 28 constitucionales para efectos de la materia de telecomunicaciones. Ahora, una vez teniendo este marco normativo a nivel constitucional se aprobó también la Ley Federal de Telecomunicaciones que regula ya a nivel ordinario todo lo que es la materia.

En este sentido la propia Ley de Telecomunicaciones prevé cuáles son los objetivos tanto de la ley como de la política que se debe de seguir en este caso. Señala que los objetivos son: la promoción del desarrollo eficiente de las telecomunicaciones, el ejercicio de la rectoría del Estado en materia para garantizar la soberanía nacional y el fomento de la sana competencia entre los distintos

prestadores de los servicios de telecomunicaciones a fin de que éstos presten con mejores precios, diversidad y calidad en beneficio de los usuarios y promuevan también su cobertura social.

Por ello podemos concluir que el Estado es quien debe de ejercer —el Estado federal— quien debe de ejercer la rectoría en materia de telecomunicaciones, por lo que, para efectos de la Comisión Federal de Telecomunicaciones tiene la obligación específica de regular estos objetivos.

A manera de conclusiones yo comentaría: al ser las redes de telecomunicaciones, o al ser, sobre todo, específicamente el espectro radioeléctrico un bien de dominio público de la nación, y además, reconocido por la propia Suprema Corte como un bien escaso y que no podemos conseguir más, la regulación y el órgano que lo debe de regular debe de ser forzosamente un órgano federal.

A final de cuentas, como se permitía antes, no había la necesidad de tener un órgano federal al no haber la tecnología que en este momento existía; sin embargo, al día de hoy y quisiera nada más poner un ejemplo, no se podría —creo yo y es una opinión personal—, no podría haber un regulador estatal cuando, supongamos, la señal de satélite no distingue una frontera geográfica específica, entonces no podría haber una regulación por un estado que, al menos la señal no pudiera ser transmitida en otro de los estados de la república. De ahí la necesidad de que sea un órgano federal, con una política federal, el regulador de este tema en específico.

SEMBLANZA CURRICULAR

El Lic. Manuel Gerardo Mac Farland González, joven egresado de la Escuela Libre de Derecho, con mención honorífica en examen profesional.

Fue oficial judicial y secretario de la Oficina de la Ponencia del Ministro Mariano Azuela Güitrón, en la Suprema Corte de Justicia de la Nación; jefe de departamento de Negociación de Tratados, de la Dirección General Adjunta de Negociación de Tratados y Proyectos Especiales de la Subsecretaría de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; fue abogado en el área de Litigio Fiscal de Basham, Ringe y Correa, SC.

Administrador de lo contencioso de tres de grandes contribuyentes de la Administración General del Sistema de Administración Tributaria; director general de Amparo contra Actos Administrativos, de la Procuraduría Fiscal de la Federación, también en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y del 16 de septiembre de 2010 a la fecha ocupa la titularidad de jefe de Unidad de Supervisión y Verificación de la Comisión Federal de Telecomunicaciones.

ING. HUMBERTO MOSCONI CASTILLO
Consultor, Exdirector General de Ferronales
Ponencia Trabajada de versión estenográfica

Voy a tratar de aportar lo que puede ser una serie de inquietudes personales sobre lo que pasa en el sector. Es increíble que el licenciado Gerardo Sánchez Henkel sea tan estratégico en la secretaría y que esa secretaría pueda prescindir del subsecretario de Telecomunicaciones prácticamente de tres años.

Algo sucede por lo cual la secretaría ha perdido parte de su alma, de su profundidad y de su capacidad. Parte de las funciones importantes de tan importante secretaría la ejerce la Comisión de Competencia Económica o desgraciadamente el Poder Judicial.

Tener cuatro subsecretarios de telecomunicaciones y tres secretarios nos habla de una crisis bastante profunda en uno de los sectores que le puede dar competitividad al país. Cuando se privatizó Ferrocarriles Nacionales de México muchos teníamos la esperanza de que ahí había una reserva de productividad para el país, había un potencial brutal, mismo que en parte se ha aprovechado pero que al haber timidez al concesionario como que nos daba pena o no estábamos seguros que nadie quisiera hacerse cargo de servicios tan indispensables, y han resultado maravillosos negocios; pero la Secretaría de Comunicaciones se quedó corta en sus facultades para poder regular dicho servicio.

Lo mismo casi podemos decir de cualquier servicio de transportes con la salida de Mexicana de Aviación del mercado las tarifas que estuvimos pagando los mexicanos para vuelos internos sin competencia fueron brutales. Ir a Aguascalientes, San Luis, Morelia era más caro que ir a Nueva York. Decíamos: Bueno, ¿dónde están las facultades de la secretaría? ¿Dónde está el gobierno? En el caso de autotransporte público federal, si bien decía el ingeniero Óscar Cruz “hay una atomización de servicio, pues el 90 por ciento de las utilidades las manejan tres empresas”.

Finalmente sería necesario por bien de todos, una mínima regulación de la Secretaría de Comunicaciones para poder atender el interés público, el interés en seguridad, el interés en cumplimiento de rutas, de roles, de horarios, en el caso de respuesta a accidentes, etcétera.

Creo que en el esquema de desmantelamiento o de reducción del gobierno, y no es culpa de los gobiernos panistas, es una inercia que llevaba mucho tiempo, hay muchas consideraciones que no se tomaron en cuenta. Una de ellas

es la concentración de la riqueza de un país tan pobre como el nuestros y dos fenómenos particularmente especiales que yo creo que están fuera de la legislación.

Uno de ellos es el fenómeno metropolitano. El fenómeno metropolitano en transporte, es brutal. La problemática del área metropolitana de la ciudad de México donde es una bola de municipios que rodean al Distrito Federal y que ya en población son mayores que la población del Distrito Federal, implica una nueva figura de competencia.

Nueva York tiene la figura de la autoridad metropolitana de transporte que coordina los puentes, los trenes, los autobuses, las autopistas de paga, etcétera. Finalmente el centro, el capitalismo mundial nos da un ejemplo el papel del Estado cuando se coordina en sus diferentes instancias.

Y ya en México no solamente existe el área metropolitana de la ciudad de México, está el área metropolitana de Torreón, que tiene una problemática cada vez más compleja, la propia área ampliada de la ciudad de México que tocando Toluca, Cuernavaca y Puebla, es otra problemática que requeriría de nueva figura de coordinación.

Y hay otro punto todavía más importante que incide en el sistema de comunicaciones y transporte del país y ésta se llama la “concesión y la privatización de servicios”.

Ya vimos qué sucedió con el primer rescate carretero que después tuvo sus secuencias y generó en la crisis del 95 y parece que no entendemos. Actualmente la propia secretaría está restringida por una serie de recursos públicos asignados por el gobierno federal a la Secretaría de Comunicaciones y que se metieron en fideicomisos dentro de Banobras y que no se pueden ejercer si no hay participación privada.

Finalmente hay casos aberrantes, como pueden ser los trenes, los trenes en ninguna parte del mundo, Metro, suburbano o transporte masivo de pasajeros, son negocio. Pero ¿qué son? Son aumento de calidad de vida de la población, son aumento de la productividad, son mejoramiento de las condiciones y es elevar el producto interno bruto de cada localidad.

Continentes como Europa o países como Francia, España o Londres, no se entenderían sin ferrocarril. En México hay muchas restricciones para que pudiera haber un servicio amplio de comunicación por ferrocarril, por nuestra orografía, por la extensión del país, igual que los Estados Unidos.

Pero en la parte metropolitana, hay muchas oportunidades y desgraciadamente la concepción de que puede ser un negocio si se concesiona, está de-

mostrando en los hechos que no es así. Ya no tienen el salvamento en tren suburbano, no ha resultado con los apoyos que se suponían.

Nosotros fuimos las pocas gentes que dijimos que así era, pero no era lo importante, era dar una infraestructura que no se tiene en el Valle de México, conectar municipios conurbados con la capital. Ahí lo importante era la calidad y era la población, de la gente, no si era negocio o no era negocio. Cómo va a ser negocio si vale cinco veces más que la competencia, 3 pesos contra 15. Obviamente, la gente tiene tan bajo nivel de ingresos, que no tiene capacidad de pagar 15 pesos.

¿Por qué? Porque así tenemos el ingreso del país. No podemos compararnos con Nueva York que es 2 dólares 50 o con España que son 3 euros, etcétera. Entonces finalmente ahí hay un problema de distribución del ingreso, hay un problema de concepción y ahí no se varía a la necesidad de tener un marco conceptual tanto para áreas metropolitanas y de ahí que se deriven los cambios jurídicos que procedan.

Pero no tengo la menor duda de cuáles sean, pero sí tendría que ver con la asignación de presupuesto, porque aquí parte del problema de competencia, sobre todo en la creación de infraestructura, es quién tiene más presupuesto y cómo se distribuye. Y en lugar de que se derrame y se desparrame el Presupuesto, hacer una legislación ad-hoc para el área metropolitana en materia de infraestructura y también puede afectar agua y drenaje, nos daría una visión y una posibilidad de ejercer recursos de otra manera.

Y por otro lado, en el caso carretero, saldaría más fácil y sería mucho más rápida la creación en infraestructura, si el Estado la construye y si quiere después la concesiona, a que en privado asuma el riesgo proyecto; el riesgo proyecto encarece los proyectos porque todo mundo se cubre. Si es constructor tiene que cubrirse en el riesgo financiero, y si es financiero, tiene que cubrirse en el riesgo del proyecto productivo.

Entonces finalmente para entrarle cualquiera a estos negocios, tiene que tener un margen de seguridad y esto explica por qué muchas licitaciones no se han podido dar y se puede extender a aeropuertos y se puede extender a nuevos ferrocarriles.

Ahí el Estado tendría que tener la facultad ejecutiva y finalmente ya veremos si conviene o no concesionario a nivel operativo, pero absorbiendo el riesgo proyecto y el riesgo financiero. Le saldría mucho más barato al país y podríamos detonar efectivamente la creación de infraestructura donde hay un rezago bastante profundo.

Creo que esta reflexión es qué privatizar, qué no y dónde sí y qué secuencia llevar; es un debate muy importante, más allá que la ideología, es una razón

práctica, es una razón financiera, es una razón de éxito. Segundo, el caso de las áreas conurbadas, y el —tercero— darle facultades a la Secretaría de Comunicaciones, tanto en términos técnicos y de presupuesto para reequiparla. Esta situación de que el área jurídica sea más importante que telecomunicaciones o infraestructura en una secretaría de comunicaciones, como que algo está desajustada.

Entonces, finalmente yo propondría la necesidad de un marco conceptual que nos lleve a definir qué es lo que queremos y de ahí derivar los cambios legislativos que correspondan.

SEMBLANZA CURRICULAR

Ing. José Humberto Mosconi Castillo, es ingeniero electricista egresado de la ESIME, del Politécnico Nacional. Cursó especialidades en diagnóstico industrial, Centro Nacional de Productividad y Organización Internacional del Trabajo (OIT); engineer and unmanaged course en la Universidad de California; programa A2 de perfeccionamiento en la alta dirección de empresas.

Él fue director general de Siderúrgica Nacional del Grupo Diesel Nacional, de la Compañía Minera de Cananea y director general de Ferrocarriles Nacionales de México. Ha sido consultor de empresas privadas y director de Finanzas del Grupo Camionero Tres Estrellas. Asesor del secretario de Comunicaciones y Transportes en el proyecto de privatización de Ferrocarriles Nacionales de México.

Director general de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo); socio y director general del Grupo Consultor Independiente SC, que entre otros proyectos ha participado en el anteproyecto de construcción de líneas de transporte masivo de pasajeros en el área metropolitana del Valle de México. Estudios de mercado y revisión de proyectos ejecutivos de Guanajuato.

Fue asesor del gobierno del estado de México para el anteproyecto del tren de pasajeros Buenavista-Cuautitlán, Asimismo participó en la revisión del anteproyecto de ferrocarril de Atizapán al Rosario. Ha participado con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en la formulación del proyecto conceptual y en las diferentes fases de planeación para el Tren Suburbano Buenavista-Cuautitlán, para el tren elevado de pasajeros Atizapán-El Rosario; asesoría técnica y obras civiles en el proceso de licitación para el otorgamiento de la concesión del Sistema del Tren Suburbano de la zona metropolitana del Valle de México en lo que respecta al tramo La Paz, Línea B, del Sistema de Transporte Colectivo Metro. Participó en el seguimiento de las obras de estructura de vía, talleres y estaciones del Suburbano verificando las estaciones y en 27 kilómetros del Suburbano el avance de las obras. Ha participado en el análisis de prefactibilidad técnica para la construcción y operación del ferrocarril de pasajeros Mérida-Cancún del gobierno del estado de Yucatán.

Es consejero independiente para el Grupo Tres Estrellas Blancas y Librerías Gandhi. Ha sido profesor en diversas instituciones de educación superior entre las que se encuentran la ESIME, UNAM y el INAP.

LIC. GERARDO SÁNCHEZ-HENKEL GÓMEZ-TAGLE

Director de Asuntos Jurídicos de SCT
Ponencia Trabajada de versión estenográfica

Nos corresponde un tema en este seminario, que yo creo que es un loable esfuerzo para tratar de comprender y describir los temas que tenemos en materia de competencias entre las distintas instancias de gobierno y este tema de las comunicaciones y los transportes es fundamental para el desarrollo del país. Una comprensión integral nos va a permitir, quizás, avanzar más rápido en el desarrollo de todas las actividades que involucra.

Quisiera hacer unas breves referencias históricas de cómo nace esta regulación de las comunicaciones y los transportes en el país. Desde su nacimiento, el Estado mexicano ha visto en el desarrollo de las vías generales de comunicaciones un eje para su desarrollo.

Mucho se ha debatido sobre cuál es el límite de la participación de la autoridad municipal, de la autoridad estatal y de la federal en esta materia. Resulta cotidiano ver cómo concurren los tres órdenes de gobierno para desarrollar, operar e incluso regular las vías generales de comunicación y los servicios que en ellas operan.

Tan cotidiano es que, por así decirlo, nos parece prácticamente imperceptible; así tenemos a ese puente peatonal o el cruce elevado que atraviesa una carretera federal, el cual fue muy demandado por la población residente, oímos los reclamos: Necesitamos un puente para que la gente pueda cruzar la carretera con seguridad y evitar accidentes, etcétera. Muchos de los que estamos aquí presentes lo hemos visto. Fue demandado por la población residente y la inaugura el presidente municipal.

Los recursos con los que se construyó este puente fueron gestionados ¿por quién? Es común ver que este tipo de obras es gestionado a nivel estatal y la obra la construye y los recursos los aplica la federación. El beneficio es único, es para la población residente, coinciden los tres órdenes de gobierno y es un esfuerzo que casi inadvertido y se da de manera cotidiana.

Yo creo que este tipo de esfuerzos debe de fortalecerse, debe de incrementarse y debe de plantearse como un objetivo, precisamente, el que los esfuerzos de gobierno tiendan a esos beneficios. Los tres órdenes de gobierno concurren y se complementan, se necesitan, no se excluyen, no hay contraposición entre uno y otro.

El desarrollo de las vías generales de comunicación no tiene color ni bandera política, no atiende a intereses gremiales ni de sectores específicos. El desarrollo de las vías atiende a una necesidad más básica y generalizada: el bienestar de la población. Siendo ello así, surge la necesidad de la autoridad por coordinarse, por contribuir en el ámbito de sus respectivas competencias en el desarrollo de las vías. No puede entenderse ni concebirse un sano despliegue de la infraestructura si cada autoridad se limita a lo que le toca.

Tratándose de vías generales de comunicación, los ámbitos local y federal no se excluyen, se complementan. No obstante, surge la necesidad de definir por razón metodológica qué corresponde a cada ámbito de gobierno. Cabe preguntar cuál es el límite de la autoridad federal frente a la local y viceversa; cuáles son sus facultades y su ámbito de responsabilidades.

La normatividad en materia de vías generales de comunicación en México es compleja dada la vitalidad que implica la actividad que regula. Esa complejidad no escapa a nuestro marco constitucional y para ello, de manera general quisiera exponer a grandes rasgos el marco constitucional y legal de esta regulación, que no es ocioso decirlo, norman la actividad que permite el traslado de casi la totalidad de los bienes que usamos y consumimos. También, hay que destacarlo, casi toda comunicación o mensaje que enviamos o recibimos se despliega en entrega a través de las vías generales de comunicación.

A fin de facilitar la comprensión del marco regulatorio es preciso atender a los antecedentes históricos de nuestro régimen constitucional en materia de vías generales de comunicación, para ello debemos remontarnos al origen: a nuestra Independencia.

Desde su nacimiento, la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, del 4 de octubre de 1824 establecía en su artículo 50 lo siguiente: Las facultades exclusivas del Congreso General son las siguientes: Dos. Fomentar la prosperidad general, decretando la apertura de caminos y canales o su mejora, sin impedir a los estados la apertura o mejora de los suyos, estableciendo postas y correos.

Como se puede apreciar, desde el nacimiento de México como nación, se estimó necesario que la facultad de abrir caminos o canales era exclusiva de la autoridad federal, pero ello sin impedir a los estados que pudieran desarrollar sus propios caminos o canales. Puede decirse que existe una aparente contradicción en ese texto constitucional vigente al nacimiento de la república.

El marco constitucional, siguiendo nuestra tradición interpretativa es complejo y congruente. La correcta interpretación de esta facultad exclusiva de la federación para abrir caminos y canales no puede entenderse ni concebirse como

excluyente o limitante a la facultad reservada a los estados para desarrollar los propios. Estamos hablando de una facultad privativa, sino concurrente.

Esta concepción se asumió incluso bajo el régimen centralista a mediados del siglo XIX; en efecto, incluso bajo el régimen centralista se conservó la potestad de la autoridad local para desarrollar sus propios caminos. El primer proyecto de Constitución del 25 de agosto de 1842 disponía en su artículo 79 que corresponde al Congreso Nacional lo mismo: fomentar la prosperidad nacional decretando la apertura de caminos y canales o su mejora sin impedir a los departamentos la apertura o mejora de los suyos.

Ya no se habla de entidades federativas o de Estado, se habla de departamentos, pero conservan esa facultad de desarrollar sus caminos; incluso, en el único ejercicio que tuvo el país para centralizar su gobierno o su forma de gobierno se conservó esa potestad y se le reconoce esa titularidad: que los departamentos desarrollen sus caminos.

Lo mismo sucedió en el segundo proyecto de Constitución centralista del 3 de noviembre de 1842, en cuyo artículo 70 se estableció que corresponde exclusivamente al Congreso nacional: 23. Fomentar la prosperidad nacional decretando la apertura de caminos y canales o su mejora, sin impedir a los departamentos la apertura o mejora de los suyos.

Uno pensaría, y así lo explican algunos textos escolares, que el régimen centralista pretendió concentrar en la autoridad central todas las atribuciones de la autoridad local o de los estados, desapareciendo con ello toda atribución soberana para catalogarlos como departamentos. Lo cierto es que al reconocer que esos departamentos podrían desarrollar caminos, utilizando para ello el vocablo suyos, nos da la idea que en el Constituyente de 1842 la pretensión de concentrar toda el poder de la autoridad central no fue absoluta, pues reservó a la autoridad local ciertas atribuciones, incluso la dotó de cierto grado de autonomía.

El periodo de estabilización de la república vino a concluir con la Constitución federal de 1857, en efecto. Luego de la Guerra de Reforma, la Constitución del 5 de febrero de 1857, en su artículo 72, dispuso que: el Congreso tiene la facultad, en su fracción XXII, para dictar leyes sobre vías generales de comunicación y sobre postas y correos.

En este texto constitucional surge el concepto de vías generales de comunicación y desaparece, en apariencia, la reserva a los estados para construir o regular las suyas. Ello tampoco es así. Esa facultad, aparentemente exclusiva, se enmarca en lo que el propio texto constitucional dispuso en el sentido de que las facultades no reservadas a la federación deben entenderse conferidas a los estados; así, tenemos que al generarse con concepto de vía general de comunicación surge un ámbito jurisdiccional reservado a la federación, la federación regula las

vías generales de comunicación y no otras, pues esas otras en las que confluyen los caminos y vías locales se entienden conferidas a los estados.

El precepto de la Constitución de 1857 fue reformado en junio de 1908 y quedó como sigue: El Congreso tiene facultad para dictar leyes sobre vías generales de comunicación y sobre postas y correos para definir, determinar cuáles son las aguas de jurisdicción federal y expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las mismas.

Ese régimen constitucional vigente a partir de 1908 prevaleció con posterioridad, pues con motivo de la Revolución, en el proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, del 1 de diciembre de 1916 se incluyó el artículo 73, fracción XVII que a la fecha dice: El Congreso tiene facultad para dictar leyes sobre vías generales de comunicación y sobre postas y correos, para definir, determinar cuáles son las aguas de jurisdicción federal y expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las mismas.

Esta disposición sigue vigente hasta nuestros días como también lo está el artículo 124 de la Constitución General de la República que dice: Las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los estados.

Tenemos que, conforme a nuestro régimen constitucional vigente, a la federación corresponde lo relativo a las vías generales de comunicación y a los estados corresponde todo lo relativo a las vías de comunicación que no constituyen vías generales.

En ese sentido, este concepto de vía general de comunicación se concibe y debe entenderse de principio a fin. Es lo que permite que la comunicación se concrete. Parte desde su inicio o se origina la comunicación hasta donde concluye; del lugar donde sale el vehículo hacia donde arriba; del lugar de donde se genera la llamada a donde se concluye. Es una sola vía, es un solo canal y a la federación corresponde salvaguardar esa integridad en su operación.

En ese sentido, tenemos que por disposición expresa del Pacto Federal, la actuación de las autoridades locales se encuentra restringida en materia de vías generales de comunicación a fin de dar efectiva vigencia a la garantía de libre tránsito y comercio; es decir, la Constitución prohíbe que las entidades federativas realicen actos que restrinjan el libre tránsito de personas que lícitamente recorran el país al señalar en su artículo 117 que los estados no pueden en ningún caso, en su fracción IV, grabar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio. Estas disposiciones, la libertad de tránsito, la libertad de trabajo, la libertad de comercio se complementan y se hacen efectivas precisamente en este marco constitucional.

Ahora bien, la facultad reservada al Congreso federal para dictar leyes sobre vías generales de comunicación se justifica, entre otros motivos, por la vinculación que existe entre la existencia y la operación de las vías y el comercio, la seguridad pública y las relaciones a nivel nacional e internacional tanto de empresas como de personas. Fijado así el ámbito de competencia de la federación y los estados, la potestad constitucional del Congreso de la Unión para dictar leyes que conlleva a la posibilidad de regular en leyes secundarias los términos, condiciones y modalidades que deben seguirse para la creación, formación y subsistencia de las vías generales de comunicación y la prestaciones de los servicios que en ellas operan.

Así tenemos que los ordenamientos legales que se han emitido son los siguientes: el 5 de enero de 1926 el Congreso de la Unión otorgó al presidente de la República facultades extraordinarias para legislar en materia de vías generales de comunicación y en ejercicio de las mismas expidió el 22 de abril de 1926 la Ley de Caminos y Puentes, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de abril de 1926.

Dicha ley en su artículo 10. establecía: Para los efectos de esta ley se declaran caminos nacionales los siguientes:

I. Los que comuniquen la capital de la república con puertos marítimos o fronterizos abiertos al tráfico internacional o con las capitales de los estados y de los territorios de la Unión.

II. Los que comuniquen las capitales de los estados entre sí o con uno de los territorios.

III. Los que estén comprendidos en dos o más municipalidades del Distrito Federal o de los territorios federales.

IV. Los que atendiendo a conveniencias generales sean declarados caminos nacionales por el Ejecutivo federal por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.

Expuesto así, la conceptualización de las vías generales de comunicación se entendió y entienden como aquella que permite el tránsito o las comunicaciones de los estados y su población entre sí. Posteriormente, el presidente de la República, también en uso de facultades extraordinarias, decretó el 2 de enero de 1931 una nueva Ley sobre Vías Generales de Comunicación y Medios de Transporte, en cuyos artículos 10. y 30. decía:

Artículo 10. Son vías generales de comunicación, entre otras, los caminos que comuniquen a la capital de la república con puntos fronterizos o de las costas, con las capitales de los estados o de los territorios federales.

- XI. Los caminos que comuniquen a las capitales de las entidades federativas entre sí.
- XII. Los caminos que estén en el Distrito y territorios federales.
- XIII. Los caminos que en todo o en parte de su trayecto estén dentro de la zona fronteriza de 100 kilómetros o en la faja de 50 kilómetros a lo largo de las costas.
- XIV. Los caminos que se construyan por cuenta de la federación.
- XV. Los caminos que atendiendo a la conveniencia general sean declarados vías generales de comunicación por el Ejecutivo federal.

Artículo 30. Las vías generales de comunicación y los medios de transporte que operen en ellas, enumerados en el artículo 10., están sujetos exclusivamente al gobierno federal cuando se trate de algunas de las siguientes materias: otorgamiento de concesiones, construcción, mejoramiento y conservación de vías generales de comunicación, inspección y vigilancia, caducidad y rescisión de las concesiones y su otorgamiento y revocación de permiso y su expropiación.

La ley de 1931 fue sustituida por otra, emitida el 29 de agosto de 1932. Esta nueva Ley de Vías Generales de Comunicación publicada el 28 de septiembre de 1932 reprodujo los términos de los artículos 10. y 30. de la anterior, sólo que ahora los caminos que se consideraban vías generales de comunicación se agruparon en una sola fracción subdividida por incisos.

El régimen para la construcción de caminos tuvo que ser modificado. La concentración de recursos hacia la federación hacía nugatoria la facultad de los estados para construir los suyos; así que también, en uso de facultades extraordinarias, el Ejecutivo federal expidió la Ley sobre la Construcción de Caminos en Cooperación con los Estados, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de mayo de 1934.

Finalmente y en ejercicio de su potestad legislativa, el Congreso de la Unión aprobó la Ley de Vías Generales de Comunicación que se publicó el 19 de febrero de 1940, en dicha ley, su artículo 10., establecía originalmente lo siguientes: Son vías generales de comunicación, entre otras, los caminos cuando entronquen con alguna vía de país extranjero, cuando comuniquen a dos o más entidades federativas entre sí y cuando en su totalidad o en su mayor parte sean construidos por la federación.

Esta ley última que fue expedida ha sido reformada casi en su integridad y su regulación se encuentra diseminada en diversas leyes en materia de caminos, de telecomunicaciones, de servicio ferroviario, de puertos y de aeropuertos.

La ley vigente en materia de vías generales de comunicación disponía en su artículo 70., que las vías generales de comunicación y los servicios públicos que en ella se establezcan, los capitales y empréstitos y empleados en ellos, las acciones, bonos y obligaciones emitidos por las empresas no podrán ser objeto de contribuciones por los estados, departamentos del Distrito Federal o municipios;

y en su artículo 8o., señala que para construir, establecer y explotar vías generales de comunicación o cualquier clase de servicios conexos a éstas será necesario el tener concesión o permiso del Ejecutivo federal.

Ya de manera específica, la ley vigente en materia de caminos y auto-transporte federal dispone que la presente ley tiene por objeto regular la construcción, operación y explotación y conservación y mantenimiento de caminos, los cuales constituyen vías generales de comunicación, así como los servicios de autotransporte federal que en ellos operan y sus servicios auxiliares.

Y en su artículo 5o., dice: Es de jurisdicción federal todo lo relacionado con los caminos, puentes y los servicios de autotransporte que en ellos operan y sus servicios auxiliares. El régimen legal así descrito se reproduce casi en sus términos tratándose de puertos, aeropuertos, ferrocarriles y telecomunicaciones.

Quisiera abordar cada uno de los temas, pero dada la limitación temporal a la que estamos sujetos, no quisiera ocupar más tiempo del que me es permitido. Yo les agradezco mucho la atención y quedo a su disposición para cualquier duda o comentario.

SEMBLANZA CURRICULAR

El Lic. Gerardo Sánchez-Henkel Gómez-Tagle, es originario de la ciudad de Toluca, cursó la licenciatura en derecho en el ITAM y realizó estudios de posgrado también en el ITAM y la maestría en derecho en la Universidad La Salle.

Se desempeñó profesionalmente en diversas instituciones financieras en el área de banca de inversión, como consultor privado participó en la estructuración y financiamiento de proyectos de infraestructura carretera, hidráulica, portuaria, ferroviaria y aeroportuaria, así como en proyectos para promover inversión privada en infraestructura.

Destaca su participación en los proyectos de leyes en materias ferroviarias, portuarias, aeroportuaria y de telecomunicaciones. En el ámbito académico ha sido catedrático de tiempo parcial en el ITAM y ha impartido diversos cursos y conferencias en diversas instituciones nacionales.

Actualmente, es titular de la unidad de asuntos jurídicos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

ING. OSCAR CRUZ RUIZ

Consultor Privado en Logística e Ingeniería de Transporte.

Ponencia Trabajada de versión estenográfica

En lo particular, yo me voy a permitir tratar fundamentalmente lo relativo al autotransporte y probablemente algún tope de menor profundidad en los otros modos de transporte. En nuestro parecer, hay una asimetría, producto de una diferencia conceptual en la forma legal de operar el autotransporte, tanto a nivel federal, como a nivel estatal, incluso en algunos casos, municipal.

La visión original, tal y como se puede apreciar en una revisión de la historia jurídica, obedece al concepto de concesionamiento, esto es una operación por cuenta que realizan particulares por cuenta y en nombre del estado. Consecuentemente se han restringido reunir ciertas características tanto de carácter técnico como de carácter para poder prestar estos servicios.

Esta concepción original que establece en el fondo de la Ley de Vías Generales de Comunicación, tiene un cambio importante ya en el establecimiento de las leyes ya diseminadas, como decía el licenciado Sánchez Henkel en cada una de los segmentos sectoriales, y es considerado entonces en la actualidad, el transporte por carretera, como una actividad esencialmente mercantil.

Esto es que puede prestarla cualquiera persona que lo desee, siempre y cuando cumpla con ciertas características para protección de los usuarios en términos de su seguridad, en términos de su confort del servicio que van a recibir y también la propia comunidad en general, como por razones de medio ambiente. Esto obliga el establecimiento de reglamentos específicos, para que quienes puedan optar por la autorización o permiso para prestar el servicio, cumplan con esas características.

Como contraste, en muchos de los ámbitos a nivel estatal y alguno de los casos municipales cuando así se reglamenta o así se ha legislado en algunas entidades federativas, el régimen de requisitos de seguridad que se solicitan a los particulares para poder ser objeto de una concesión, suelen ser menos rígidos, menos estrictos, más que rígidos, menos estrictos que los estipulados en la Ley Federal.

Esta circunstancia provoca que dos actividades, es decir que una misma actividad esencialmente igual en el ámbito federal como en el estatal, tengan expresiones de prestación de servicios distintos. En ocasiones no sólo distintos, sino contrapuesto o que provoca fricciones de carácter gremial en algunos casos o ciertas derivaciones inadecuadas en la propia operación, por la diferencia en la

calidad de los servicios, en la seguridad de los mismos y porque a veces uno se convierte en obstáculo o receptáculo de lo menos positivo de lo otro. Vamos a tratar de explicarlo.

Cuando se establecen condiciones a los equipos, por ejemplo, de antigüedad en el servicio de transporte de pasajeros, en el autotransporte federal, ciertas características mecánicas que deben cumplir los vehículos, ciertas limitaciones sobre la emisión de gases contaminantes.

Cuando se cumplen esas condiciones y se rebasan los límites establecidos, es un vehículo sujeto a ser desechado o bien a buscar algún reemplazo y ser colocado en algún mercado, es frecuente que este mercado sea localizado en algunas entidades federativas, convirtiéndose en un receptáculo de camiones o de autobuses, vehículos de origen federal que han venido demeritándose, pero que pueden pasar las condiciones de operación en el ámbito estatal.

Resulta que la atmósfera no tiene establecidas fronteras como las tiene establecidas el ámbito territorial, en ese sentido, la transmisión de gases que se provocan en una entidad, afectan eventualmente a otras, en general, tienen un efecto por lo menos más nocivo de lo que se puede esperar en el ámbito federal. Aquí la primera invitación sería, cómo lograr que el alcance de la legislación estatal pueda equipararse razonablemente, por lo menos, con el nivel federal para que se tenga una especie de continuidad en esa calidad de servicios y podamos contar con una operación más eficiente y menos distorsionada en el traslado a veces comercial de unos vehículos a otros.

Este mismo fenómeno tiene su réplica en el ámbito de los requisitos establecidos a los conductores, hay entidades federativas que se han propuesto reducir el índice de accidentalidad, mejorar el confort de los usuarios, mejorar evidentemente su seguridad y la propia operación haciendo operaciones de mayor rendimiento con una conducción más profesional de los vehículos, pero hay algunas entidades que esta situación no la han alcanzado.

Esta diferencia que se aprecia también tiene su comparativo con lo que sucede en el ámbito federal, tanto la federación tiene establecido la obligatoriedad de llevar cursos de capacitación para los conductores, algunas entidades federativas lo hacen y otras no.

Esto provoca obviamente unos niveles de seguridad distinto, creo que para todos es conocido, es público ya que el índice de accidentes que sucede a nivel nacional y que tiene una alta incidencia en el ámbito estatal y municipal, principalmente tiene en el trasfondo una falta de capacitación de los conductores, tanto los del servicio público como los del servicio privado.

Esta situación también invita a la necesidad de establecer cierto paralelismo o cierta equidad en el manejo de las restricciones en los diferentes ámbitos de gobierno. Este mismo problema suele presentarse de manera casuística en el caso de las vías de comunicación, en las propias carreteras, una carretera federal está sujeta a ciertas especificaciones técnicas, tanto de las estructuras, como de los pavimentos, como de las condiciones geométricas para el trazo de la vida.

Lo mismo sucede en el ámbito estatal, pero no existe la plena correspondencia entre unas y otras, hay viajes, muchos viajes que utilizan ambas vías para completar una misma ruta, aún cuando la legislación previene que una circulación por una ruta que comprenda tramos federales y tramos estatales para fines de la operación, se considera como vía general de comunicación, la totalidad del trayecto, la realidad es que las condiciones físicas de la infraestructura no siempre responden a esta situación.

Hay casos conocidos en el caso del estado de Jalisco, y en el caso del estado de Nuevo León. Seguramente existen en muchos otros, en que las unidades pesadas de autotransporte de carga de carácter federal tienen que ingresar a los centros urbanos para llevar las mercancías por las que han sido contratados y es muy frecuente que al encontrarse con el diferencial de capacidad de carga en los pavimentos, ocasionen daños en los centros urbanos.

Ahí como que se hace necesario el establecimiento de acuerdos entre la federación y las entidades estatales y/o municipales, para establecer adecuadamente los corredores en sus características geométricas y físicas para la capacidad de carga.

Estas circunstancias que se dan propician en la vía de comunicación, en el medio de transporte y en los conductores, hace necesario el establecimiento de un acuerdo general, que se ha intentado por parte de la federación, buscando cierta armonía entre los diferentes elementos de legislación, los reglamentos, concretamente.

Sin embargo, no siempre esto ha sido factible, más bien casi nunca, sino posible, y esto invita a la conveniencia de establecer probablemente la propia legislación federal donde concurre la representación de los diputados que provienen de las diferentes regiones para que en el pacto nacional en esta materia establezca la obligación de acuerdo entre las diferentes órdenes de gobierno, a través de consejos de planeación y de fomento para el desarrollo del transporte y evidentemente de armonización, si no homologación, por lo menos armonización legislativa o legislación para tener una operación eficiente en este sistema nervioso, que significa el transporte y el transporte en particular, el autotransporte, porque hoy por hoy mueve aproximadamente el 70, entre el 60 y el 70 por ciento de la totalidad de la carga nacional.

Hubo problemas adicionales, que son frecuentes encontrarles la invasión de jurisdicciones, por los concesionarios o permisionarios del autotransporte, por ciertas prácticas que creo que vale la pena señalar. El régimen de libertad de prestación de los servicios, siempre y cuando se cumpla con las características de seguridad y legales correspondientes para poderse constituir en un autotransportista a nivel federal, ha permitido que se desarrolle un parque muy grande de autotransporte, con una gran cantidad de prestadores de servicios; quizá un problema esencial del autotransporte a nivel federal es la gran dispersión de la oferta, la atomización de la oferta, para subrayar el problema que vivimos.

Aproximadamente el 90 por ciento de las unidades productivas, esto es de los negocios, que se dedican a esta actividad, son hombres camión, denominados hombres camión, que son permisionarios que tienen de una a cinco unidades y que vienen heredando desde el concepto económico de prestación de servicios con sus características sociológicas correspondientes a lo que proviene de la Ley de Vías Generales de Comunicación de 1940, cuando establece el máximo de vehículos por concesionario de cinco unidades.

Esto fue de una gran riqueza, porque democratizó mucho el transporte, pero de un gran problema en términos de la falta de economías de escala, que ha hecho de muy baja eficiencia a una parte muy importante de quienes concurren en esta prestación de servicios.

Al mantenerse sin control tarifario, sino libremente para que sea el mercado y la mano invisible la que determine esta cantidad de oferentes, la gran preocupación es que se ha generado también una sobreoferta del servicio, una disminución, una tarifaria básicamente en el servicio de carga y esto consecuentemente precios muy bajos para los usuarios industriales o comerciantes, pero con costos de operación muy altos, particularmente si se conviene desde el punto de vista logístico, en términos de oportunidad entrega, en términos de seguridad de las mercancías, en fin, cuando se incorporan los elementos de la calidad del servicio y se traducen a costos de operación y se agregan estos excesos a los precios, resulta entonces que se puede decir que no se tiene un transporte con el nivel de competitividad que fuera deseable.

Ante esta situación, creo que es oportuno reflexionar si el papel del Estado debe ser dejar que sea la mano invisible del mercado la que regule estos precios y esta operación, o bien se le quita un poco lo de mano negra a esa mano invisible y tiene una intervención probablemente cuidadosa del Estado, sin que se convierta en una represión para la operación.

Creo que estos elementos simplemente, como una mera conclusión de nuestra parte sería la conveniencia de reflexionar sobre el papel del Estado en la operación del mercado de transporte, sobre la necesidad de tener regulación meditada, racional, cuidadosa, pero tenerla para poder limitar la oferta.

Seguramente imprimir un poco más de presión para lograr la seguridad, los índices de seguridad que se espera y por otra parte, buscar a través probablemente de consejos regionales o estatales de transporte una concurrencia de los tres órdenes de gobierno. Es lo que podríamos aportar.

SEMBLANZA CURRICULAR

El ingeniero Cruz Ruiz es ingeniero civil con mención honorífica por el Instituto Politécnico Nacional, con especialización y maestría en ingeniería en vías terrestres en la UNAM. Inició sus actividades profesionales en la extinta Secretaría de Obras Públicas donde llegó a ocupar la jefatura del Departamento de Aeródromos y Aeropuertos Civiles.

Fue asesor en la Dirección General de Planeación de la Secretaría de Recursos Hidráulicos y en la Dirección General de Autotransporte Federal de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Posteriormente, fue designado gerente de operaciones de Servicio de Transportación Terrestre del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México.

En 1980 fue designado como primer director general de la empresa mexicana de Transporte Multimodal. En 1990 fue designado como subdirector general de Tráfico de Ferrocarriles Nacionales de México; director de una empresa de transporte de carga internacional y consultor de ingeniería de transporte. Gerente del proyecto del tren elevado de la zona metropolitana de la Ciudad de México y coordinador ejecutivo del programa Desarrollo Integral de Lázaro Cárdenas, Michoacán. Director general adjunto de Planeación y Desarrollo de Autotransporte Federal en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Profesor de vías terrestres, pavimentos y aeropuertos, administración de flota de transporte y transporte aéreo, entre otras materias. En el Instituto Politécnico Nacional y en la división de posgrados de la Facultad de Ingeniería de la UNAM.

En 1978 recibió la presea Lázaro Cárdenas, otorgada a profesionistas distinguidos del IPN. En 1981 mención honorífica al mérito profesional, por el Consejo Rector de Egresados de la ESIA, la Escuela Superior de Ingeniería, del Politécnico.

Es candidato a miembro de la Academia de Ingeniería. Actualmente se desempeña como consultor privado en logística e ingeniería de transporte.

SEMBLANZA CURRICULAR
MODERADOR: DR. JUAN RAMÍREZ MARÍN

El Dr. Juan Ramírez Marín, es licenciado en derecho y maestro en administración por la UNAM; es doctor en derecho de la empresa por la universidad Anáhuac y la universidad Complutense de Madrid.

Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONACYT. Se ha desempeñado en el sector público y privado. Ha ejercido su profesión como abogado postulante. Ha sido profesor en el Instituto Tecnológico de Monterrey. Es autor y coautor de diversos libros, novelas y artículos. Actualmente se desempeña como director de estudios jurídicos del CEDIP.

MESA 9

Materia Desarrollo Económico

PONENTES: Dr. Manuel Barquín Álvarez, Dip. Ildelfonso Guajardo Villarreal, Lic. María Adriana Moreno Durán
MODERADOR: Mtro. Carlos N. Valero Flores

DR. MANUEL BARQUÍN ÁLVAREZ

Investigador IJ-UNAM

Ponencia Trabajada de versión estenográfica

Hare un breve repaso por el desarrollo económico de nuestro país. Las actividades sociales no era un marco inerte que, como escenario de fondo, enmarcaba las actividades económicas como un dato que se podía dar por hecho. La teoría del costo de las transacciones de contenido económico se puso de manifiesto con la existencia de un costo implícito que podría tener un impacto negativo.

En el terreno de la práctica el propio Banco Mundial se vio precisado a mostrar un renovado interés por el tema de la pobreza como se explicitó en el reporte de 1990. Inevitablemente el paso del tiempo ha causado estragos en el rostro antes del neoliberalismo y sus aplicaciones a la vida real, se ha puesto de manifiesto sus carencias y sus contradicciones amén de sus magnos resultados.

Las recomendaciones de las agencias internacionales que son fieles seguidoras y en los países donde no fue posible atenuar el efecto tuvieron resultados negativos. Para empezar el liberalismo original, el padre putativo del neoliberalismo en su época de oro, entre los años de 1875 a 1915, mantuvo un crecimiento bajo del ingreso per cápita en las antiguas colonias o en sus países satélites, principalmente en Asia y en África.

Mientras que durante el siglo XX, en el clímax del intervencionismo, durante la década de los 60 y 70 el crecimiento del ingreso per cápita se duplicó, especialmente en el caso de los países en desarrollo, donde llegó al 3 por ciento.

Durante la época del colonialismo en que imperó el liberalismo este crecimiento había sido de 1.5, o sea, a eso se debe que sea duplicado. En la década de oro del liberalismo, los 80 y los 90, en el siglo pasado, el crecimiento del ingreso per cápita volvió a disminuir en los países alrededor de la mitad, o sea, a una tasa anual de 1.5 similar a la del apogeo del liberalismo durante el siglo XIX.

En el caso de Latinoamérica, el incremento anual del ingreso per cápita disminuyó de 3.1 por ciento a 0.6 por ciento. Y en el África subsahariana todavía fue peor, ya que descendió del 2 por ciento al menos 0.7 por ciento.

Las cifras anteriores han llevado a Ha-Joon Chang, catedrático de economía de la Universidad de Cambridge, a ubicar las contradicciones e inexactitudes que han plagado al neoliberalismo, tanto históricamente como en el ámbito conceptual.

Aceptando la afirmación general de que el liberalismo llevó a Inglaterra al triunfo frente a su rival tradicional la Francia intervencionista del antiguo régimen, del siglo XIX, y en la historia inglesa se encuentran ejemplos patentes de una abierta intervención del Estado, de la época isabelina, que incluso cita que el autor, por excelencia del mercado, Polanyi, para demostrar que fue la intervención y el apoyo del Estado lo que permitió la apertura del mercado y su subsistencia autónoma en Inglaterra.

Históricamente la intervención eficaz del Estado en la economía, pese al deseo del monarca, tuvo que esperar al surgimiento de un sistema fiscal y financiero eficientes y a un banco central. Durante el siglo XX el intervencionismo estatal fue motivado más por el fracaso del liberalismo tradicional que por consideraciones doctrinales.

Voy a tratar de localizar párrafos que sean más bien estratégicos. En el ámbito doctrinario Chang encuentra contradicciones insuperables para sustentar el entramado teórico del neoliberalismo. Para empezar la definición del concepto del mercado libre enfrenta obstáculos conceptuales, ya que no se precisa lo suficiente teniendo en cuenta que ningún mercado funciona sin por lo menos un mínimo de regulación.

En segundo término. No hay un consenso en la conceptualización con precisión del mercado libre, sino un cúmulo de conceptualizaciones competitivas entre sí, la mayor contradicción en que incurre el neoliberalismo estriba precisamente en la contraposición de Estado y mercado como lo constató el mismo Polanyi, ya que la existencia del mercado supone la del Estado que es la que da las normas para que se entre al mercado, se definen las transacciones en el mercado y asegura el cumplimiento de esas transacciones a través de instancias como son inclusive las judiciales.

Me refiero en las últimas hojas al tema de la distribución de competencia, pero quise hacer la introducción del desarrollo económico, para un poco explorar esta falacia del neoliberalismo como una doctrina científica, es en realidad una teoría económica.

A lo que me refería es que nuestra división de competencia tiene factores teóricos y factores prácticos. El factor teórico fue la influencia del sistema norteamericano de distribución de competencias, pero hubo un factor real que fue el funcionamiento de las diputaciones provinciales durante la constitución de Cádiz lo que les dio a los criollos independentistas la vocación por el federalismo.

Una vez que se independizó México la división entre federalistas y centralistas tuvo implicaciones importantes. Los centralistas eran partidarios de la intervención del Estado. Si uno revisa los trabajos de Lucas Alamán, él proponía el fomento de la economía para desarrollar al Estado mexicano incipiente y eran además, obviamente, partidarios de una posición conservada.

Los liberales eran partidarios de la libertad del mercado, no eran partidarios del intervencionismo estatal, pero al triunfo de la causa liberal asumen los ideales de los conservadores y se pronuncian por el centralismo y finalmente por el intervencionismo del Estado en la economía hacia el final del porfiriato. Durante la Revolución las necesidades de consolidación del nuevo Estado posrevolucionario requerían de un centralismo.

Entonces, así esta explicación del centralismo como producto de la unificación militar revolucionario tiene un factor que agrega que es que a partir de la nacionalización del petróleo la renta petrolera se convierte en la clave de las finanzas públicas mexicanas y permite no sólo pagar un aparato burocrático amplio, sino que permite subsidiar la educación en todos sus aspectos, permite subsidiar los sistemas de salud y permite subsidiar el gasto a fondo perdido, para incentivar algunos ámbitos de la producción agrícola. Pero la situación que se presenta ya y que se ve como el mayor reto que México va a enfrentar y que va a definir su futuro durante el siglo XXI es la transición energética.

Según diversos estudiosos y centros, prácticas como la utilización de combustibles como el petróleo o la utilización de los hidrocarburos como combustible va a terminar, o en la tercera o en la quinta década de este siglo. Va a seguir habiendo petróleo, pero ya no se va a utilizar como combustible, posiblemente se use como materia prima.

El líder político de Arabia Saudita comentó en ese sentido que la edad de piedra no terminó porque se acabaran las piedras, que todavía hay, sino porque se acabaron como instrumento privilegiado de la producción humana. Esto nos

enfrenta a una crisis que ya está a las puertas, aunque todavía no es visible y la única salida es la transición energética, diversificar hacia las fuentes renovables de energía.

Desde la década de los 80 y 90 esto empezó a suceder en Estados Unidos y Europa, por alguna comparación que es gruesa, porque se refiere a documentación de hace unos cuatro años, en La Ventosa se habían instalado 10 megawatts y en Alemania hay como 16 mil megawatts producidos con energía eólica. Como ven estamos bastante atrasados en energía eólica, no sería propio, pero tampoco difícil presagiar el colapso de la economía mexicana si no se hace un tránsito a fuentes renovables de energía para este lapso entre la tercera y la quinta década. Entonces, ya no se podrá financiar ni el gasto de los partidos políticos ni ningún otro que hoy nos preocupan tanto, y habrá una situación crítica; aún estamos a tiempo. Mi propuesta ya para finalizar es que se revise el sistema de competencias para que en este gran esfuerzo nacional que se requiere, para dejar de depender de los combustibles fósiles, se le devuelva a los estados parte de las facultades para que puedan contribuir con la resolución, dentro de sus territorios, del problema de la generación de la energía.

Porque, al revés del petróleo que produjo una especie de monopolio por una afinidad electiva —como diría Max Weber— en el caso de los recursos renovables están geográficamente circunscritos. Para los estados del norte de la república, lo mejor es la energía solar, porque tienen índices de exposición solar muy grandes y para el cono sur de nuestro país, lo que era el pico del Cono de la Abundancia.

La energía hídrica parece ser la más conveniente; no solo las grandes presas, sino las mini hidráulicas, porque no tienen reservorios; el reservorio, como se traga pueblos o tierras de cultivo tiene problemas sociales de aceptación, pero las mini hidráulicas funcionan con el volteo de turbinas, simplemente con el paso del agua. Y naturalmente hay muchos problemas que resolver en la energía renovable, como es el de la continuidad, pero no hay de otra.

El petróleo se va a acabar, y hay países, sobre todo del norte de Europa y algunos países de la Unión Americana en las que las casas generan luz y se la venden a la red, sobre todo verano, y en invierno la red les vende, y están los que se llaman los medidores bidireccionales. Yo hace poco estuve en una pequeña constructora muy avanzada tecnológicamente, que tiene el primer permiso de CFE, para un medidor bidireccional.

Toda la instalación, que es un pequeño edificio de tres pisos, genera su propia energía, y el fin de semana que no están los ingenieros se le transmite energía a la red de CFE, y entonces, se hace una compensación en lo que entra de energía de la red de CFE —que es muy poco— y lo que se les está vendiendo. Este ideal que ya existe, que se puede visitar en México, y que yo tuve la oportunidad

de visitar, es lo que habría que replicar en casas, en fraccionamientos, en edificios públicos, para que el destino no nos alcance.

Todos estos problemas que estamos discutiendo en las agendas políticas son muy importantes, pero es porque tenemos el presupuesto para discutirlos; cuando se acabe ese presupuesto, palidecerán todas estas discusiones frente a las necesidades vigentes de subvenir, del problema de salud, y el problema de alimentación.

SEMBLANZA CURRICULAR

El Dr. Manuel Barquín Álvarez es licenciado en derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México; obtuvo la maestría en derecho, en la Universidad de Harvard. Cuenta con certificado del programa propedéutico, de posgrado en ciencias sociales de American University, de Washington.

Su experiencia profesional: ha sido coordinador jurídico de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural y de Pesca; rector interino de la Universidad Latinoamericana; consejero de la adjudicación federal por el Poder Judicial; consejero magistrado del Instituto Federal Electora; abogado general de la Universidad Nacional Autónoma de México. Miembro de los comités interdisciplinarios de Evaluación, de la institución de educación superior.

Otros cargos: en la Universidad Nacional Autónoma de México, fue secretario particular de la rectoría, asesor jurídico de la coordinación del Colegio de Ciencias y Humanidades. Director general de asuntos jurídicos, y otros más.

Ha dado asesoría y consultoría a la Dirección General de Pemex, al subsecretario de Energía, al secretario de Educación Pública, a la Comisión Reguladora de Energía. Y entre sus actividades académicas está, ser investigador titular C de tiempo completo por concurso o posición del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Es profesor de asignatura, el seminario del Estado y de derecho constitucional en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Poder judicial en la división de estudios superiores de la facultad de derecho de la UNAM, de derecho constitucional y amparo en la facultad de derecho, de régimen jurídico, el Estado mexicano en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, también de la UNAM. Y profesor de diversas asignaturas en el ITAM, Instituto de Estudios Superiores de la Administración Pública, en la Universidad Panamericana.

Sus publicaciones, es autor y coautor, coordinador de cuatro libros, ha publicado más de 70 artículos, tanto en libros, como revistas especializadas, traducciones y reseñas sobre temas jurídicos. Entonces le pediremos al doctor Manuel Barquín Álvarez que nos haga el favor de ilustrarnos con su presentación.

LIC. MARIA ADRIANA MORENO DURÁN

Secretaría de Desarrollo Económico del Estado de Tlaxcala

Ponencia en power ponit y versión estenográfica

Yo quiero comentar, porque no traigo yo ningún referente de teoría económica, sino que quiero hacer un planteamiento práctico.

Lo que hoy nos cita es la frase, desarrollo económico, y yo me cuestiono, que es lo que queremos como país, y me planteo: que lo que necesitamos es una política económica de Estado, que verdaderamente plantee de fondo el sentido de país que requerimos ser. Entonces, con ese primer cuestionamiento analizo, y ustedes van a ir viendo en esas gráficas que ha habido cinco casos de éxito, y México fue uno de ellos.

En los 40 y 70 le llamaron “el milagro mexicano”, en los 60 y los 80, fue “el milagro japonés”; de los 60 a los 90, “los tigres asiáticos. La presencia del Estado en todos estos casos de éxito fue definitiva fue sustantiva, con objetivos propios, con un diseño de políticas financieras, económicas, de infraestructura, fundamentales; todos estos fueron casos de éxito.

¿Qué nos ha pasado? Actualmente, en el 2001 según el Fondo Monetario, los primeros 30 países, ahí están Japón, y los cuatro tigres asiáticos, y no está México, México está en la posición 66 en este año, y en el anterior indicador estábamos en la 60, es decir, vamos cayendo. Vamos cayendo cuando partimos de un mismo proceso económico de intervención y conducción del Estado, en una política económica.

¿Qué hicieron bien ellos? Estabilidad macroeconómica, también nosotros lo hicimos; protección a mercados internos, nosotros lo perdimos y nos fuimos a la apertura total; otorgamiento de créditos orientados a tipos de industria que se necesitaban para el desarrollo del país, lo ha comentado claramente ahorita el doctor, en el caso de la energía.

Si nosotros nos apalancamos con la fuerza del recurso económico venido del petróleo, y esta se está acabando tenemos que decidir sobre cuál más va a ser nuestra palanca de desarrollo. Las metas de exportación fueron uno de los elementos sustantivos en todos estos países; generaron mecanismos específicos para soportar su exportación en el exterior Jetro es un ejemplo impresionante de lo que Japón hizo en este sentido.

Pero aquí hay un punto importantísimo, el aumento en su fuerza laboral, en su capacidad de su mano de obra. ¿Qué hicieron? Ellos no se metieron, como

México, a dudar si había conductismo educativo, si había constructivismo; ellos dijeron necesitamos una meta en número de ingenieros, en número de profesionistas, y se lanzaron con todo el recurso, y el que quería entrar al desarrollo se metió.

Ahí no hubo angustias existenciales de la libertad educativa, no la hubo tomaron decisiones, invirtieron adecuadamente, y son países tecnificados, maravillosamente bilingües, trilingües o cuatrilingües, y nosotros seguimos con el mayor contacto con la economía americana, todavía sin hablar inglés. Y lo más triste, técnicos que son bien capacitados en un Conalep, en un Politécnico, en un tecnológico, y son desechados porque no hablan inglés.

Ésa es una verdadera tragedia la que vivimos, después de gastar tanto en educación, enfrentarnos todavía, en pleno siglo XXI, en el 2011, con esta carencia tan grave. Apertura de ideas y tecnologías provenientes del exterior, todos estos países lo hicieron; subsidios a industrias en decadencia, le metieron, ¿por qué? Porque sostenían una fuerza de trabajo.

Inversiones públicas en investigaciones aplicadas a actividad industrial y a la exportación, más del 10 por ciento del producto interno bruto se fue a ciencia y tecnología, y desarrollaron sus tecnologías. Un amplio intercambio— y esto es fundamental— entre los sectores público y privado; ahí no había dos países ni había cuatro cámaras, ni siete. Había un concepto de entidad, de nación, y sobre ese se fueron a construir fuera el sector privado, fuera el sector público, no había discusiones al respecto.

Aquí en México nos fuimos con frases famosas, terriblemente famosas como “la mejor política industrial es que no haya política industrial”. Otra que me tocó vivir en carne propia, cuando fui Directora de Desarrollo Industrial, y en la región Puebla-Tlaxcala con una fuerza impresionante en la mano de obra textil, el secretario nos dijo: Si van a desaparecer dentro de 10 años mejor desaparezcan ahora.

Sin embargo, a pesar de todas estas tragedias nacionales, seguimos siendo la catorceava economía mundial, es decir, nuestro PIB nominal es importante. ¿Entonces por qué no replantearnos? ¿Quién debe hacer la política económica de México? ¿Con qué la debe de hacer? ¿Y para qué? Yo creo que esa es la gran discusión nacional más allá de como ha dicho el doctor, de perdernos en galimatías, como estamos.

La competencia y el recurso está en la federación, o sea, los municipios extrañamente pueden tener una toma de decisión local y fuera de los estados consolidados como Nuevo León, Jalisco, Estado de México y Distrito Federal, y los emergentes actuales que son Guanajuato, Querétaro y Baja California, el resto

del país no pintamos oficialmente en los datos de economía, Tlaxcala es el 0.5 del producto interno bruto nacional; sin embargo, somos mexicanos que queremos crecer y construir un país.

Actualmente el desarrollo económico que se dirige, está plasmado en el programa sectorial del 2007 al 2011. Ahí se plantearon 10 retos específicos, contar con un sistema de apoyo a las Mipymes, ha sido exitosísimo, se los digo con sinceridad, está digitalizado, el empresario puede entrar rápidamente, está evaluado el sistema y sin embargo, les voy a dar sólo un comentario, en el primer evento de capital-semilla que presidí el capital-semilla significa que ya pasó una pequeña empresa, una idea o una concepción de alguien por una incubadora, la incubadora lo calificó, sacó plan de negocio muy bien, va y lo presenta en capital-semilla, y decimos: Sí, la idea funciona, el mercado está muy consolidado en tu idea, para lo que tú quieres hacer, se te da hasta 500 mil pesos.

Yo les pregunto, a este comité, ¿cuántos empleos vas a crear? “10”. “Entonces los vas a inscribir en el Seguro Social”. “No, porque quiebro”. “Ah, caray, entonces los recursos federales no te crean empleos sólidos, sino que fortalecen la economía informal”. ¿Adónde vamos?

O sea, el fondo Pyme va a ser de las últimas gráficas, pero es impresionante cómo el recurso federal se ha clavado en fondo Pyme, es muy importante, muy interesante, no lo quiten señores diputados, pero sí es preocupante encontrar que no tienen esos mecanismos de formalización con la economía.

A mí me llamó la atención porque yo sí planté que como secretaria de Desarrollo Económico me midieran por creación de empleo, entonces resulta que repartí 20 millones en Conacyt, repartimos cerca de 10 millones en capital-semilla, y nadie se va a reflejar en el Seguro Social, porque quiebran. Dije: Mira, qué interesante documentación. Sin embargo, reitero, es uno de los mecanismos mejor desarrollados y que está siendo efectivo.

Se planteó crear un organismo de clase mundial Promexico, la base fue Bancomex, que tenía una experiencia maravillosa y sigue haciendo un extraordinario papel, consolidar un sistema nacional de apertura rápida de empresas, vamos muy bien, de estar muy calificados por abajo, a nivel mundial vamos bien, en general todos los estados estamos haciendo un esfuerzo importante.

Pero aquí empiezan una serie de preguntar con respecto a los otros retos que yo se los dejo a los señores diputados y a esta posibilidad de reflexionar estos temas nacionales, garantizar la aplicación de una política de competencia en los sectores regulados.

Yo en muchos foros he dicho que si algún héroe tenemos en este país, es Eduardo Pérez Mota, el presidente del Instituto Federal de Competitividad, que por primera vez empieza a acotar a estos poderes fácticos.

El otro reto es contar con un sistema de incrementar la competitividad de la economía mexicana, este reto es de todos, no es de uno solo, es de los estados, es de los municipios, es de todos los operadores de este país y tenemos que hablar de los tres poderes necesariamente en un esquema de competitividad.

Instrumentar políticas para contar con una estructura de mayor participación de manufacturas y servicios de alto valor agregado. En manufactura todo el país no hemos clavado, ahí está nuestra fuerza real, sin embargo mientras nosotros caminamos, estos países vuelan. Con el ritmo que llevamos, no vamos a llegar nunca, al principal satisfactor que es nuestra propia población, a mí no me interesa la comparativa por quedar bien a nivel mundial, me interesa porque la generación de empleos le dé oportunidad a los mexicanos, aquí en este país y no afuera.

Otro reto que se plateó fue promover reformas que detonaran la atracción de inversiones mediante instrumentos modernos de promoción y una regulación eficiente de la actividad económica, facilitando el comercio exterior, aplicando nuevas tendencias para normas y fortalecimiento de los registros federales de trámites y servicios. Tenemos un país con tanta tramitología que hasta me da pereza leer el reto.

Establecer políticas que promuevan la protección del consumidor y de los sectores económicos. Ahí más o menos Profeco yo creo que es un excelente trabajo, va trabajando en este sentido.

Pero el último reto es terrible, el décimo. Fomentar una bancada social más fortalecida —ni quiero leer todo lo que dicen—, no tenemos una banca social en México que verdaderamente apoye al sector económico, pero lo más triste, sí tenemos una proliferación inmensa de cajas de ahorro, de cajas de préstamos, en cada esquina, igual que se abre un OXXO, se abre una caja de ahorro, con un riesgo terrible para los pobres que deciden meter su dinero, para que les dé un poco más que el banco o para pensar que de ahí van a conseguir un crédito que nunca lo consiguen.

¿En qué gastamos los mexicanos el gran presupuesto que se tiene? Fundamentalmente en desarrollo social, casi el 60 por ciento, aquí el señor diputado me dirá si es más en este año, pero en el 2010 Hacienda decía que era el 60 por ciento; en desarrollo económico el 34, y en gobierno el 6 por ciento. Sin embargo en desarrollo económico, el objetivo sustantivo es el mayor crecimiento, de sí, la descripción del mayor crecimiento es un gasto público que impulsa el crecimiento

económico, genera empleos con programas que apoyen a las empresas y a los trabajadores, y más inversión en infraestructura y obras públicas. Difícilmente podemos constatar que esto haya pasado en el país.

Les decía el fondo Pyme empezó en el 2003 con 180 millones de pesos, ahorita anda en el 2011 con 6 mil 940 millones de pesos, sí se ha hecho un esfuerzo importante en este apoyo, sin embargo, todavía reitero, el resto de los estados de la República, necesitamos un mayor esquema de oportunidades.

Ahora, permítanme el promocional para Tlaxcala. En este caso Tlaxcala ha vivido dos periodos muy interesantes, cuando llega Echeverría y López Portillo, se da por primera vez una distribución del recurso presupuestal a estados nunca habíamos tenido recursos, Zacatecas, Hidalgo, Campeche, Tlaxcala, por decir algunos. En el caso de Tlaxcala se da una coincidencia maravillosa, un gobernador con una visión y política de estado que sustenta en tres objetivos fundamentales: crear infraestructura, generar condiciones de educación suficiente en todos los municipios del estado, y el tercero y más importante, industrializar.

Pasamos de una industria textil y de agricultura de subsistencia a una diversificación industrial en seis años de petroquímica, química, metal, mecánica, que dice uno: ¿Cómo? ¿De dónde salió la gente capacitada? De los Conaleps, de los CECITS, del Tecnológico de Apizaco.

Es decir que esta política coordinada en materia de infraestructura, educación e industrialización sí da resultados. Tlaxcala creció y llegamos a tener el dieciseisavo lugar a nivel nacional.

Toda esta maravilla si se pierde el impulso de un gobernante con visión o si se pierde el apoyo económico nos ha llevado a que Tlaxcala ahorita en los indicadores nacionales esté en los lugares 29, 30 y 31; es decir, lo más padre que me está tocando a mí es que ya no podemos caer más abajo. Ya no podemos. El reto es empezar a trabajar para volver a posicionar a Tlaxcala.

En ese sentido mi planteamiento a ustedes es formal. Estos estados de la república que no nos presentan mayor conocimiento, yo quisiera dirigirme a la concurrencia y preguntar si alguno de ustedes conoce Tlaxcala. —Bueno, varios más.

Es el estado más pequeño de la república. Tiene un millón, aproximado, de habitantes. Tenemos 3 mil 914 kilómetros cuadrados. Somos un tercio de Singapur. Singapur tiene 4 millones de habitantes; pero Singapur tiene una población que habla cuatro idiomas y está dentro de las 30 economías más importantes del mundo, Singapur.

¿Qué quiere Tlaxcala? Tlaxcala quiere posicionarse en lo que sí tenemos oportunidades que es la industria automotriz. Tenemos 32 empresas automotri-

ces: ... uno, dos y tres, que se pueden ligar muy fácilmente a la proveeduría de autopartes; tenemos industria alimenticia que, lo mismo, tiene una gran potencialidad como cluster alimenticio, pero sobre todo y fundamentalmente estamos ubicados estratégicamente en una región de alto crecimiento.

Estamos a 100 kilómetros del Distrito Federal, o sea, tenemos 25 millones de consumidores alrededor que nos hacen potencialmente muy accesibles a la inversión extranjera. Tenemos 12 países que han invertido en Tlaxcala y sin embargo, reitero, traemos un índice de competitividad muy, muy bajo en la comparativa nacional.

¿Qué queremos como Tlaxcala? Ser parte del concierto de la nación en este diseño de política económica. Sabemos que vivimos ya una experiencia que nos llevó a realmente probar que se puede lograr con objetivos claros, con recursos y con intencionalidad resultados verdaderamente asombrosos.

Queremos volver a repetir la hazaña y la única manera es con el apoyo formal de un congreso que visualice y aquí es a donde caigo en las competencias. El Estado o la federación, en este caso quiero manejar el concepto federación, es el que más atribuciones tiene y más recursos tiene. Los estados difícilmente podemos acceder cuando competimos con estados que tienen un alto índice de desarrollo.

Por cierto, aquí sí quiero hacer un paréntesis que se va a referir a Nuevo León. Hay una tesis doctoral de economía, de El Colegio de la Frontera Norte, que analiza justo en la frontera norte quién ganó en el TLC. Les quiero decir que la conclusión es aterradora. El único que ganó fue Nuevo León. Aquí voy. Es el único que ganó porque si desapareciera el TLC, Nuevo León sigue adelante.

La fuerza endógena que tiene por el modelo de desarrollo que traía, la inversión extranjera lo fortaleció y generó nuevas fuerzas endógenas. Entonces por eso, oficialmente hablando es el único que ganó. Si el TLC se le desaparece a Tamaulipas prácticamente se cae su desarrollo económico o su fortaleza económica.

Ahí es cuando uno dice: Tenemos que ver muy puntualmente los efectos de las políticas nacionales específicamente por estado. Ahí yo planteo: ¿necesitamos una política económica? Sí. ¿Necesitamos una visión de estado común? Sí. Yo propongo que ésa sea la materia de discusión en estos procesos que afortunadamente cita el congreso a través del Centro de Estudios, que verdaderamente podamos visualizarnos.

No necesitamos que gane uno o que gane más de uno. Necesitamos que los 31 entremos a este gran proceso de crecimiento del país, de desarrollo y de estabilidad para todos.



Casos de éxito

- 1940-1970 “Milagro Mexicano”
- 1960- 1980 “El milagro japonés”
- 1960- 1990 “ Los tigres asiáticos” Singapur, Hong Kong, Taiwán y Corea

➔ La presencia del Estado fue decisiva en el proceso, sobre todo para dirigir la economía en la transición a la industrialización y a la globalización; para el aumento de las exportaciones y la orientación estratégica para la inserción en la economía mundial.

➔ TODOS CON UNA POLITICA ECONOMICA CON OBJETIVOS

Los primeros 30 países

Índice de Competitividad FM 2010-2011

- | | | |
|---------------------------------------|---------------------------------------|---|
| • Suiza 5.63 | ➔ Hong Kong 5.30 | • Nueva Zelanda 4.92 |
| • Suecia 5.56 | • Reino Unido 5.25 | • Islandia 4.91 |
| ➔ Singapur 5.48 | ➔ Taiwán 5.21 | • Emiratos Árabes Unidos 4.89 |
| • Estados Unidos 5.43 | • Noruega 5.14 | • Malasia 4.88 |
| • Alemania 5.39 | • Francia 5.13 | • China 4.84 |
| ➔ Japón 5.37 | • Australia 5.13 | • Brunei 4.75 |
| • Finlandia 5.37 | • Catar 5.11 | • Irlanda 4.74 |
| • Países Bajos 5.33 | • Austria 5.10 | • Chile 4.69 |
| • Dinamarca 5.32 | • Bélgica 5.09 | |
| • Canadá 5.30 | • Luxemburgo 5.07 | |
| | • Arabia Saudita 4.95 | |
| | ➔ Corea del Sur 4.93 | |


[México](#) 4.19 (66) (60)

¿Que hicieron bien?


- la estabilidad económica
- la protección en los mercados internos;
- el otorgamiento de créditos orientados a los tipos de industrias que se necesitaban para el desarrollo del país.
- la fijación de metas de exportación para empresas e industrias específicas;
- la creación de organismos de comercialización de las exportaciones;
- el aumento de la capacidad de la fuerza laboral
- la apertura a ideas y tecnologías provenientes del exterior;
- los subsidios a las industrias en decadencia;
- las inversiones públicas en investigaciones aplicadas a la actividad industrial y a la exportación;
- el amplio intercambio de información entre los sectores público y privado.

...frases “famosas”

- ... la mejor política industrial es que no haya política industrial
- Sobre la industria textil mexicana....si van a desaparecer dentro de 10 años mejor que desaparezcan ahora



Pais	Pais	PIB (nominal) (millones de US \$)
	Gloбал (2008)	60.557.010,0
	Pais	2010
1	Estados Unidos	14.624.184
2	China	5.745.133
3	Japón	5.390.897
4	Alemania	3.305.898
5	Francia	2.555.439
6	Reino Unido	2.258.565
7	Italia	2.036.687
8	Brasil	2.023.528
9	Canadá	1.563.664
10	Rusia	1.476.912
11	India	1.430.020
12	España	1.374.779
13	Australia	1.219.722
14	México	1.064.042





¿HAY POLÍTICA ECONÓMICA EN MÉXICO?



¿Quién?

¿Con que?

¿Para que?



PROGRAMA SECTORIAL DE ECONOMIA 2007 - 2012
DO MAYO 2008



1). Contar con un sistema de apoyo integral a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES), que sea referente a nivel internacional y que permita impulsar efectivamente a las empresas y a los emprendedores con proyectos viables que favorezcan la generación de empleos



PROGRAMA SECTORIAL DE ECONOMÍA 2007 - 2012

100 MAYO 2008



- 2). Crear un organismo de clase mundial que consolide y articule los esfuerzos del gobierno federal en materia de promoción de exportaciones y de atracción de inversión extranjera directa: "ProMéxico".



PROGRAMA SECTORIAL DE ECONOMÍA 2007 - 2012

100 MAYO 2008



- 3). Consolidar un Sistema Nacional de Apertura Rápida de Empresas, que propicie la reducción de trámites y agilice los tiempos de respuesta en la apertura de negocios.



DO MAYO 2008



- 4). Garantizar la aplicación de una política de competencia en los sectores regulados (transportes, telecomunicaciones, energía, financiero) y en otros sectores de la economía, promoviendo mercados más eficientes.



DO MAYO 2008

- 5). Contar con un sistema para incrementar la competitividad de la economía mexicana, logrando una mejoría de México en relación a los indicadores internacionales.



 **SEDECO**
SECRETARÍA DE ECONOMÍA

PROGRAMA SECTORIAL DE ECONOMÍA 2007 - 2012

DÍO MAYO 2008



6). Una economía más competitiva, profundizando y ampliando la red de acuerdos comerciales.



7). Instrumentar políticas para contar con una estructura económica con mayor participación de manufacturas y servicios de alto valor agregado.





PROGRAMA SECTORIAL DE ECONOMÍA 2007 - 2012

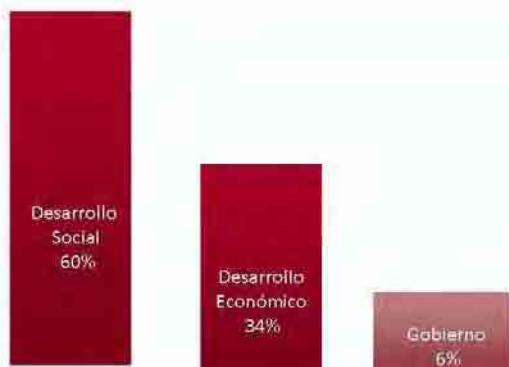
DO MAYO 2008

9) Establecer políticas que promuevan la protección del consumidor y de los sectores económicos.

10) Fomentar una banca social más fortalecida con mayor patrimonio social, especialmente para el sector de la población excluido del sistema financiero comercial, mediante la instrumentación de políticas públicas que apoyen el fortalecimiento de instituciones financieras de ahorro y crédito popular que promuevan el desarrollo económico de las comunidades y de los negocios en pequeña escala.



¿EN QUE SE GASTA?



SHCP PEF 2010



¿EN QUE SE GASTA?

✓ Combatir la pobreza

Se propone un Gasto Público dirigido a combatir la pobreza para asegurarle a la población un mayor acceso a la alimentación, a los servicios de salud, a la educación y a la vivienda.

✓ Mayor crecimiento económico

Se plantea que el Gasto Público impulse al crecimiento económico y genere más empleos, con programas que apoyan a las empresas y a los trabajadores, y más inversión en infraestructura y en obras públicas.

✓ Fortalecer la seguridad pública

Se mantiene como prioridad fortalecer la seguridad pública en todo el país, así como los esfuerzos en la lucha frontal contra la delincuencia y el crimen organizado.



FONDO PYME

AÑO	Presupuesto Original Mill de pesos	Presupuesto Ejercido Mill de pesos
2003	180.06	162.08
2004	784.04	1195.09
2005	1556.00	1865.72
2006	1742.72	3173.66
2007	2743.40	3445.00
2008	3574.01	6608.31
2009	5579.29	5379.49
2010	5890.30	
2011	6940.0	

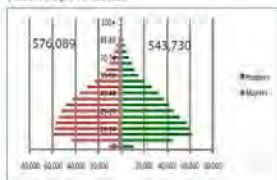


....¿Y Tlaxcala?

Tlaxcala

POBLACIÓN 1,169,936 habitantes (2011).

Pirámide poblacional



UBICACIÓN GEOGRÁFICA. A 115 Km de México D.F. con un mercado de 75 millones de personas.

A 998 Km de Monterrey, Nuevo León

A 1,220 Km de Nuevo Laredo, Tamaulipas

A 2,886 Km de Tijuana, Baja California

Somos el Estado con mayor número de km pavimentados en el País.(2,470km)

Principales carreteras:

Eje Veracruz-México-Nuevo Laredo-Texas

Autopista "Ara Norte": Tlaxcala-Quetzaco-

Guadalajara-Monterrey.

351.54 km principales líneas Kansas City (TFM) y

Ferrosur

Puerto de Veracruz a 308 km

Puerto de Manzanillo a 346 km

Sistema carretero

Sistema ferroviario

Puertos

Aeropuertos

Internacionales:

"Benito Juárez" en México, D.F. a 115 km

"Hermanos Serdán" en Puebla a 40km

Local, Ubicado en el Municipio de Atlangatepec.

Tlax. en proyecto de reapertura.



1975-1981 Política económica de Estado

3 objetivos

- ✓ Industrialización
- ✓ Educación
- ✓ Infraestructura

1981-992

Se agregaron Turismo y Cultura

Se contó con recursos federales

SEMBLANZA CURRICULAR

La Lic. María Adriana Moreno Durán es licenciada en economía por el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey tiene estudios de maestría en Prestación de Servicios Profesionales del Colegio de Posgraduados de Chapingo; diplomado en Historia de México, del ITAM; diversos estudios de actualización en Harvard; posgrado en Desarrollo Económico, de Italia.

Su experiencia laboral, directora de planeación de Audis, del gobierno del estado de México; coordinadora de asesores de la Oficialía Mayor de la Secretaría de Programación y Presupuesto; diputada local, secretaria de Desarrollo Rural en Tlaxcala; coordinadora del Copladec, en Coahuila; directora corporativa de Planeación en Pemex; socia fundadora del Despacho de Consultoría Polífes, SC.

Y como experiencia catedrática, en la Universidad Autónoma de Tlaxcala es maestra de economía, en la Universidad Iberoamericana de la Ciudad de México, y maestra de diversas materias en la Universidad del Valle de México en Tlaxcala.

DIP. ILDEFONSO GUAJARDO VILLAREAL

Diputado Federal por Nuevo León,
Presidente en la Comisión de Economía
Ponencia Trabajada de versión estenográfica

Les quiero decir que la verdad en estas épocas, aparte de prepararnos a reuniones mensuales generalmente tratamos de estar un poco más en nuestros distritos porque lamentablemente o afortunadamente el desarrollo de la política en México nos ha obligado a los legisladores que no podemos hacernos de la vista gorda y tenemos que estar cerca de los electores, entonces la verdad estoy aquí porque César Becker es un gran amigo de muchos años y porque me estuvo hablando todos los días para asegurarse de que estuviera aquí, y con mucho gusto, sobre todo cuando me enteré con quién iba a compartir el panel, pues con más ganas me animé.

Y les soy muy sincero, me animé porque es una reflexión que realmente es gozosa, es una reflexión que se antoja. Yo tengo el gusto de conocer hace mucho al doctor Barquín, y tuve el gusto de tenerlo como ponente en un foro que organizó la Comisión de Economía para analizar las sanciones público privadas; y la verdad es que, como todo en el Congreso, tiene que ser balanceado.

Tuvimos pros y contras, y algunos contras bastante agresivos. Pese a todo el doctor Barquín tuvo un posicionamiento muy ecuánime y hasta cierto punto favorable al ambiente de las APP, con un sentido muy certero de visión de Estado nacionalista, en un sentido constructivo de la palabra, así es que para nosotros su participación en ese foro fue fundamental.

Adriana, qué más que decir que cuando llegué a esta Ciudad de México por primera vez, a mi primer puesto federal como director de Finanzas Públicas en la Secretaría de Programación ella era alta funcionaria, asesora del oficial mayor de la secretaría, y ambos colaborábamos con Rogelio Montemayor, subsecretario de Programación y Presupuesto.

De alguna manera, Carlos ha estado muy pendiente de cómo organizarnos, pero hay una gran tentación de entrar primero en un debate en la introducción que hace el doctor, muy valiosa; es un abogado con una visión económica muy completa y muy bien planteada a través de la historia contemporánea de la economía reciente.

Sin embargo, es un debate muy interesante que nos puede conducir a muchos lados; pero no es el propósito fundamental. Lo único que les puedo decir es que, amablemente el moderador omitió algo de mi currículum que creía,

a lo mejor, que iba a ser comprometedor: fui funcionario del Fondo Monetario Internacional por cinco años; encabezé los trabajos con el Brasil y adicionalmente decirles que la verdad es que me siento muy orgulloso de haber trabajado en las mejores burocracias internacionales.

Sólo un elemento que me limitaría a decir: cada vez que yo escucho que el modelo económico es fallido la primer pregunta que yo les hago es: ¿cuándo hemos dejado que el modelo económico funcione como debe funcionar? No lo hemos dejado funcionar; cuando intentamos hacer operar un modelo económico tenemos que ajustarnos a las demandas de ese modelo económico.

Les doy un solo ejemplo: los Estados Unidos Unidos, hace 100 años tiene una Ley de Competencia Económica efectiva, más de 100 años, 120 años; nosotros la introdujimos por primera vez tímidamente, en 1992, tímidamente y nos tardamos desde el 92 hasta el 2011 para tener un verdadero marco en materia de competencia que le dé herramientas a la Comisión Federal de Competencia.

Entonces si a nuestros empresarios no les dimos las herramientas para tener competencia interna y leal cómo les podemos exigir que compitan globalmente, si no les damos los instrumentos para que no sean presas de las más caras tarifas de telecomunicación nacional, de los más altos costos de transporte. ¿Por qué? Porque no hemos generado las condiciones de competencia necesarias para poder entrar en un modelo de competencia global.

Entonces ese es un debate fascinante que me encantaría tenerlo en otro momento, porque soy de los que creen que al modelo económico no lo hemos dejado funcionar como debe de funcionar, en ese sentido y sí efectivamente el esquema y por el cual hoy tiene la cabeza debajo de la tierra como el avestruz Europa y Estados Unidos, es el esquema de un Estado que no tuvo la capacidad regulatoria para controlar a un sistema financiero voraz, que se llevó entre las patas al sistema real de la economía. Y ahí estoy totalmente de acuerdo. Pero de nuevo, no es una falla en el diseño del modelo, es una tremenda falla en su aplicación.

No queriendo entrar más en el tema. Me encantó también la exposición de Adriana, cuando hace un planteamiento muy integral de la historia y parte de un esquema fundamental: la ausencia de una política que la lleva al otro plano, porque la ausencia de una política industrial, pero hay que llevarla de una política económica integral.

Sin embargo como yo soy un buen alumno de mis maestros como Becker, lo que intenté hacer en una reflexión es que no soy abogado, me gustaría conceptualizar la arquitectura legal de este país en materia de competencia económica, para poder entender dónde estamos atorados. Y entonces aquí presentes están los abogados de la comisión, que son los que me ilustran cuando el economista

no le entiende mucho al marco legal y entonces tuvimos un debate interno en mi oficina, sobre en dónde están las bases legales de este sistema de desarrollo económico.

Y es muy claro, o sea, digo, tampoco estoy tan bruto como para no entender que la Constitución se enmarca fundamentalmente, las responsabilidades económicas en este país, en cuatro capítulos fundamentales. El capítulo 25, el 26, el 27 y el 28, fundamentalmente.

Y cuando podemos analizar el contenido de cada uno de estos capítulos, vemos elementos concurrentes y comunes donde creo que todos los que están aquí sentados han llegado y han pasado por ellos de manera recurrente. El 25 que digamos, es el fundamental. Si hacemos un esqueleto de qué tiene el 25, incluye el concepto más básico de desarrollo, o sea, desarrollo, no sólo crecimiento, sino es un crecimiento sustentable. Sustentable no sólo en los nuevos términos de la sustentabilidad ecológica, que es lo que primero se nos viene a la mente, sino de la capacidad de que no impongamos en las futuras generaciones, para satisfacer las necesidades de las presentes.

Entonces la sustentabilidad es un concepto fundamental en el objetivo mismo del desarrollo, obviamente con equidad, que ahí creo que este país se ha rezagado cuando vemos que cada vez más mexicanos hacen la lista de los 100 hombres más ricos en Forbes y seguimos totalmente deteriorados en el índice Guinne de distribución de ingreso y donde los niveles de pobreza están creciendo.

Y en el mismo 25 incluimos y vemos el concepto fundamental de economía mixta. O sea, todo esto ocurre porque es una visión de liderazgo del estado en materia económica, que obliga a la contribución —ahí mismo— del sector social, el sector privado y el sector público. Dentro de todo esto, la verdad es que cada vez que me intento meter como economista a entender la arquitectura legal de este país, somos muy buenos, o sea, generalmente incluimos todo. Ahí mismo en el 25, está la fortaleza regulatoria del Estado mexicano, ahí mismo en el 25, encontramos ya la referencia a las áreas exclusivas del Estado, que es el 28.

Y definimos en el 25 a lo que nos ha tomado un mundo, hasta hace un poquito en la Comisión de economía lo acabamos de aprobar, el concepto de economía social, que nos tardamos todos estos años para por fin tener una ley de economía social que nos lleve a la creación de un instituto que concentre todos esos esfuerzos desperdigados que están en todas partes para poder fortalecer la economía social.

Y luego nos vamos al 26. El 26 tiene básicamente dos componentes. El componente del sistema de planeación democrática y el componente que le da vida al INEGI, que es el sistema de información nacional, ese es el 26, el sistema de planeación democrática y el INEGI.

Nos vamos al 27 que es fundamentalmente el que da pie a la propiedad originaria del Estado, el artículo que fue necesario reformar cuando Carlos Salinas quiso revertir el uso de la tierra ejidal y de hecho se logró, en ese sentido y que de alguna manera va a la propiedad originaria del estado y de los recursos naturales en los cuales incluimos el petróleo, la minería, etcétera.

Y luego llegamos al 28 de las áreas estratégicas reservadas al Estado mexicano. Ahí tienen ustedes encapsulados en esos cuatro artículos de la Constitución, fundamentalmente el marco en el cual los que echamos todo este rollo económico tenemos que sujetarnos dentro de lo que es el planteamiento constitucional.

Ahora, si bien ese es, y lo refería Adriana, básicamente las grandes atribuciones en materia de competencia, están en la Federación. En ese mismo ejercicio que hicimos de discusión y de debate en la oficina de ustedes aquí en el Congreso, dijimos, bueno, a ver, veamos cuantos estados de la república tienen leyes que de alguna manera hagan referencia al desarrollo económico y al fomento económico.

Con excepción de dos estados prácticamente todos los estados de la república tienen un instrumento legal y el común denominador es que esos instrumentos se llaman “de fomento económico” o de “promoción económica”. No se llaman de desarrollo, porque justamente estás consciente de que no tienen los instrumentos suficientes para poder llegar al nivel de desarrollo.

Y cuando uno analiza, por ejemplo la de Nuevo León y que de alguna manera soy corresponsable porque era el líder de la fracción parlamentaria del PRI en el congreso estatal cuando se aprobó.

¿Cuáles son las características de esas leyes estatales? Y aquí tengo una lista muy sencilla de lo que casi todo el mundo incluye. Fomento a la inversión nacional extranjera mediante incentivos, memoria regulatoria, generar las sinergias entre los actores que confluyen en un estado.

¿Quiénes son los actores? Las universidades públicas, los centros de investigación que créanlo o no, en Nuevo León por muchos años, hasta que no llegamos al 2007, el Tecnológico de Monterrey iba por un lado y la Universidad de Nuevo León iba por el otro y cada uno duplicaban sus esfuerzos en sus centros de investigación.

Qué sentido tiene que las casas de estudio más importantes de una entidad no se pongan de acuerdo y se hablen para buscar sus ventajas comparativas y potencializar su capacidad de investigación y desarrollo para la promoción y el empuje tecnológico de un estado.

Eso se logró por primera vez en Nuevo León, que el Tec y la universidad compartieran en un solo campo tecnológico, sus mejores laboratorios y a eso le aunamos las Cámaras empresariales y todos los que confluyen en esta sinergia fundamental. Comentar clúster y cadenas productivas. Es la otra parte de la estrategia que generalmente adoptan los estados. Empatar los recursos para el desarrollo de la infraestructura, con las necesidades del sector productivo, independientemente de las necesidades de infraestructura social, para poder empatar lo que demanda la planta productiva, para poder tener una infraestructura necesaria para desarrollarse, dentro de los límites del gasto público.

Finalmente, un sistema de información necesario para la planeación empresarial, que de alguna manera algunos estados pueden y otros no tenerlo, por lo que requiere, y finalmente incluso hay condiciones para entrar a la promoción y establecimiento de mecanismos financieros.

Hoy hay estados de la república que combinan los fondos financieros para Pymes federales y ellos le meten lana para que las tasas de interés puedan ser preferenciales y poder empujar algunos sectores estratégicos de sus estados. O sea, también tienen algún instrumento que les permite actuar en materia de tasas de interés preferenciales o subsidiadas, esperemos, con transparencia y con claridad.

Finalmente todas incluyen una política de Pymes. Entonces lo primero que uno podría llegar a concluir, es decir, prácticamente los estados pueden entrarle a todo, porque según me explican mis abogados, un precepto constitucional válido es lo que no prohíbe la Constitución en automático, está permitido.

Y los estados han sido muy eficientes, sobre todo en las últimas dos o tres décadas, de ellos mismos tratar de empujar y proyectar el tipo de responsabilidades que pueden adquirir para ellos ser responsables de su propia promoción y de su propio encauzamiento, en este caso del fomento, más que del concepto integral del desarrollo que ya sabemos que es otro concepto.

Pero como aquí estamos analizando potestades, es muy importante ver los ámbitos de esas potestades. Finalmente llegamos al municipio que ahí sí, para que vean, el municipio fundamentalmente interviene en un solo concepto, que es el concepto de la mejora regulatoria para que no sea un estorbo en el proceso del desarrollo y el establecimiento de la planta manufacturera industrial y económica, con alguna incorporación en materia de gasto mucho más limitada que el Estado. Como primera conclusión podríamos decir que ahí está, se han metido en todo lo que han querido en materia de promoción, pero es una falacia; y es ahí donde me encanta estar con el doctor, Barquín porque de hecho voy a derivar en muchas cosas donde me encantaría escuchar su opinión. Aquí tenemos dos problemas

fundamentales: el primero, por qué esto es una falacia. Porque todo esto depende de algo fundamental que dijo Adriana, que es el acceso a recursos públicos de las entidades locales y municipales.

Y si el sistema de federalismo fiscal está roto, no está funcionando adecuadamente en este país, automáticamente todas estas grandes ideas e intentos de los estados se quedan sólo en ideas e intentos porque no tienen los recursos necesarios para llevarlas adelante. Entonces, dependen de lo que se piensa en un escritorio en la Secretaría de Economía en la colonia Condesa y de ahí depende todo el país para poder avanzar realmente en un esquema eficiente de empuje a la promoción y al desarrollo. Ése es el primer problema.

Pero sin embargo, cuestionando y arrinconando a mis abogados para que pensáramos fuerte, llegué a otra conclusión. Hay otro problema estructuralmente fallido en este proceso y es el que tiene que ver con que —y me da mucha risa porque llegué a la misma conclusión que el doctor, empezando con un planteamiento totalmente diferente— el 27 constitucional lo tenemos que transformar. Y llegué a esa conclusión, sin ser abogado y con un proceso totalmente distinto de aproximación porque ahí sí hay un problema muy serio y llegamos a lo mismo.

De qué le sirve a Campeche tener recursos naturales, de qué le sirve a Tabasco tener recursos naturales; simplemente están recibiendo las terribles consecuencias de la contaminación, de la mono-proyección de su desarrollo hacia un sector que les está dejando solo externalidades negativas y los tenemos totalmente condicionados. Yo llevaría el planteamiento del doctor a otro recurso natural, que es el agua y que va a ser el gran tema del siglo XXI.

El replanteamiento del 26 es fundamental para darles libertades a los estados en la conducción de su propio desarrollo y es esa flexibilidad la que nos tiene que generar nuevas formas de resolver la problemática. No podemos estar dependiendo de un sistema centralizado.

Por una parte, enfocamos el problema real de transformación del 26, pero luego hay otro tema básico, y ahí sí se va a desatar polémica, estoy seguro. El sistema de planeación nacional. En este país, no nos hagamos guajes, no está funcionando el sistema de planeación nacional. Y no me refiero al politburó soviético, no me refiero a las cuotas de producción, no me estoy refiriendo a eso, me estoy refiriendo al ejercicio mínimo de intentar ver dónde queremos a este país en los próximos 30 años.

Estamos ejecutando un ejercicio presupuestal sobre las rodillas, con decisiones coyunturales que no tienen visión de largo plazo. La mano derecha a veces no sabe lo que está haciendo la mano izquierda en la misma política gubernamen-

tal. Hemos creado una treintena de instituciones gubernamentales dedicadas, en forma directa o indirecta, al desarrollo, que no están interconectadas para llegar a un objetivo común.

No tenemos políticas públicas que estén realmente construyéndose unas sobre otras. Todo mundo está haciendo lo mejor posible en cada uno de sus campos de especialidad, pero no nos estamos hablando los diferentes componentes en el sistema de planeación nacional.

A qué voy. Hay pilares fundamentales en esta visión de política económica de largo plazo. El pilar de la educación, el pilar del desarrollo tecnológico, el pilar del financiamiento. Es una vergüenza lo que está pasando con la banca de desarrollo y con la debilidad tremenda de las decisiones financieras para financiar las Pymes y los verdaderos proyectos productivos.

Les doy un ejemplo. Mi amigo, paisano, Héctor, el director de Nacional Financiera vitorea por todas partes que está creciendo tremendamente el financiamiento Pyme. La mala noticia es que el componente más importante de ese financiamiento es el factoraje y el factoraje no es otra cosa más que un financiamiento que le das al pequeño para que le pueda dar más plazos al grande, y al que están financiando finalmente es al grande.

El último talón de Aquiles es el sistema de planeación presupuestal atado a un sistema de planeación nacional. En eso tenemos un resquebrajamiento total de la decisión de largo plazo de este país y aquí es donde me gustaría escuchar la opinión, en la ronda de preguntas, haciendo la primera pregunta: qué sentido tiene que esta Cámara tenga la responsabilidad de la aprobación presupuestal como corresponsable en el diseño del presupuesto —lo presenta el Ejecutivo, pero lo aprobamos nosotros— si el sistema nacional de planeación reside exclusivamente en un solo hombre en este país. El que aprueba el Plan Nacional de Desarrollo es el presidente de la república.

Debe de escuchar a los municipios, debe de escuchar a los estados, debe de escuchar al Congreso, pero sólo escuchar. ¿Que acaso no tendría sentido establecer un rigor de participación y no sólo escuchar sino realmente llegar a un consenso nacional para definir el futuro país que queremos en una política económica de Estado para las siguientes tres, cuatro, cinco década?

Creo que en esos dos elementos está la fractura fundamental del asunto: la potestad sobre los recursos y el sistema de planeación nacional y todo ello obviamente con el comentario que hicimos de que todas estas bellezas que dicen las leyes estatales que pueden hacer no las pueden hacer con el actual sistema de federalismo fiscal.

Yo ahí dejaría más que soluciones el dilema de los planteamientos y no me quiero ir sin rebatirle a Adrianita el comentario que hace de que Nuevo León es el único ganador del TLC. Es muy sencillo: el Tratado de Libre Comercio, en sus planteamientos, no define más que una sola cosa: la reducción de las barreras arancelarias, no arancelarias y los obstáculos a la inversión. Eso se logra con el establecimiento del Tratado.

Sobre todos los demonios a los que hacemos alusión, que son las maldades del TLC, hay que reflexionar. El Tratado no ambicionó ser más que lo que es. Les doy un ejemplo: el sector agrícola mexicano. Es infernal lo que hicimos con el sector agroalimentario en materia de semillas: el maíz, el frijol, etcétera.

Señores, eso es totalmente falso. Se le dieron 15 años de transición al proceso de apertura. Al maíz se le dieron 15 años para que pudiéramos transitar. Qué pasó en este país. Que no pusimos, desde el momento en que firmamos el Tratado de Libre Comercio, las políticas públicas necesarias para impulsar los sectores agrícolas mexicanos productivos que pudieran tomar la posibilidad de darles a los campesinos alternativas.

No entramos con recurso público para financiar la conversión productiva agrícola y los dejamos destinados a que a la hora que entró la cortina total de desfasamiento tarifario no tuvieron el apoyo gubernamental necesario para hacer la transición. La falla no es del TLC, la falla es de las políticas públicas que era necesario tener en el lugar necesario, apoyando a los campesinos para que pudieran hacer la transición. Ahí fallamos todos en ese proceso de transición.

Otro de los elementos fundamentales: efectivamente hay regiones que estaban mejor preparadas para favorecerse con el TLC, pero les doy ejemplos sencillísimos. Hagamos la pregunta de qué era Aguascalientes antes del TLC. Qué pasó con Aguascalientes en materia de todas las plantas automotrices que se establecieron. Los beneficios del Tratado en materia de manufactura.

El año de entrada al TLC al año 2001 potencializamos en cuatro el nivel de comercio que se establecía en el país. El nivel de inversión extranjera a la fecha en el mercado de Norteamérica ha crecido seis veces. En generación de empleos, en empuje al sistema salarial, en exportaciones, en inversión extranjera directa en estados claves está totalmente demostrado; claro, hay estados que ganaron más que otros, pero todo mundo ganamos.

Tal vez el argumento tuyo, Adriana, es: si se refiere al TLC, se pierden esas ganancias. Probablemente. Están derivadas exclusivamente de esa conexión porque no hemos generado el mercado interno necesario y fortalecido para hacerlo, pero no que el TLC no haya dejado beneficios en una gran cantidad de estados que han potencializado su planta manufacturera y su esquema de exportación.

SEMBLANZA CURRICULAR

El Lic. Idelfonso Guajardo Villareal es licenciado en economía por la Universidad Autónoma de Nuevo León. Obtuvo la maestría en economía por la Universidad Estatal de Arizona y doctorado en finanzas públicas por la Universidad de Pennsylvania.

Ha sido profesor adjunto de la Universidad de Pennsylvania, catedrático en la Universidad Autónoma de Nuevo León; investigador en la Universidad Estatal de Arizona.

Trayectoria política: Secretario general adjunto al CEN del PRI; presidente de la Fundación Colosio en Nuevo León; coordinador de asuntos internacionales del Comité Ejecutivo Nacional; diputado federal propietario por el PRI; diputado local propietario, diputado federal propietario actualmente en la LXI Legislatura.

Experiencia en la administración pública federal: Director de Finanzas Públicas de la Secretaría de Programación y Presupuesto; oficial mayor de la Secretaría de Relaciones Exteriores; subsecretario de Desarrollo Turístico en la Secretaría de Turismo, jefe de la Unidad de Planeación, Comunicación y Enlace de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial; jefe de la Oficina Ejecutiva de la Gubernatura en el gobierno del estado de Nuevo León, y varios cargos en las legislaturas locales o federales.

SEMBLANZA CURRICULAR

MODERADOR: MTRO. CARLOS N. VALERO FLORES

El Mtro. Carlos Valero Flores, es licenciado en economía y maestro en derecho por la UNAM. Ha desempeñado cargos en la administración pública, federal y local. Ha sido profesor en la Facultad de Derecho de la UNAM; Universidad Humanitas; y en el ITAM.

Es conferencista, autor y coautor de varias publicaciones. actualmente se desempeña como director de estudios parlamentarios del CEDIP.

MESA 10

Materia Fiscal

PONENTES: Mtro. David Colmenares Paramo, Dr. Armando Enrique Cruz Covarrubias, Dip. Mario Alberto Di Constanzo Armenta, Dr. Jorge Armando Mora Beltran

MODERADOR: Mtro. Manuel L. Hallivis Pelayo

MTRO. DAVID COLMENARES PÁRAMO

Académico y Asesor en temas de coordinación fiscal

Ponencia trabajada de versión estenográfica

En primer lugar agradecerle a la Cámara de Diputados, al Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias. Al maestro César Becker Cuéllar, por esta invitación. Por supuesto al magistrado, mi amigo, Manuel Hallivis Pelayo. Y desde luego a todos ustedes por estar tan temprano.

El tema para mí ha sido un tema absorbente, tengo la oportunidad de estar casi en los tres frentes. Estar en la función pública y estar criticando desde otros.

Como ya mencionaron nuestros compañeros, los orígenes del sistema de coordinación fiscal, el pacto fiscal que hoy tenemos vigente y que también desde mi punto de vista ya se agotó el arreglo político a que obligaron las reformas de 1980, que estaban hechas desde 78, porque traían la innovación de la introducción del impuesto al valor agregado y una nueva Ley de coordinación fiscal, que entonces el maestro David Ibarra comenta, por qué tardó dos años en estar aprobada la ley y empezar a operar hasta los 80's, porque el IVA, que siempre ha tenido una especie de maldición en torno a sí, estaba muy cuestionado por los dirigentes de la época y por el principal asesor del presidente, que era Rafael Izquierdo, diciendo que iba a tener un impacto inflacionario terrible.

Entonces López Portillo le dio a David Ibarra dos años para tratar de cabildearlo y promover la creación de este impuesto, hasta que un día le dice el presidente;

--se me hace que me rajo--, señor secretario, porque va a ser muy inflacionario y va tener un costo político muy alto. Y además es la reforma de David Ibarra, no es la reforma del presidente de la república.

El maestro Ibarra cuenta en sus memorias que le recordó; a ver, ¿dígame usted quién redactó el decreto de la nacionalización de la industria petrolera? Nadie se acuerda, es el decreto del presidente Lázaro Cárdenas. Entonces eso fue lo que motivó que López Portillo aceptase ya la introducción del IVA y la creación de la Ley de Coordinación Fiscal.

A mí me tocó formar parte, de un grupo secreto de estudios, era un curso que se llamaba política y administración fiscal. Ahí nos entrenaron para ver qué cosa era el IVA.

Logramos tener una estructura tributaria más o menos equilibrada, todavía con un peso importante de los impuestos directos. Lo importante es que se eliminaron una gran cantidad de impuestos estatales y municipales, cerca de 400; las participaciones antes se realizaban impuesto por impuesto, a partir de 1980 se realizan con una bolsa, que es la recaudación federal participable, que ya mencionaban que está integrada prácticamente por todos los ingresos corrientes del gobierno federal, y no estaban incluidos ni el derecho adicional ni el derecho extraordinario de hidrocarburos.

Alguna vez yo preguntaba en Hacienda por qué no se habían incluido éstos en la recaudación participable, la respuesta fue porque nadie lo pidió y ya se quedó. Con el nuevo régimen fiscal de Pemex se fija un porcentaje del nuevo derecho y Labastida promovió y creció un poquito en 2007, y eso es lo que conforma hoy la bolsa de donde se reparten los recursos para las participaciones.

Nuestro sistema es concurrente, esto significa que con la venta de evitar la doble tributación, meterle mayor eficiencia al sistema fiscal del país, los Estados se adhirieron a un sistema de coordinación dejando en suspenso los impuestos que podrían ellos tener.

Mencionaba un gobernador del norte, el anterior gobernador de Sinaloa, que si Sinaloa recaudase sus impuestos, los impuestos a los que tendría derecho constitucionalmente, recibiría mucho más recursos que lo que recibe de participaciones.

El acuerdo era que a los Estados se les compensaría por esta cesión de facultades al gobierno federal con participaciones, las cuales serían crecientes. Empezamos como con un 12.5 por ciento en 79; llegamos, todavía siendo secretario de Hacienda el maestro Ibarra, al casi 16.3 por ciento y después ya fue

una evolución pequeña. En 1999 eran 18.5 y en 95 llegamos al 20 por ciento, más el punto de la coordinación en derechos. O sea, realmente se distribuían con las reglas 21 por ciento.

Desgraciadamente hoy nos quedamos atrás y surgieron en el tiempo otro tipo de transferencias condicionadas que hicieron que por lo menos en los seis años de 2000 a 2006, todo mundo se olvidara del debate del porcentaje participable, porque surge, se incrementa, se crea al PAFEF en 99 para 2000, se duplica para 2001 y en 2003 están los excedentes petroleros.

La recaudación participable pasó una buena historia durante estos años y se olvidó el tema, pero la cuestión es que nos quedamos a partir de 95 con el 17 por ciento y un piquito más para las entidades federativas, y el 5.26 por ciento para los municipios. Estamos hablando del 22.6 por ciento de equivalente de la recaudación participable.

Luego se crea en 98 el Ramo 33, que realmente lo que hizo fue integrar fondos que ya estaban dispersos en el Presupuesto, solamente se agregó en ese entonces el Fortamun, el Fondo de Apoyo para el Fortalecimiento de Estados, Municipios y el Distrito Federal, a quien se le excluyó dos años por razones políticas, después se le volvió a incluir nuevamente, que tiene como el 2.5 por ciento equivalente a la recaudación participable.

Digo equivalente porque las participaciones, si la recaudación sube, suben, y en el caso del presupuesto condicionado no; es una cantidad fija que, independientemente al comportamiento de la recaudación, siempre va a ser el mismo, pero para fines de referencia de integración del presupuesto es el equivalente.

Igual se crea en 99, para 98 los Estados dicen; bueno, ya los municipios tienen este fondo, nosotros qué, y se crea el PAFEF, que nace con un promedio como del 0.7 por ciento en 99 para 2000, y en las negociaciones, una propuesta que hizo Alfonso Sánchez Anaya, que era gobernador de Tlaxcala... un fondo financiero adicional, se duplica y queda casi en todo el sexenio de Fox en 1.8 por ciento en promedio de la recaudación participable.

En la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria que se aprueba en 2006 y con el nuevo régimen fiscal de Pemex, se acuerda que se iba a incluir ya en la Ley de Coordinación Fiscal el PAFEF. No se incluía porque era parte de la negociación con los diputados.

Todavía algún diputado por aquí que nos dijo su nombre, no está ahorita en esta sala, que trabajó en Hacienda, que nos decía; no metan el PAFEF, porque sí no, nosotros qué vamos a meter. Entonces siempre hubo una ganancia de la Cámara de Diputados el meter el PAFEF, hasta que se consolidó a partir de 2007 con el 1.4 por ciento promedio. Ahí se les fueron a los gobernadores porque ya

tenían un porcentaje mayor y la permanencia ya estaba asegurada, y se incorporó al Ramo 33, que efectivamente son ocho fondos; son transferencias condicionadas con diferentes características.

En 90 se cambian a iniciativa de Oaxaca la fórmula, entonces se buscaba un poco de mayor equidad porque había un diferencial per cápita de 8.5 a 1, respecto del Estado que más recibía, que era Tabasco respecto a Oaxaca.

Se hizo un frente, estábamos de un lado Oaxaca y 26 estados amolados más, y del otro lado estaba el Distrito Federal, el Estado de México; Nuevo León; Coahuila; Baja California, etcétera. Obviamente que ganamos los que éramos más y se modificó la fórmula introduciendo entre otras cosas, la dinámica recaudatoria de predial y agua en el fondo de fomento municipal, el que también se duplicó en esos años del 0.5 al 1 por ciento.

Esta fórmula estuvo vigente algún tiempo, había Estados perdedores y ganadores, decíamos que había menos ganadores, que eran el DF, Nuevo León o Tabasco, que Tabasco es un caso especial, y entonces se metieron dos reservas; una de contingencia y una de compensación con recursos de Estados y gobierno federal adicionales, para compensar a estas entidades que perdían, y entonces la pérdida más o menos se diluía, el Distrito Federal en aquel entonces era una dependencia administrativa del gobierno federal y lo que le quitamos al DF aumentaba la bolsa de los Estados, porque al DF le daban subsidios adicionales.

Así surge esta fórmula, pero en 2007 recomendados entre otras cosas por gente del Fondo Monetario Internacional, que trabajaron con mi sucesor en la Secretaría de Hacienda, cambian las fórmulas pero esta vez en consenso.

La de 90 implicó 12 reuniones nacionales donde hubo buen enfrentamiento entre los estados, pero enfrentamiento constructivo porque todo mundo quería algo mejor para su entidad federativa, pero en 2008 se hace un cambio directo donde supuestamente se va a dar un estímulo a la eficiencia recaudatoria, porque se meten para destruir todos los fondos en esencia, el PIB; la dinámica del PIB la dinámica de la recaudación propia y un resultado en otro sentido inverso para los Estados que no avanzaran, lo cual se veía muy atractivo para estados como Nuevo León o Distrito Federal. Pero lo que no les dijeron fue que el promedio de los 3 años anteriores se iba a ponderar, a multiplicar por el factor poblacional.

Resultado es uno por el factor poblacional y, entonces, vienen verdaderas tragedias presupuestarias para algunas entidades federativas. Les pongo un caso, Tabasco, que tenía el 4.64 por ciento de participaciones, hasta 2007, recibe hoy, el último Feller, se los pagaron con el 1.7, que es su factor de población.

Otros estados como el mío --navegamos de a muertito--, tenemos más población domiciliada. Sí, aunque no estén en Oaxaca, pero están ahí domiciliados y para el fines del censo cuentan y entonces, Oaxaca pasa del 2.2, con el nuevo sistema al 3.6

En Tabasco no la creían, inclusive se creó un fondo de compensación, que no era de compensación, era para los 10 estados más pobres, porque sí había una compensación que es la forma en que se está haciendo esta reforma y meten a Tabasco.

Resulta que los manipuleos que se hacen en el censo, (hace 2 años), cambia de metodología y de repente aparecen Tabasco y Campeche con incrementos en el PIB impresionantes, en el PIB per cápita. Baja a participación del Distrito Federal, que aunque no influye para la distribución de los recursos fiscales tiene otras implicaciones políticas.

A Campeche siempre se le dijo que el petróleo que estaba en el mar no era de los campechanos, que era de la nación, igual que a los tabasqueños, aunque los tabasqueños sí tuvieron beneficios del petróleo durante mucho tiempo, pero Campeche... Campeche recibía 500 millones de pesos al año, como compensación por los daños que le provocaba la actividad petrolera.

Ahora Campeche es, si fuera país sería la quinta economía del mundo, en términos per cápitas, sólo le gana Luxemburgo, Suiza, Mónaco, etcétera. Los campechanos son ricos hoy, tienen un PIB per cápita, en el anterior censo, del año pasado, de un millón de pesos, respecto a los 47 mil, por ejemplo, que tiene Oaxaca.

Esto se veía atractivo para todos los estados, pero entonces como le sube el PIB per cápita Tabasco lo sacan del Fondo Granier y entra el estado de México; entonces, Tabasco está viviendo un drama, que creo que en 2012 y el Tsunami de a de veras va a ser el financiero de Tabasco, o sea, están hasta el cuello, porque de ahí se cantan los otros problemas que les comentaría que tienen hoy las entidades federativas.

Ya comentamos lo de la RFP, que además tiende obviamente a decrecer. ¿Por qué no recaudan más los estados? Porque el potencial recaudatorio de los impuestos que tienen es muy bajo, el más importante es el impuesto sobre nóminas y muchos estados como Oaxaca lo tienen lleno de agujeros fiscales, ¿no? No recaudan más también porque muchas economías como la mía, la de mi estado tiene un bajo... una baja capacidad contributiva, pues los contribuyentes importantes no están en Oaxaca.

Ha habido efectivamente también en algunas entidades falta de responsabilidad fiscal, pero hay entidades que están planteando y que están pidiendo

que se le regresen potestades tributarias con capacidad para recaudar, pero no se les han querido regresar ni se toca el tema. El argumento es que si se les deja, por ejemplo, la administración de personas físicas, empezando por el régimen intermedio, Hacienda va a perder el control de los padrones de contribuyentes.

No se les da el impuesto a las ventas finales, que se plantea desde antes de la convención hacendaria, porque equivaldría tener que bajar en el mismo porcentaje la tasa, el impuesto al valor agregado. Entonces, es un juego y luego, en la colaboración administrativa no se les deja revisar grandes contribuyentes; entonces, hay una simetría muy fuerte.

Nada más para terminar voy a mencionar los grandes problemas de los estados. El endeudamiento, los estados se han endeudado; no es importante en relación al PIB, lo dicen las calificadoras, porque para ellos es buen negocio calificar.

Sin embargo, en relación a los ingresos ya hay casos extremos de Quintana Roo, de Sonora, de Veracruz, que han incrementado sus deudas casi al 170 por ciento del equivalente a sus participaciones y lo más importante es que el incremento más fuerte se ha hecho de septiembre de 2010 a la fecha, porque unas participaciones están por debajo de su nivel en términos reales de 2008, igual que la recaudación tributaria. Sí es cierto, estamos arriba 6.2 por ciento de la recaudación del año pasado, pero estamos por debajo de los niveles de 2008.

Luego, respecto a lo estimado a junio estamos 2 por ciento abajo de los estimado y como es un promedio hay estados que más o menos la libran, pero Campeche tiene 9 por ciento menos respecto a lo estimado. Luego, tienen un problema fuerte los estados con el gasto en educación básica; no hay una federalización de la educación básica, con las fórmulas que se cambiaron también en 2008, no les cubren los irreductibles; si el 98 por ciento es para sueldos y salarios, por ejemplo, Oaxaca no le alcanza.

Por eso son las broncas cada fin de año; en octubre ya el gobierno de Oaxaca no tiene recursos para pagar los sueldos; entonces, tiene que negociar con Hacienda para que el siguiente año le adelanten recursos del siguiente año, con todo lo que implica utilizar recursos de un presupuesto no aprobado.

Está el problema de los Paripastos, para tener acceso a programas federales tienen que poner su parte, ahí está el caso del Fonden y la solución que se les da desde el gobierno federal es criticarlos por el endeudamiento, pero sólo se les ofrecen fórmulas para que se endeuden más.

El fondito de reconstrucción que se hizo en Banobras; el poder meter como garantía el FAIS y el potenciar lo que se hizo en 2009, el FAEB, etcétera. En

fin, creo que todos estos son signos y el tema de datos para mucho, por supuesto, de que el pacto fiscal que tenemos está agotado y tenemos que cambiarlo, tenemos que cambiar...

Estuve en la última reunión de Conago, donde les preocupa el tema de educación y salud. Tienen razón; sin embargo, hay un fondo de mil millones que aprueba cada año el Congreso de la Unión y una cosa que plantea el gobernador de Querétaro, bien intencionado, sin embargo plantean indexar ese fondito de mil millones a la inflación, entonces, el año que entra serían mil 50, cuando solamente Veracruz necesita 800 millones, Oaxaca necesita 700.

Entonces, creo que no es por ahí, sino tendríamos que cambiar de tajo el pacto fiscal; realmente crear un acuerdo de la federación educativa no existe en los estados, son simplemente empleados del gobierno federal para administrar los servicios administrativos, no tienen una sola facultad en materia educativa.

En el caso de las potestades, regresarles potestades y revisar el porcentaje participable, en fin. Pero ya no es el tema ya de que Nuevo León, el DF, Tabasco recuperen lo que perdieron, porque eso como mencionó Jorge, ya es irreductible. Lo que tienes que hacer ahora, a lo mejor la Corte, que no le quiso entrar a la controversia que presentó el DF, porque les dijeron que si fallaban a favor del DF, como lo sugería su perito, iban a partir por el eje del sistema nacional de coordinación fiscal, lo que no era cierto; entonces, se fueron por el fondo y quedó... no pasó la controversia.

Pero finalmente, cada vez más estoy convencido de que gracias a esta decisión de la Corte, ahora la única opción que les queda a los Estados es pedir o que se incremente el porcentaje participable o recuperar algunas potestades tributarias. Muchas gracias.

SEMBLANZA CURRICULAR

Mtro. David Colmenares Páramo, es consultor y asesor en temas de coordinación fiscal y finanzas públicas. Es profesor de la Facultad de Economía de la UNAM desde 1978. Asesor del Presidente Nacional del Coparmex, y miembro de la Comisión de Asuntos Tributarios de Coparmex. Colaborador Editorial y Conferencistas desde hace 32 años en diversos periódicos y revistas nacionales y estatales.

Titular de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda, por muchos años. Secretario de Finanzas de Oaxaca y coordinador de administración fiscal regional en el sur de la República; delegado de Banobras en Oaxaca; miembro de la Junta de Gobierno del SAT.

Como secretario de Finanzas coordinó diversos trabajos de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales en 1990 y 1991; fue coordinador de esta Comisión Permanente. En la Convención Nacional Hacendaria participó como uno de los principales operadores o el principal operador de esta Comisión.

Fue director de Finanzas y Administración, también de Liconsa. Fue Premio Nacional de Economía Política en 1978. Ha sido asesor de diversos gobiernos de los estados: Tamaulipas, Tabasco, Guerrero, Nuevo León, Distrito Federal, Oaxaca, Michoacán, Puebla, Durango, etcétera. Y municipios como Tuxtla, Gutiérrez, Oaxaca, también. Y además fue presidente del Colegio Nacional de Economistas de 2000 a 2002.

DR. ARMANDO ENRIQUE CRUZ COVARRUBIAS

Académico de la Universidad Panamericana-Campus Guadalajara

**PANORAMA ACTUAL DEL FEDERALISMO Y
LA COORDINACION FISCAL****Introducción**

El tema del Federalismo y la Coordinación Fiscal, es un tema que ha generado, desde hace ya varios años, una inmarcesible discusión entre los gobiernos de las entidades federativas y los de la federación.

Este tema, que tiene que ver con el reparto de los recursos financieros entre los tres niveles de gobierno (Federación- Estados y Municipios) se ha tornado cada vez más complicado al grado que diferentes gobernadores ha amenazado con salirse del Sistema Nacional de Coordinación fiscal, argumentando que el reparto de recursos es injusto y no se corresponde entre lo que ellos aportan y lo que reciben.

El panorama o la situación actual, es evidente, tenemos Estados con condiciones económicas muy dispares, lo que nos incita a reflexionar si el modelo de recaudación y reparto de recursos, entre los tres niveles de gobierno, es el correcto.

En la actualidad, existe en nuestra Constitución, en teoría, un sistema federalista, y en la práctica, un sistema centralizado a favor de la federación, en perjuicio de los Estados y de los Municipios.

Desde hace un par de décadas, las transferencias de recursos de la federación hacia los Estados y de éstos hacia los Municipios ha aumentado considerablemente, pero, esto ha propiciado mayor dependencia financiera. Parece ser que se ha confundido mayor transferencia de recursos con mayor potestad tributaria estatal.

Cuando nuestra Constitución, se refiere a las entidades federativas lo hace refiriéndose a entidades soberanas¹, y el hecho que en la actualidad, su pre-

¹ Barragán Barragán, José. *El federalismo mexicano, Visión histórico constitucional*, IJ-UNAM, 2007, pp. 65 a 74

supuesto anual provenga en un 95% de la federación y sólo un 5% de impuestos propios, los ha convertido en meras dependencias regionales y no como se pensó desde 1824, en Estados soberanos con potestad tributaria propia de cualquier estado soberano.

Muy bien, ahora para entrar un poco más al tema del federalismo fiscal veamos algunos antecedentes.

Algunos antecedentes de la coordinación fiscal en México

En la Constitución de 1917, se estableció el primer acto de coordinación fiscal en México, ya que por primera vez se fijaron los límites impositivos de los diferentes niveles de gobierno. Dicha situación se pudo ver en el establecimiento del artículo 31 constitucional que señalaba (actualmente lo sigue haciendo), la obligación de los mexicanos para contribuir para los gastos públicos de la Federación, así como del Estado y municipio en el que residan. Nuestra Carta Magna estableció campos impositivos exclusivos a la Federación y campos tributarios reservados a los Estados; se estableció pues, competencia tributaria a la Federación, en aquellas materias que la Constitución reservó expresamente para ella y prohibió a los Estados realizar cualquier acto en otras materias.

Después de 1917, evolucionaron, en nuestro país, los sistemas tributarios, dando así lugar a una multiplicidad de impuestos derivados de la concurrencia impositiva entre la Federación y los Estados, en donde se grababa por parte de éstos, las mismas fuentes de ingresos y, consecuencia de ello, vinieron varios intentos del Gobierno Federal para evitar el problema. Dentro de esta etapa de evolución, se llevaron a cabo tres convenciones fiscales²: a) En la primera (1925), se trató de evitar la doble tributación y de delimitar los campos competenciales en materia de impuestos entre la federación y los estados; b) En la segunda, (1933), se volvió a tocar el tema de la competencia tributaria entre la federación y los estados y se emitieron algunas recomendaciones, entre ellas, la facultad de los estados para gravar la propiedad raíz, elevar a rango constitucional la delimitación de facultades impositivas entre los tres niveles de gobierno y dejar de considerar el Impuesto a la industria y al comercio como facultad privativa de la federación; c) En la tercera (1947), se señaló la necesidad de establecer un sistema que posibilitara un aprovechamiento coordinado entre los tres niveles de gobierno, reducir al mínimo los gastos de administración tributaria y control de ingresos.

² Cruz Covarrubias, Armando Enrique, *Federalismo Fiscal Mexicano*, 2004, pp. 127 a 140. Así mismo del mismo autor, véase *El estado actual del federalismo y la Coordinación fiscal en México*, Instituto Prisciliano Sánchez, México, 2009, pp. 51 a 62.

En esta convención, se recomendó crear la Ley Federal del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles (LISIM), en ella se determinó una tasa de 1.8% a la federación y un 1.2% para los Estados que aceptaran coordinarse.

En 1948, se creó la primera ley para regular el pago a los estados sobre participaciones en ingresos federales.

Para 1953, se publica la primera Ley de Coordinación Fiscal y los acuerdos en materia de coordinación de la federación con los estados³.

Es interesante observar cómo la coordinación fiscal se establece en una ley secundaria y no en la Carta Magna.

Con la entrada en vigor de la LISIM, empiezan a adherirse algunas entidades federativas y para 1951, eran ya 10 entidades integradas al sistema. Con el ánimo de incentivar la adhesión de todos los estados, en 1972, se decidió aumentar el porcentaje establecido en la ley en comento, al 4% y un 1% a quienes se coordinaran y para 1973, casi todos los estados de la República estaban coordinados.

La ley de coordinación fiscal de 1978

a)Exposición de motivos.

La presente ley entró en vigor el 1 de enero de 1980. Los objetivos y las finalidades que se perseguían con la creación de ésta, se pueden ver claramente en la exposición de motivos. Se dijo que el sistema constitucional permite a la Federación, en los términos de la fracción VII del artículo 73, establecer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto de gastos de la Federación, sin que esto quede limitado a los gravámenes enumerados en la fracción XXIX del propio precepto. Los Estados con apoyo en el artículo 124, tienen facultad para establecer las contribuciones necesarias para cubrir los presupuestos estatales y el artículo 115 da facultad a las legislaturas de los Estados para decretar los impuestos destinados a cubrir los gastos públicos municipales.

La Constitución no delimita la materia impositiva que corresponde a la Federación, a los Estados y a los municipios. Establece que tanto el Congreso de la Unión como las Legislaturas de los Estados, pueden establecer contribuciones

³ Faya Viesca, Jacinto, et.al. *Propuestas federalistas para la Convención nacional Hacendaria, 2004, FUNDAP, México, 2004, pp. 39 a 59*

sobre las mismas fuentes. Cuando ello ocurre, da lugar a la doble o múltiple imposición, consecuencia de la concurrencia o coincidencia en el ejercicio de facultades impositivas de la Federación y Estados.

El artículo 31, fracción IV, permite la concurrencia impositiva, pero esto no quiere decir que una misma fuente de ingresos fuera gravada con impuestos federales, estatales y municipales. “Simplemente el constituyente no juzgó necesario o conveniente separar las fuentes tributarias de cada ámbito de gobierno.⁴”

Todo esto “supone” que el Congreso de la Unión como las Legislaturas de los Estados trabajan con la prudencia necesaria para no establecer impuestos dobles o triples a los contribuyentes.

“El acuerdo entre Federación y Estados no se ha limitado a las fuentes de impuestos señaladas en la Constitución, sino que se ha extendido a otras contribuciones federales en las cuales los Estados y Municipios reciben participación a cambio de abstenerse de gravar la misma fuente. Esta abstención no constituye una restricción o limitación que vulnere la soberanía de los Estados; por el contrario, dicha soberanía se manifiesta y se ejerce cuando una entidad federativa decide dejar en suspenso la aplicación de sus propias leyes o no dictarlas, a cambio de recibir participación en el impuesto establecido por la Federación⁵”.

Se dijo, además, que faltaba uniformidad y armonía en cuanto a los porcentajes de distribuir los recursos entre los diferentes niveles de gobierno.

Se propone crear el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Dentro de dicho sistema ya no se otorgan participaciones respecto de ciertos impuestos, sino que la parte que corresponde a los Estados y a los municipios se determina en base al total de impuestos federales. En esta iniciativa no se propone aumentar el por ciento que reciben los Estados y municipios.

“Estamos convencidos de que una mejor distribución del ingreso fiscal entre Federación y Estados y una reasignación de atribuciones entre una y otros, constituye un instrumento idóneo para el fortalecimiento del federalismo. Llegar a dotar de más recursos a los Estados, dará a éstos la base económica indispensable para que hagan lo mismo con sus Municipios. El fortalecimiento de la institución municipal constituye la base y garantía de nuestro desarrollo democrático⁶”.

Se dijo en esta exposición de motivos que “los Estados en base a su soberanía” podrían optar por adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

⁴Véase CAMARA DE DIPUTADOS, Diario de Debates, año III T. III, No. 39, pág. 113.

⁵Idem.

⁶Ibidem, p. 114.

o no hacerlo. Cabe señalar que la formulación de dicha ley no favorece, como se dice en ella, a los Estados, respecto de cuidar su soberanía, ya que se les dice que es optativo adherirse o no, pero si no lo hacen no se les dará el por ciento de recursos que les correspondan y se seguirán cobrando los impuestos federales en sus territorios.

En esta Ley, también, se crean los organismos para vigilar el desarrollo de la coordinación tales como: Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales y el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas.

b) Algunos aspectos regulados en la Ley de Coordinación Fiscal de 1980.

La ley de Coordinación Fiscal, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el miércoles 27 de diciembre de 1978, contenía 23 artículos, cuatro capítulos y seis artículos transitorios. En el primer capítulo se señalaba el objeto que tendría dicha ley, que sería: establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribución de las participaciones; las normas referentes a la colaboración administrativa entre las autoridades fiscales; crear los organismos que vigilarán la coordinación y en general las bases de funcionamiento.

También se habló sobre los convenios de adhesión que celebrarían los Estados que desearan adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Se establecieron las formas y porcentajes de distribución que habrían de hacerse entre la Federación, Estados y municipios. Se crea el Fondo General de Participaciones y el Fondo Complementario de Participaciones. La cantidad o porcentaje que a cada entidad correspondería se determinaba así.

“ARTICULO 3º.- La cantidad que a cada entidad corresponda en el Fondo General de Participaciones se determinará conforme a las reglas siguientes⁷:

I.- El monto de la participación que corresponda a una entidad proveniente del Fondo General de Participaciones en el año anterior a aquél para el que se efectúe el cálculo, se dividirá entre la recaudación federal obtenida en la entidad en el mismo año anterior.

II.- El monto de la recaudación federal obtenida en la entidad en el año para el que se haga el cálculo, se dividirá entre la recaudación federal percibida en todo el país, en el mismo año.

⁷ Idem.

III.- Se multiplicarán entre sí los cocientes obtenidos conforme a las fracciones I y II.

IV.- Se sumarán los resultados que se obtengan de acuerdo con la fracción III, calculados para todas las entidades y se determinará en tanto por ciento que el resultado que corresponda a cada una de ellas represente en total. Este tanto por ciento será la proporción en que cada entidad participará en el Fondo General de Participaciones en el año para el que se efectúe el cálculo.

En todos los casos en que este artículo menciona “recaudación federal”, se entenderá exclusivamente la que se obtenga por impuestos federales cuyo origen por entidades sea plenamente identificable. No se considerará identificable el origen por entidades el de los impuestos al comercio exterior.”

En el Fondo Financiero Complementario de Participaciones se estableció la distribución, entre las entidades, de manera que se favoreciera a aquellas en las que proporcionalmente hubiera sido menor la erogación.

Se dijo además que los municipios recibirían cuando menos el 20% de los recursos que correspondieran a los Estados. Dicho 20% sería tanto del Fondo General y del Financiero Complementario.

Las participaciones que se les otorguen a los Estados son inembargables, no pueden afectarse a fines específicos, tampoco pueden ser retenidas, excepto para el pago de deudas contraídas por las entidades “previamente registradas a petición de las entidades, por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a favor de las instituciones de crédito con concesión para operar en territorio nacional o de las instituciones nacionales de crédito, así como para pagar préstamos u otros financiamientos otorgados por la Federación⁸”. Lo dice el artículo 9°.

En el capítulo segundo se crea el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y se dice que el Estado que quiera adherirse al Sistema lo hará mediante la celebración de un convenio con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para así poder obtener los ingresos.

Existe también obligación de publicar en el Diario Oficial de la Federación por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y en el Periódico Oficial del Estado por parte del Estado, los actos de: celebración del convenio por el que el Estado se adhiere la Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; separación de dicho Sistema y de los decretos de la Legislatura del Estado por los cuales se autoricen o aprueben dichos actos, que surtirán efectos a partir del día siguiente a la publicación que se efectúe en el último lugar.

⁸ Idem.

El Distrito Federal queda adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal desde el principio, por mandato de Ley.

Para el caso que un Estado viole el convenio, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público oyendo a la entidad y previo el dictamen de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales podrá disminuir las participaciones al Estado en la proporción que éste se hubiere enriquecido.

El Estado afectado podrá acudir a impugnar el dictamen ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme al 105 Constitucional. En el caso que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, viole una disposición en perjuicio del Estado, éste podrá acudir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación a reclamar dicho acto.

En el capítulo tercero, se habla de la colaboración administrativa entre las entidades y la Federación. El gobierno federal, por conducto de la secretaría de Hacienda y Crédito Público, y los gobiernos de los Estados, que se hubieren adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, podrán celebrar, también, convenios de coordinación administrativa de ingresos federales, en los que coordinadamente llevarán a cabo funciones de registro federal de causantes, recaudación, fiscalización y administración. Dichas acciones las llevarán a cabo las autoridades fiscales de los Estados. Se dice, además, que los actos realizados por los Estados adheridos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se entenderán como federales y cualquier inconformidad se tendrá que recurrir a través de recursos que se establezcan en las leyes federales.

Si la entidad federativa no entrega a tiempo lo recaudado generará intereses a favor de la Federación. En el caso en que sea la Federación quien no otorgue los recursos a los Estados, también generará un interés a favor de éstos.

En el capítulo cuarto, habla de los organismos en materia de coordinación. El artículo 16 de la citada ley dice textual:

“ARTÍCULO 16.- El gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los gobiernos de las entidades, por medio de su órgano hacendario, participarán en el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, a través de:

- I.- La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.
- II.- La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.
- III.- El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC)”.

La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales se integrará por:

- El Secretario de Hacienda y Crédito Público.
- El titular del órgano hacendario de cada entidad.

Se reunirán por lo menos una vez al año en el lugar que se designe para ello.

El artículo 19 enumera las facultades de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales⁹:

“I.- Aprobar los reglamentos de funcionamiento de la propia Reunión Nacional de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales y del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas.

II.- Establecer, en su caso, las aportaciones ordinarias y extraordinarias que deban cubrir la Federación y las entidades para el sostenimiento de los órganos citados en la fracción anterior.”

III. Fungir como Asamblea General del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas y aprobar sus presupuestos y programas.

IV.- Proponer al Ejecutivo Federal , por conducto de la Secretaria de Hacienda y Crédito público y a los gobiernos de los Estados, por conducto del titular de su órgano hacendario, las medidas que se estimen convenientes para actualizar o mejorar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.”

El otro órgano denominado Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales se integrará por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y ocho entidades. La presidirán conjuntamente el Secretario de Hacienda y Crédito Público y el titular del órgano hacendario que elija la Comisión entre sus miembros. Las 32 entidades (incluyendo al Distrito Federal), estarán representadas por las ocho que al efecto elijan. Se eligen del grupo de cuatro que se formaron con los Estados. Es decir, se forman 8 grupos de 4 (Estados) y de cada grupo se elige a uno que representará a los otros 3.

Las facultades de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales son:

“ARTICULO 21.- Serán facultades de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales:

I.- Preparar las Reuniones Nacionales de Funcionarios Fiscales y establecer los asuntos de que deban ocuparse.

⁹ Idem.

II.- Prepara los proyectos de distribución de aportaciones ordinarias y extraordinarias que deban cubrir la Federación y las entidades para el sostenimiento de los órganos de coordinación, los cuales someterá a la aprobación de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.

III.- Fungir como consejo directivo del Instituto para el desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas y formular informes de las actividades de dicho Instituto y de la propia Comisión Permanente, que someterá a la aprobación de la Reunión Nacional.

IV.- Vigilar la creación e incremento de los fondos de participaciones señalados en el artículo 2º de esta Ley, su distribución entre las entidades y las liquidaciones anuales que de dichos fondos formule la Secretaria de Hacienda y Crédito Público.

V.- Formular los dictámenes técnicos a que se refiere el artículo 11 de esta Ley.

VI.- Las demás que le encomienden la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, la Secretaria de Hacienda y Crédito Público y los titulares de los órganos hacendarios de las entidades.”

El último órgano es el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), es un órgano público, con personalidad jurídica y patrimonios propios.

Las facultades de INDETEC son:

“ARTICULO 22.- El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), es un organismo público, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con las siguientes funciones:

I.- Realizar estudios relativos al sistema nacional de coordinación fiscal.

II.- Hacer estudios permanentes de la legislación tributaria vigente en la federación y en cada una de las entidades, así como de las respectivas administraciones.

III.- Sugerir medidas encaminadas a coordinar la acción impositiva federal y local, para lograra la mas equitativa distribución de los ingresos entre la federación y las entidades.

IV.- Desempeñar las funciones de secretaría técnica de la Reunión Nacional y de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

V.- Actuar como consultor técnico de las haciendas públicas.

VI.- Promover el desarrollo técnico de las haciendas públicas municipales.

VII.- Capacitar técnicos y funcionarios fiscales.

VIII.- Desarrollar los programas que apruebe la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.”

A su vez, el Instituto tiene órganos formados por el Director General que lo representa y la Asamblea General que aprobará sus estatutos, reglamentos, programas y presupuesto. Dice, además, la Ley, que la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales fungirá como Asamblea General del Instituto. Habrá también un Consejo Directivo al que se le darán sus facultades a través de los estatutos.

Panorama actual de la coordinación fiscal en Mexico

El modelo de reparto de los recursos establecido en la Ley de Coordinación Fiscal que entró en vigor en 1980 y que sigue vigente al día de hoy ha sufrido varias reformas, veamos algunos aspectos.

Artículo 2o.- El Fondo General de Participaciones se constituirá con el 20% de la recaudación federal participable que obtenga la federación en un ejercicio.

La recaudación federal participable será la que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos.

No se incluirán en la recaudación federal participable, los impuestos adicionales del 3% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados y del 2% en las demás exportaciones; ni tampoco los derechos adicionales o extraordinarios, sobre la extracción de petróleo.

Tampoco se incluirán en la recaudación federal participable los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa; ni el impuesto sobre automóviles nuevos; ni la parte de la recaudación correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios en que participen las entidades en los términos del artículo 30.-A de esta Ley; ni la parte correspondiente al régimen de pequeños contribuyentes; ni la recaudación obtenida en términos de lo previsto en los artículos 20., fracción II, inciso B) y 20.-A, fracción II, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios; ni las cantidades que se distribuyan a las entidades federativas de acuerdo con lo previsto en los artículos 40.-A y 40.-B de esta Ley; ni el excedente de los ingresos que obtenga la Federación por

aplicar una tasa superior al 1% a los ingresos por la obtención de premios a que se refieren los artículos 163 y 202 de la Ley del Impuesto sobre la Renta¹⁰

Veamos cómo de entrada el artículo 2 de la ley de marras, señala que el fondo general de participaciones, es decir, esa gran bolsa a repartir, solo se formará de un 20% de la recaudación federal participable que obtenga la federación dejando el 80% de dicha recaudación fuera del alcance de los Estados y Municipios.

Posteriormente, se señalan algunas materias que no entrarán en ese reparto, tales como, los impuestos adicionales del 3% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados; tampoco entra el 2% de las demás exportaciones; así como los derechos adicionales o extraordinarios sobre extracción de petróleo, etc.

Artículo 6o.- Las participaciones federales que recibirán los Municipios del total del Fondo General de Participaciones incluyendo sus incrementos, nunca serán inferiores al 20% de las cantidades que correspondan al Estado, el cual habrá de cubrirselas. Las legislaturas locales establecerán su distribución entre los Municipios mediante disposiciones de carácter general.

La Federación entregará las participaciones a los municipios por conducto de los Estados; dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el Estado las reciba; el retraso dará lugar al pago de intereses, a la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones; en caso de incumplimiento la Federación hará la entrega directa a los Municipios descontando la participación del monto que corresponda al Estado, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

Los municipios y, tratándose del Distrito Federal, sus demarcaciones territoriales, recibirán como mínimo el 20% de la recaudación que corresponda al Estado en los términos del último párrafo del artículo 20.de esta Ley.

Las participaciones serán cubiertas en efectivo, no en obra, sin condicionamiento alguno y no podrán ser objeto de deducciones, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 9 de esta Ley. Los Gobiernos de las entidades, quince días después de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público publique en el Diario Oficial de la Federación el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como el monto, estimados, a que está obligada conforme al artículo 3 de esta Ley, deberán publicar en el Periódico Oficial de la entidad los mismos datos antes referidos, de las participaciones que las entidades reciban y de las que tengan obligación de participar a sus municipios o Demarcaciones Territoriales. También deberán publicar trimestralmente el importe de las participaciones

¹⁰<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31.pdf>, consultada el día el 17 de junio del 2011.

entregadas y, en su caso, el ajuste realizado al término de cada ejercicio fiscal. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicará en el Diario Oficial de la Federación la lista de las entidades que incumplan con esta disposición.¹¹

En este artículo se prevé la obligación de los Estados de repartir el 20% a sus municipios.

Analicemos un último artículo.

Artículo 25.- Con independencia de lo establecido en los capítulos I a IV de esta Ley, respecto de la participación de los Estados, Municipios y el Distrito Federal en la recaudación federal participable, se establecen las aportaciones federales, como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta Ley, para los Fondos siguientes:

- I. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal;
- II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud;
- III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social;
- IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal;
- V. Fondo de Aportaciones Múltiples.
- VI.- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, y
- VII.- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados Y del Distrito Federal.
- VIII.- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

Dichos Fondos se integrarán, distribuirán, administrarán, ejercerán y supervisarán, de acuerdo a lo dispuesto en el presente Capítulo.

Como podemos ver en este artículo tenemos ocho fondos adicionales al Fondo general de Participaciones que se reparten a los estados y éstos a su vez a los municipios, pero, dichos fondos se entregan a las entidades federativas para

¹¹ Idem.

gastos específicos y establecidos en cada uno de ellos, es decir, están etiquetados y los Estados no tienen libertad para asignarlos a las áreas que ellos crean más prioritarias lo que pone en tela de juicio la soberanía estatal.

El tema del federalismo en la doctrina mexicana

A continuación se entra al análisis de la doctrina mexicana con respecto al tema federal.

No se pretende abordar toda la doctrina existente de autores mexicanos, ya que no es el objetivo, sino que se desea destacar, de manera general, cómo se enseña el tema del federalismo en nuestro país.

La doctrina mexicana, al examinar el tema federal, ofrece, a simple vista, una visión unánime, prácticamente consensuada de lo que es el federalismo. Se pueden señalar dos grandes corrientes: en la primera están todos aquellos que, de una u otra forma, hacen suya la tesis de Alexis de Tocqueville. Mientras, en la segunda, están aquellos otros autores que, separándose de esta tesis y siguiendo a el maestro Tena Ramírez sostienen que lo federal en México nada tiene que ver con la forma de Estado, sino que es una simple forma de gobierno; es decir, se trata de un mero principio de distribución del poder en México.

Después de analizar la doctrina mexicana con relación al federalismo, se puede decir, que existen dos corrientes de opinión bien definidas. La primera, sigue a Tocqueville y dice: El federalismo es una forma de Estado¹²; la segunda, con base en Tena Ramírez, afirma: el federalismo es una forma de gobierno.

La primera corriente de opinión, sostiene la tesis de la cosoberanía, es decir, existe un ente superior (federación) que es soberano y dentro de éste existen varios entes (Estados) que también son soberanos. Entran al problema de si la Federación es la única soberana y los Estados integrantes de la Federación no pueden serlo. Otros terminan diciendo que los Estados son solamente autónomos y la federación es la única soberana.

La segunda corriente de opinión sostiene que el federalismo es una forma de gobierno³ y se fundamenta en la actual constitución de México, en su artículo 39 en el epígrafe que dice: “*de la soberanía nacional y de la forma de gobierno*”. Visto el problema así, -comentan-, el federalismo es una forma de gobierno; una forma de distribución del poder público donde la federación, Esta-

¹²Barragán Barragán José, Op. Cit., pp. 4 a 7.

¹³Ibidem, pp. 7 a 12.

dos y municipios tienen limitadas sus facultades y cada uno es soberano al ejercer dichas facultades que les otorga la Constitución. Se tiene, entonces, que esta corriente de opinión al tratar el tema del federalismo no se mete a problemas tales como: si existen en México dos Estados soberanos o no; dos soberanías etc.

Dentro de éste análisis, algunos estudiosos del tema del federalismo afirman que el mexicano es una copia del estadounidense y, otros, señalan que el federalismo mexicano es auténtico y para nada es una copia del estadounidense.

En la doctrina mexicana se encuentran estas discrepancias en los diferentes autores analizados, pero todos, absolutamente todos, están de acuerdo en que nuestro federalismo está cayendo en desuso. La Federación cada vez más está absorbiendo facultades de los Estados y municipios, dejando a éstos con muy pocas, y poniéndolos en grandes aprietos para poder cumplir su función.

Muy bien, entremos ahora a analizar de qué manera están divididas las facultades impositivas, y si, como están actualmente los Estados y municipios, pueden ser capaces de hacerse llegar recursos a sus tesorerías y cumplir su función.

La potestad tributaria en los 3 niveles de gobierno

a) Los Impuestos de la Federación.

El fundamento constitucional de la federación para establecer impuestos lo tenemos en el artículo 73 de nuestra Constitución en su fracción VII, nos dice que el Congreso de la Unión tiene facultades para *“imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto”*.

El artículo 124 constitucional dice: *“Las facultades que no están expresamente atribuidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”*.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé como potestad fiscal de la Federación, con las características de la facultad legislativa expresamente concedida en forma general, lo siguiente:

a) todas las posibilidades para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto, sin limitación material, de objeto tributario, etc.

b) en forma general, sobre: hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica¹⁴

¹⁴Cfr. Artículo 73 fracciones VII, X y XXIX, op.cit., nota 1.

c) Para establecer contribuciones: Sobre el comercio exterior; sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27; sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros; sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y

d) Especiales sobre: energía eléctrica; producción y consumo de tabacos labrados; gasolina y otros productos derivados del petróleo; cerillos y fósforos; Aguamiel y productos de su fermentación; y Explotación forestal; producción y consumo de cerveza.¹⁵

b) Los impuestos de los Estados.

La potestad fiscal de las entidades federativas, comprende la competencia que así mismo se otorguen por conducto de su congreso local, siempre que esta competencia se encuentre establecida en la Carta Magna.

La potestad fiscal de las entidades federativas comprende la competencia necesaria para legislar para sí y para los Municipios, con las limitaciones ya anunciadas. No tienen expresamente atribuidas materias u objetos tributarios, como ocurre con la Federación.

Los Estados, en ningún caso, podrán: gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio; prohibir y gravar, directa o indirectamente, la entrada a su territorio y salida de mercancía nacional o extranjera; gravar la circulación y el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exacción se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía; expedir y mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que estas diferencias se establezcan respecto de la producción similar de la localidad, o entre producciones semejantes de distinta procedencia; gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.¹⁶

Por ser materias de reserva expresa y concreta de atribuciones a la Federación, los Estados tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión : establecer derechos de tonelaje u otro alguno de puertos e imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.

¹⁵Flores Zavala, Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas. Los Impuestos, México, Porrúa, 1959, Vol. I, p. 305.

¹⁶Cfr. Artículos 117 y 118, op.cit., nota 1.

Como se puede apreciar, los Estados cuentan con una potestad tributaria residual y se les ha limitado dicho poder en la doctrina, en las leyes secundarias y también en criterios jurisprudenciales que ha emitido la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

c) Los Impuestos de los Municipios.

El municipio en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos carece de potestad fiscal; tiene derecho de recibir los ingresos¹⁷ sobre la propiedad inmobiliaria y los servicios públicos que por ley se le atribuyan, pero no puede establecer dichos impuestos por sí solo. Debe de establecerse por la legislatura del Estado donde se encuentre.

El análisis inicial a la norma constitucional indica que la obligación de contribuir del gobernado es respecto a la Federación, los Estados y municipios, así se lee en el artículo 31, fracción IV.

El municipio, únicamente, tiene facultades para administrar su hacienda pública y, por tanto de ser sujeto activo del objeto de la obligación tributaria. Un tributo, establecido mediante la facultad reglamentaria municipal estaría afectado de la condición de validez que se hace vigente mediante el procedimiento establecido por la constitución para ello.

Las entidades federativas tienen cierta *potestad fiscal* residual y el municipio, si bien no tiene potestad legislativa, sí tiene objetos tributarios, reservados.

En nuestra Constitución, la facultad impositiva sólo se reconoce a la Federación y a los Estados; en principio tanto la Federación como los Estados, pueden establecer impuestos con las limitantes y características ya señaladas en los puntos anteriores.

Tanto la Federación como los Estados pueden establecer impuestos para cubrir sus respectivos presupuestos. En esencia, se trata de una sola facultad, atribuida y ejercida por dos ámbitos de competencia: el federal y el local.

El artículo 115 de nuestra Carta Magna enumera los impuestos que pueden establecer los Municipios. Repetimos, dichos impuestos no los pueden ejercer de manera directa, tienen que ser establecidos por la legislatura local.

Por cuestiones de seguridad jurídica, la facultad tributaria, entendida como la posibilidad de imponer una contribución y la obligación de cubrirla, sólo

¹⁷ Cfr. Artículo 115, *op.cit.*, nota 1.

puede hacerse mediante Ley, “desde el derecho Inglés se ha considerado que únicamente el parlamento, compuesto por representantes de la población, es el autorizado para extraer de los particulares su riqueza y destinarla a ciertos objetivos fijados también por otra ley que se denomina presupuesto de gasto o egreso¹⁸.”

Actualmente los artículos de nuestra Constitución que regulan lo relacionado a las finanzas municipales son:

Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la a manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.”

Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

I...

II. Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles;

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados;

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo;

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios

¹⁸ Ibidem, p. 811.

a favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades para-estatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria

Como podemos ver, al Municipio sí se le reservaron materias en las cuales puede establecer impuestos, siempre y cuando dichos impuestos se encuentren en la ley que al efecto les expida le legislatura local respectiva.

Conclusiones

Como hemos podido observar, la coordinación fiscal en México nació por la necesidad de evitar la doble tributación. Las entidades federativas establecían impuestos propios sin más limitaciones que las contempladas en la Constitución.

Con la creación de la ley Federal del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles, los estados, poco a poco, se fueron integrando al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. En la medida en que se les fue otorgando mayores porcentajes de recursos fueron cediendo y dejando de cobrar impuestos en áreas de su competencia.

En la Ley Federal de Coordinación Fiscal actualmente vigente que entró en vigor el 01 de enero de 1980, en su exposición de motivos se dijo que traería beneficios tales como: *“una mejor distribución del ingreso fiscal entre la Federación y Estados y una reasignación de atribuciones entre una y otros, constituye un instrumento idóneo para el fortalecimiento del Federalismo. Llegar a dotar de más recursos a los Estados, dará a éstos la base económica indispensable para que hagan lo mismo con sus Municipios. El fortalecimiento de la institución municipal constituye la base y garantía de nuestro desarrollo democrático”.*

Se puede ver que dicho objetivo principal que se pretendía en esta Ley no se ha cumplido, no se ha dado una mejor distribución del ingreso entre la Federación y Estados, baste señalar que la Federación empezó repartiendo a los Estados, aproximadamente, el 20% del total recaudado y éstos a sus vez, tenían la obligación de repartir el 20% a sus Municipios. Es decir, de cada pesorecaudado 20 centavos son para los Estados y 4 centavos para los municipios. En la actualidad

estos porcentajes de repartos siguen vigentes y existen ocho fondos adicionales, pero, son recursos etiquetados que obligan a las entidades federativas a aplicar los recursos en fines específicos, vulnerado su soberanía.

Se decía también, que esta ley sería un instrumento idóneo para el fortalecimiento del federalismo y no ha sido así, no ha funcionado ya que se ha centralizado más el poder financiero en la Federación. Los Estados cada vez se han hecho más dependientes de ésta. Algunos doctrinarios como hemos visto, en este trabajo de investigación, llegan a decir que los Estados, actualmente, dependen de más de un 90% de los ingresos que les envía la Federación, teniendo un muy bajo porcentaje en la percepción de sus recursos.

Cuando la doctrina mexicana estudia el tema de la soberanía de los Estados, existe una opinión consensuada de la negativa a la soberanía de las entidades federativas; se afirma que éstas no son soberanas sino autónomas, de ahí, la mala concepción del poder tributario estatal y la casi nula posibilidad de poder establecer impuestos. Las áreas en las cuales se recaudan mayores recursos por medio de los impuestos pertenecen a la federación.

Es necesario, llevar a cabo un estudio detenido y una interpretación armónica, de nuestra Carta Magna, para entender que ésta le otorga plena soberanía a los estados y no coloca a la federación en un nivel jerárquico superior.

Mientras los estados, no resuelvan el tema de sus recursos seguirán siendo meras regiones administrativas como en los países centralistas y seguirán dependiendo del gobierno central, trastocando el pacto federal establecido en la Constitución.

Por último, podemos decir que la coordinación fiscal es inconstitucional porque no se establece en ningún precepto de la Constitución y es anticonstitucional porque a través de ella los Estados y municipios delegan a la federación facultades que expresamente les corresponden y esto va en contra de la Carta Magna.

SEMBLANZA CURRICULAR

Dr. Armando Enrique Cruz Covarrubias, quien es doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Tiene estudios de maestría con especialidad en Fiscal por la misma universidad. Estudió la especialidad de Antropología y Ética en la Universidad Panamericana. Es egresado de la Universidad de Guadalajara.

Ha sido abogado litigante, asesor jurídico en la delegación Miguel Hidalgo del Distrito Federal; asesor del Consejo Electoral en el Consejo General del IFE durante siete años; en la elección de 2006 fue comisionado presidente en la Comisión Electoral del municipio de Zapopan, Jalisco.

Obtuvo mención honorífica en el doctorado y pase directo de maestría a doctorado por promedio superior, además de varios reconocimientos por haber obtenido el mejor promedio durante sus estudios. Ha impartido el nivel de postgrado y de licenciatura en diversas universidades con las materias Federalismo y Coordinación Fiscal; Metodología Jurídica, Derecho Constitucional y Derecho Electoral.

Ha escrito diversos artículos para revistas indexadas y es autor de los libros Federalismo fiscal mexicano, de Porrúa. Estado actual del federalismo en México, del gobierno de Jalisco. Es investigador nacional del Sistema Nacional de Investigadores del Conacyt desde enero de 2005. A la fecha es profesor de tiempo completo de la Universidad Panamericana campus Guadalajara.

Dr. JORGE ARMANDO MORA BELTRÁN
Académico en la UNAM y en la Universidad Anáhuac del Sur

ACTUALIDAD Y PERSPECTIVAS DEL FEDERALISMO FISCAL MEXICANO

Nuestra Constitución establece el principio de concurrencia en materia tributaria, al señalar en su artículo 31 fracción IV, que: *“Son obligaciones de los mexicanos:... Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Distrito Federal o del Estado y municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.”*

Adicionalmente, el artículo 124 constitucional dispone que *“Las facultades que no están expresamente concedidas por esta constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados”*.

En este sentido, el sistema federal mexicano cuenta con un complejo subsistema de reparto de potestades fiscales donde priva una amplia concurrencia tributaria, ya que tanto la Federación como los Estados y el Distrito Federal, cuentan con la facultad para establecer y recaudar contribuciones, con las limitaciones que señala la propia Carta Fundamental.

El Sistema de Impuestos en el Federalismo Mexicano		
Federación	Estados	Municipios
<ul style="list-style-type: none"> • Comercio exterior. • Recursos naturales. • Instituciones de crédito y sociedades de seguros; • Servicios públicos concesionados. • Especiales: energía eléctrica; tabacos labrados; gasolina y derivados del petróleo; cerillos y fósforos; aguamiel y sus productos; explotación forestal y cerveza (participables). • Valor agregado. • Renta y Actividad Empresarial. • Tenencia o Uso de Vehículos (participable al 100%). • Automóviles nuevos (participable al 100%). 	<ul style="list-style-type: none"> • Cinematógrafos, • Compraventa de vehículos de motor usados. • Enajenación de bienes muebles usados. • Actividades mercantiles e industriales. • Instrumentos públicos y operaciones contractuales. • Diversiones y espectáculos públicos. • Adquisición de inmuebles. • Hospedaje. • Loterías, rifas y sorteos. • Nóminas. • Profesiones. • Honorarios. • Prestación del servicio de enseñanza. 	<ul style="list-style-type: none"> • Predial. • Agua. • Alumbrado público. • Diversiones y espectáculos públicos. • Transmisión de dominio de inmuebles. • Juegos y sorteos; • Profesiones.

No obstante lo anterior, durante el siglo XX la Federación se fue arrogando las fuentes tributarias más importantes mediante la reforma constitucional, reduciendo cada vez más los poderes tributarios residuales de los estados.

Este proceso observa su fase más agresiva en 1980, con el establecimiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), mediante la expedición de la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley del Impuesto al Valor Agregado y la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

En sus poco más de treinta años, el SNCF ha permitido importantes avances en materia de recaudación, administración y colaboración fiscal entre las diferentes instancias de gobierno. Su resultado ha sido un sistema tributario más simple y eficaz, al homogeneizar impuestos y evitar la doble e incluso la triple tributación. Sin embargo, también ha implicado el debilitamiento del sistema federal en general y del sistema fiscal de los estados y municipios, en lo particular.

Las diversas crisis económicas experimentadas por el país y el proceso de democratización provocaron que la Ley de Coordinación Fiscal haya sido modificada en numerosas ocasiones. Al respecto, pueden observarse cuatro etapas fundamentales:

Una primera, de 1978 a 1989, cuando se verifica un proceso de afinamiento y consolidación de la Ley, donde se privilegia el resarcimiento a las entidades respecto de los ingresos fiscales que dejaron de percibir al adherirse al sistema.

Participaciones Federales:		
Fondo:	Entidades Federativas:	Municipios
Fondo General de Participaciones	16% RFP	4%
Derechos	0.8% RFP	0.2%
ISAN	80%	20%
ISTUV	80%	20%
Fronteras y Puertos.		0.136% RFP
Municipios fronterizos o portuarios exportadores de petróleo		3.17% DAEP
Fondo de Fomento Municipal		1% RFP.
Fondo de Fiscalización	1% RFP.	1. RFP
Impuesto sobre cervezas, bebidas alcohólicas (IEPS)	16%	4%
Impuesto sobre tabacos labrados (IEPS)	6.4%	1.6%
Pequeños contribuyentes (ISR)	5%	75%
Cuotas adicionales del Impuesto sobre la Venta al Público en General de Gasolina y Diesel (IEPS) y Fondo de Compensación	80%	20%
Fondo de Extracción de Hidrocarburos	0.37% DOH	0.09% DOH
Puentes de Peaje		Federación: 80%; estados y municipios: 20%.

Una segunda, de 1990 a 1996, cuando se presentan algunos cambios en la estructura y fórmulas del Fondo General de Participaciones con fines de lograr una distribución más equitativa de los ingresos nacionales.

Una tercera, de 1997 en adelante, con la introducción de los fondos de aportaciones federales a manera de transferencias fiscales condicionadas.

Fondos de Aportaciones Federales:		
Fondo:	Entidades Federativas:	Municipios
1.Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal	DPEF	
2.Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud	DPEF	
3.Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social	0.303% RFP	2.197% RFP
4.Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios		2.35% RFP Y D.F.: 0.2123% RFP
5.Fondo de Aportaciones Múltiples	0.814% RFP	
6.Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y los Adultos	DPEF	
7.Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública	DPEF	
8.Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas	1.40 RFP	

Una cuarta etapa, a partir del año 2008, donde se introducen elementos que procuran premiar el esfuerzo recaudatorio y de las economías estatales y municipales.

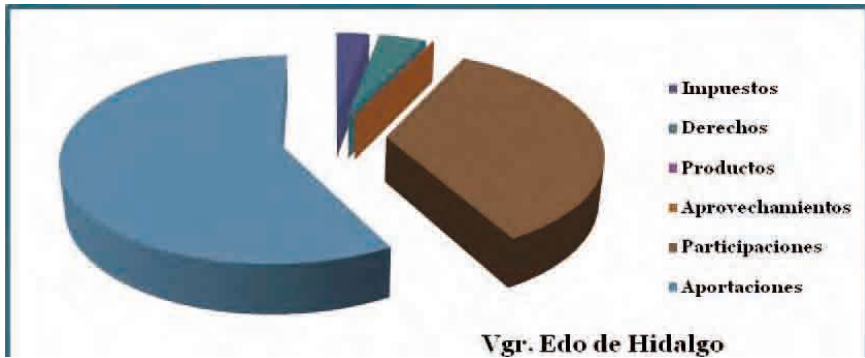
En este marco, el debate actual puede resumirse en lo siguiente:

1.- Los ingresos estatales y municipales son exiguos y el Gobierno Federal monopoliza los ingresos más importantes. En efecto, como consecuencia de la adhesión al SNCF, la Federación recauda las fuentes tributarias más importantes: renta, valor agregado, ingresos petroleros, impuestos especiales, etc.), dejando a las entidades federativas y municipios las fuentes tributarias más exiguas.

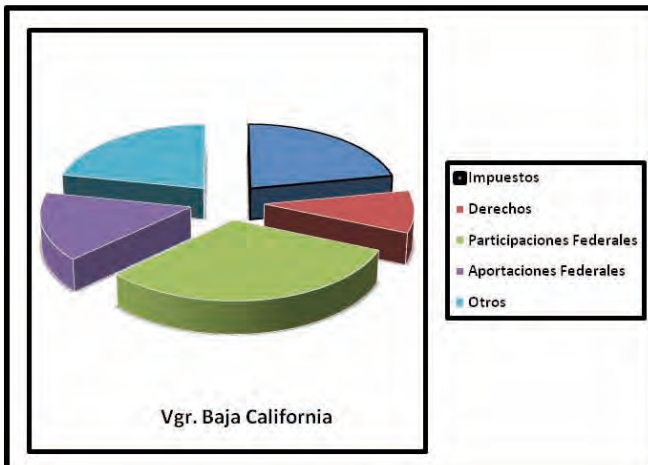
El SNCF basó su éxito inicial en la implantación del IVA. Sin embargo, en términos reales, las participaciones federales a estados y municipios se estancaron en el 3.1% del PIB, resultando insuficientes para promover el desarrollo local, y los procesos de descentralización emprendidos en los años noventa aparejados a los fondos de aportaciones federales actualmente resultan insuficientes para atender a la problemática social de entidades y municipios.

En consecuencia, el SNCF provoca desequilibrio fiscal y ha hecho dependientes económicos a las entidades federativas y municipios de tal suerte que más del 90% de los ingresos estatales y casi el 47% de los ingresos municipales provienen de las participaciones y aportaciones federales.

Ingresos Estatales:



Ingresos Municipales:



2.- Principio de resarcimiento Vs. principio de equidad. En la fórmula de reparto del Fondo General de Participaciones, los estados más productivos subsidian a los que menos se esfuerzan, provocando un efecto perverso que se desincentiva el esfuerzo recaudatorio, por lo que los estados más ricos reclaman retomar el principio de resarcimiento que originalmente orientó al sistema de participaciones. Por su parte, los estados más pobres exigen un reparto más equitativo.

3.- Costo político de la recaudación versus ganancia política del ejercicio del gasto social. Estados y municipios se manifiestan renuentes a realizar funciones de recaudación por carecer de una administración adecuada y el costo político que ello implica, en tanto que el gobierno federal se manifiesta renuente a transferir a los estados y municipios el gasto social por la rentabilidad política que ello implica.

Por su parte, los municipios presentan una problemática más compleja porque el centralismo fiscal no es un fenómeno exclusivo de las relaciones entre la federación y los estados, sino que se reproduce dentro de cada estado hacia sus municipios

4.- Persiste una gran discrecionalidad del gobierno federal para ejercer el gasto público federal en estados y municipios. Existe un gasto público federal en los estados y municipios proveniente de fondos distintos de las participaciones y las aportaciones federales y las dependencias y entidades de la administración pública federal pueden decidir con gran discrecionalidad dónde gastar recursos de su sector, situación que no sólo incide en el desarrollo del país sino también en el desarrollo político del mismo.

5.- Limitaciones de las políticas de descentralización. Los procesos de descentralización del gasto público federal emprendidos en los años noventa presentan serias limitaciones porque se sigue dependiendo de la Federación para atenderlos. Se transfirió el problema pero no todas las herramientas.

De otra parte, la descentralización de impuestos impulsada por el Gobierno Federal atenta contra la armonización fiscal que había sido uno de los grandes logros del SNCF. Ha regresado la concurrencia impositiva, la doble o múltiple imposición y la deshologación de las leyes fiscales, al permitir a los Estados establecer, de nueva cuenta, algunos tributos que habían sido federalizados, como es el caso de los impuestos sobre servicios de hospedaje, sobre nóminas, etcétera.

Las propuestas para reformar al SNCF son innumerables, pero se pueden resumir en lo siguiente:

- Aumentar los poderes tributarios de los estados y municipios.
- Aumentar los porcentajes de los fondos de participaciones y de los fondos de aportaciones federales.
- Estimular el esfuerzo recaudatorio y el desarrollo económico de estados y municipios.
- Redefinir las funciones de recaudación, de gasto y las políticas de descentralización.

Sin embargo, existen diferencias respecto del alcance y la gradualidad de los cambios, y en algunos casos, a la vez que unas y otras se contraponen. Adicionalmente, las fuentes de recaudación son, al menos por ahora las mismas, y los nuevos ingresos de un nuevo orden de gobierno implica que otro deje de percibirlos (efecto suma cero), por lo que cualquier modificación al respecto tendría que implicar también redistribuir las funciones y obligaciones correspondientes a una y otras.

En este sentido, nuestro mayor problema es que no existe consenso acerca de la forma de resolver tales problemas. Lo que sí es claro es que el modelo actual está agotado porque fue creado para un país más autoritario, centralizado y jerarquizado, que ya no existe, y las reformas fiscales emprendidas en los últimos años han sido omisas en ir al fondo del problema fiscal: exenciones, deducciones y tasas cero.

Para complicar las cosas, en el mediano plazo, cuando las economías estatales y municipales transformen los ingresos excedentes derivados de la reforma de 2007 se conviertan en un gasto irreductible, volverá la presión para reformar al SNCF y habrá que seguir ajustándolo cada tres o cinco años para otorgar mayores recursos a entidades y municipios.

Por ello, debe haber un nuevo arreglo constitucional, donde se repartan con toda claridad las diferentes fuentes de ingresos entre los tres órdenes de gobierno, a la par de que se redistribuyan las diferentes funciones (obligaciones) del Estado, donde la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios asuman los costos y los beneficios políticos que la recaudación y el ejercicio del gasto público traen aparejados, cuidando observar un adecuado balance entre eficiencia recaudatoria y justicia redistributiva.

En razón de lo anterior, lo más razonable es que el H. Congreso de la Unión convoque a una convención nacional fiscal, pero no a manera de foros parecidos a la hora del aficionado, sino con representantes de los tres órdenes de gobierno con capacidad de resolución, estableciendo una agenda mínima y

presentar sus conclusiones a manera de propuesta de reforma constitucional, debidamente cabildeada, a fin de que todos los partidos políticos la aprueben por consenso.

Sólo así estaremos en posibilidad de contar con un sistema tributario federal estable, que fomente la responsabilidad y el esfuerzo de las entidades y municipios respecto de su propio desarrollo, reservando a la Federación las labores de apoyo a las regiones más atrasadas, y que genere un mínimo de certidumbre en los contribuyentes.

SEMBLANZA CURRICULAR

Dr. Jorge Armando Mora Beltrán, quien es doctor en derecho, por la Facultad de Derecho de nuestra máxima casa de estudios, la Universidad Nacional Autónoma de México, habiendo obtenido la maestría y la especialidad en la misma casa de estudios.

Él actualmente es coordinador de asesores del consejero profesional de Petróleos Mexicanos, el doctor Fluvio César Ruiz Alarcón. Él fue superintendente de control de desempeño en Pemex, Gas y Petroquímica Básica; fue asesor de la secretaría técnica del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes; subgerente de Quejas de Pemex Refinación; fue asesor en finanzas públicas del grupo parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados al H. Congreso de la Unión de 2003 a 2006; fue director de Enajenación de bienes del Servicio de Administración de Bienes Asegurados; fue director jurídico de Liconsa; fue asesor del oficial mayor de la Secretaría de Desarrollo Social, asesor del programa especial para el impulso del federalismo y abogado de la región norte de América Latina, de Informix Software.

Dentro de sus múltiples obras publicadas puedo mencionar Transparencia fiscal, Ley de Coordinación fiscal comentada, Ley de Coordinación fiscal comentada 2008, y diversos y múltiples, diría yo, artículos en las revistas Punto Fino, Su Abogado Corporativo, etcétera.

Él es profesor, desde hace mucho tiempo; imparte la cátedra Federalismo y Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en la División de Estudios de Postgrado de nuestra máxima casa de estudios, es director de tesis en la División de Estudios de Postgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM y también imparte cátedra en la Universidad Anáhuac del Sur.

SEMBLANZA CURRICULAR MODERADOR: DR. MANUEL LUCIANO HALLIVIS PELAYO

Dr. Manuel Luciano Hallivis Pelayo. Es doctor en Derecho por la UNAM y obtuvo el segundo lugar del Premio del Instituto Nacional de Administración Pública. Maestro en Derecho por Tulane y maestro en Administración Pública por Michigan, ambas de Estados Unidos.

Es becario de Conacyt y del Banco de México. Participó en el tercer curso de Instituciones y técnicas tributarias del Centro Interamericano de Administración Tributaria en el Ministerio de Economía y Hacienda de España. Obtuvo la medalla Alfonso Díez El Sabio, por la Universidad Panamericana. Obtuvo el premio especial Miguel Villoro Toranzo por la Universidad Iberoamericana. La medalla al Mérito Universitario por la misma universidad. El diploma al Mérito Universitario por la misma universidad también.

Es miembro de la Asociación Internacional de Jueces en Impuestos. Vocal del IFA, Grupo Mexicano. Vocal de la Academia Mexicana de Derecho de la Seguridad Social, AC. Vicepresidente de la Academia Mexicana de Derecho Fiscal. Miembro de la Barra Mexicana de Abogados y del Colegio de Abogados, así como también del Colegio Nacional de Profesores e Investigadores en Derecho Fiscal y del Tribunal Universitario de la Universidad Iberoamericana. También es presidente del Colegio en Derecho Administrativo de la Universidad Iberoamericana.

Tiene publicados los siguientes libros: Teoría general de la interpretación; Fisco, federalismo y globalización; Tratado de derecho fiscal y administración tributaria de México, así como ensayos en 10 libros colectivos y más de 50 artículos o ponencias. Cuenta con más de 30 años en la docencia.

Imparte la cátedra en la licenciatura en Derecho y diplomados de la Universidad Iberoamericana; en el doctorado en Derecho Fiscal de la Universidad de Salamanca; en la maestría en Derecho Administrativo de la Universidad Panamericana y los postgrados en Derecho, Contaduría y Administración de la UNAM. Cuenta con una experiencia profesional de más de 35 años habiendo ocupado diversos cargos en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; en la Contaduría Mayor de Hacienda; Fertimex; y en el IMSS.

En enero de 1997 fue designado magistrado regional del hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Actualmente es presidente de la primera sección de la Sala Superior del mismo tribunal

MESA 11

Materia Penal

PONENTES: Mtro Julio Antonio Hernández Pliego, Dip. Alfonso Navarrete Prida, Mtro. Gabriel Regino García, Mtro. Ricardo Alfredo Sodi Cuéllar

MODERADOR: Lic. Oscar Uribe Benítez

MTRO. JULIO ANTONIO HERNÁNDEZ PLIEGO

Abogado Postulante y miembro del INCAM
Ponencia trabajada de versión estenográfica

Yo pertenezco a la generación fundadora de la Ciudad Universitaria, efectivamente; es decir, el primer año que inició funciones la Ciudad Universitaria de México, en 1954, yo formé parte de esta extraordinaria coincidencia cuando empezaba mi carrera. Mi generación se denomina “Generación fundadora de la Ciudad Universitaria”, aunque debo decirles que la generación 1953 de abogados —ésto es parte del anecdotario— también se dicen Fundadores de la Ciudad Universitaria, y en cierto modo lo son, porque entraron junto con nosotros a inaugurar las instalaciones.

Cómo quiero empezar ahora la plática con ustedes. Pero por eso quiero dar un paso atrás de lo que estaba explicando el maestro Sodi un poco, por qué este sistema de justicia penal adversarial oral al que se ha referido él con tanta claridad, por qué esto, ¿por qué este nuevo sistema? ¿Realmente necesitábamos nosotros un sistema de justicia nuevo como el que presentó la ambiciosa reforma constitucional del 2008? ¿La necesitábamos realmente?

Yo creo que la respuesta tiene que ser afirmativa. La otra vez comentaba yo, y les voy a robar un par de minutos más, que un día vino aquí a México siendo presidente de la república el general Lázaro Cárdenas, vino el jefe de la tribu kikapú que radica en Coahuila, son unos hombres como de 1.90 el más bajo de estatura, de ojos claros y barba cerrada, es la tribu kikapú; su jefe se llamaba Papícuaño, en esta época; un hombre más o menos que respondía a estas características.

El presidente Cárdenas se encariñó mucho con la tribu kikapú porque eran hombres, a la fecha lo son, si alguno es de por allá, muy trabajadores, muy emprendedores, muy luchadores, y además muy pacíficos.

Llegó a visitar a la Presidencia de la República el jefe de la tribu y el general Cárdenas, que sentía una gran simpatía, al grado de que le dio una reservación en el Estado de Coahuila donde radicaban, le dijo a su ayudante que lo pasara, en esas ancas largas de madera que había entonces, tomó asiento y el presidente de la república le dijo: “ahorita te atiendo, jefe”, déjame firmar estos papeles y estoy contigo.

Terminando de firmar el presidente Cárdenas fue a sentarse junto al jefe Kikapu “¿Qué te trae por acá? Le dijo”. Y Papiquanon: ¿quieres correrte un poco más, presidente?” Y el presidente Cárdenas se corrió un poco más, y el jefe también. “¿Cómo están por allá los kikapues?”. ¿Tata —así le decían a Cárdenas— quieres correrte un poco más? —Sí. Y después de repetidas ocasiones el general Cárdenas le dijo “ya no se puede, jefe”. —Así estamos allá, los kikapues, ya no se puede, tata, ya no se puede.

Así estábamos nosotros en el sistema de justicia penal que comportábamos que a la fecha todavía nos queda en esta etapa de transición un tramo por recorrer. El ministerio público en el sistema, yo escribo un libro que se llama el proceso penal mexicano, se los recomiendo, editorial Porrúa, de una vez el comercial, en donde sostengo, a pesar de lo que muchos compañeros míos sobre el particular sostienen, que nosotros venimos de un sistema de procesamiento inquisitivo, no mixto y ahorita voy a tratar de fundar muy brevemente la razón que me guía para hacer esta aseveración.

Venimos de un sistema inquisitivo con todo lo bueno y lo malo que tiene este tipo de sistemas de procesamiento. Déjenme decirles que un sistema de procesamiento es un conjunto de normas jurídicas conforme a las cuales se regula el enjuiciamiento del inculpado. Es decir ¿cómo vamos a enjuiciar al acusado?

El conjunto de reglas que nos van a decir cómo se debe enjuiciar, se llama sistema de procesamientos, que tradicionalmente se ha conocido sistema inquisitivo, el acusatorio y un sistema mixto que buena parte de la doctrina mexicana denomina al que tenemos ahora, no inquisitivo como yo lo asevero.

El Ministerio Público tradicionalmente en nuestro país hasta la Constitución de 1917, más o menos, había estado extraviado, no se sabía cuáles eran las funciones que tenía que desempeñar, como tampoco se sabía ni siquiera la posición burocrática que en esta pirámide formada por la división de funciones ocupaba.

Incluso en la Constitución de 1857, se establece en la parte correspondiente al Poder Judicial de la Federación, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se integrará por 11 ministros y un procurador general o un fiscal general de la nación, lo cual implica que había un descontrol, una confusión o ignorancia acerca de las funciones y la ubicación burocrática del Ministerio Público, todavía a la fecha, si ustedes consultan la Constitución del 17, en el capítulo relativo al Poder Judicial, ahí se enquista la disposición en la que se perfila al procurador general de la república como representante del Ministerio Público Federal. Está en el capítulo del Poder Judicial, también por una distracción, por una equivocación del constituyente.

Bueno, a partir de la Constitución del 17, se forma la primera revolución procesal de las que hacía mención el maestro Sodi. El presidente Carranza pone a discusión y a la eventual aprobación de la Asamblea Constituyente, el artículo 21 constitucional, en el que siguiendo la organización política que nos habíamos dado en esta Constitución ya, en la de 17, establecía que el Ministerio Público estaría ocupado de la investigación y persecución de los delitos; todavía se establece así en el artículo 21 y se reservaba para el poder Judicial, la imposición de la sanción. Con esto seguía la teoría de la división de poderes que es bienvenida en los regímenes con procesos de desarrollo democrático.

El Ministerio Público, órgano del Poder Ejecutivo y la autoridad jurisdiccional, encargada sólo de imponer las sanciones, naturalmente previo un debido proceso penal en el que se cumplieran las formalidades esenciales del procedimiento, fundamentalmente la garantía de audiencia que consiste, ustedes saben, no solamente en escuchar al inculcado, sino permitirle la potestad probatoria, es decir, que acredite lo que esté diciendo con las pruebas que aporte al juicio.

No sin polémicas serias, al final se aprobó la propuesta del presidente Carranza y quedó el artículo 21 constitucional diseñado como estaba antes de la reforma de 2008.

El problema vino después porque el legislador ordinario a la vista de que se había otorgado al Ministerio Público la titularidad en el ejercicio de la acción penal, que en esto consiste la investigación y persecución de los delitos, pues se le hizo fácil al legislador ordinario decir “bueno, si él tiene el ejercicio de la acción penal, también le vamos a conferir la titularidad de la averiguación previa”.

Creo que este gran error del legislador ordinario, trajo como consecuencia el resquebrajamiento del sistema inquisitivo en que vivíamos. Empezó porque el Ministerio Público, como titular de la averiguación previa, era poseedor y ejecutor de actos autoritarios. Todo acto de autoridad ustedes saben es aquel que no requiere del consentimiento de la aquiescencia de su destinatario para tener valor, es decir, el acto de autoridad vale unilateralmente hecho por sí.

Si yo te digo, como agente del Ministerio Público, tienes que comparecer a las diez de la mañana del próximo lunes en mi oficina, no te estoy diciendo que si quieres hacerlo o si puedes o tienes tiempo, es un acto de autoridad que vale por sí mismo. Es decir, con todo lo que implica un acto autoritario.

El Ministerio Público fue dotado entonces en la averiguación previa de esta potestad, de realizar actos de autoridad. Se concede al Ministerio Público así la titularidad en la acción penal y sucede una cosa de brujas, de fantasmas.

El Ministerio Público, un órgano del Estado dependiente del Poder Ejecutivo, en un momento dado adquiere tanta fuerza, tanto poder que incluso el juicio de amparo orgullosamente mexicano, no procedía por resoluciones del Ministerio Público.

Los invito a que lean la quinta hasta la octava época del Semanario Judicial de la Federación en donde la Suprema Corte de Justicia de la Nación en jurisprudencia firme y reiterada, estableció que el Ministerio Público era el propietario, por así decirlo, de la acción penal. No era un depositario de la acción penal que al final de cuentas la acción penal nos pertenece originariamente a todos.

“Cuando un individuo estaba a la puerta de su choza, de su caverna en estado de naturaleza y pasó otro que le dio tal empujón que lo descalabró, éste cogió un garrote, lo esperó y cuando pasaba le pegó tal golpe que le rompió las piernas. La familia del ahora lesionado en la noche cogió unas teas y fue a quemar la choza del individuo que le había roto las piernas a su pariente. Y ahí murió éste y toda su familia.”

No estoy inventando esto. La historia del derecho penal empieza aquí, en la venganza privada, en esta serie de etapas en donde llegamos finalmente. Les decía que ésta es la historia del derecho penal que empieza ahí, en la venganza privada, y después va evolucionando en las distintas etapas que los estudiosos han delimitado más o menos con cierta periodicidad, hasta llegar al Estado moderno.

En el Estado moderno, nosotros, los ciudadanos, nos dirigimos al Estado y le decimos: tú debes ejercitar la acción penal por nosotros, a la vista de que no nos ha dado resultado tomar la justicia por nuestra propia mano porque la violencia ha generado más violencia y no logramos el restablecimiento de la paz social. Te pedimos a ti, que tienes muchos más elementos que nosotros que deposites esta acción penal y la ejercites por nosotros.

El Estado dijo: estoy de acuerdo, con una condición: no más tomarse la justicia por su propia mano. Si esto es así, si ustedes están de acuerdo, yo tomo el ejercicio de la acción penal en mis manos. Y nosotros dijimos: hecho, estamos de acuerdo. Pero tú que nos vas a dar a cambio.

Y el Estado dijo: A cambio les voy a dar el derecho de acceso a la justicia, ustedes tendrán derecho a que todas sus diferencias se ventilen en tribunales que voy a tener dispuestos para eso de manera gratuita, completa, imparcial, con jueces también independientes e imparciales. Te ofrezco que puedes acceder a la justicia si me otorgas la depositaría de esa acción penal. Y nosotros dijimos: de acuerdo.

Así quedó establecido, compañeros, el artículo 17 constitucional. Esto que les estoy diciendo resumidamente es lo que establece el artículo 17 constitucional. El Estado crea un órgano especializado, el Ministerio Público, y a él le encomienda que nos represente a nosotros en esta función del ejercicio de la acción penal.

¿Ven porqué al Ministerio Público se le llama el representante social? ¿Ven porqué el Ministerio Público no es el dueño de la acción penal, sino solamente nos representa en su ejercicio? Pues esto que pareciera una perogrullada resulta que no lo es porque en la jurisprudencia de la Corte se estableció que el Ministerio Público era el dueño de la acción penal.

La jurisprudencia de estas épocas a las que me refiero reza más o menos de la siguiente manera, por supuesto en el fondo falaz. La Corte dice: nosotros estamos regidos por la teoría de la división de poderes, de manera tal que la acción penal, su ejercicio, está conferido al Poder Ejecutivo. Al Poder Judicial la imposición de las penas.

Si yo, Suprema Corte de Justicia de la Nación, te concedo el amparo en contra del no ejercicio de la acción penal del MP, si yo te concedo el amparo lo que estoy haciendo es invadiendo la esfera de funciones del Ministerio Público y obligándolo a que ejercite la acción penal y esto lo prohíbe nuestro régimen constitucional. Qué gran falacia ésta.

Pero también ha dicho la Corte: el juicio de amparo está regido por una serie de principios, entre los cuales figura el principio del agravio personal y directo. Conforme a este principio, solamente puede venir en amparo el titular del derecho afectado por el acto autoritario. Afectado por el acto de autoridad, es decir, el acto de autoridad debe afectar tus derechos para que puedas ir en amparo, y éste es uno de los principios rectores hasta hoy, haciendo una salvedad con la modificación reciente a la Ley de Amparo, que ha permitido que subsista hasta ahora el juicio de amparo. Esto es polémico y es materia de otra discusión que en este momento no quiero abordar.

Solamente quiero decirles que la Corte les dijo: la acción penal corresponde al Ministerio Público, estimando que el Ministerio Público es el propietario de la acción penal. Si el Ministerio Público es el propietario de la acción penal, no lo dice así la jurisprudencia, pero así tienes que interpretarlo; tú, quejoso vienes en

amparo, reclamando violación de un derecho, el ejercicio de la acción penal, que no te corresponde. Por consecuencia, ante la infracción del principio del agravio personal y directo, sobreseo en el juicio de amparo.

Es decir, la Corte propició la circunstancia de que el Ministerio Público actuara sin ningún control. Si el Ministerio Público, y esto en tanto tiempo de ejercicio de la profesión, puedo jurárselos sobre la Biblia, que mucho tiempo los abogados ladrábamos a la luna los litigantes con nuestras demandas de amparo porque el Ministerio Público se negaba a ejercitar la acción penal, a pesar de que había dos testigos que declaraban haber visto al inculcado llevarse el vocho.

El Ministerio Público había practicado una inspección ministerial en el lugar de los hechos en donde se percató que había vidrios rotos de la ventana del manejador en el coche, se presentó un dictamen pericial que cuantificaba en equis pesos el precio del coche etcétera, y el Ministerio Público decía: para mí no está integrada la averiguación previa y por tanto no consigno. No procedía el amparo en esos casos.

O sea que los ciudadanos estábamos inermes ante el Ministerio Público, a quien no alcanzaba, como ustedes ven, el juicio de amparo, a pesar de que el juicio de amparo, nobilísima institución, procede por actos de autoridad inconstitucionales desde el funcionario más modesto de mi rancho hasta el presidente de la república.

Saben qué pasó con esto, y ya me estoy acercando al final de mi plática, lo que pasó es que, por ejemplo, el Ministerio Público ordenaba. Ordenaba las pruebas que hay que desahogar en la averiguación previa, y alguien que haya ido a litigar al Ministerio Público me dirá si no. El Ministerio Público recibe ante sí las pruebas cuya práctica ordena y no para ahí la cosa. Al final el Ministerio Público valora esas pruebas.

Quiere decir que el Ministerio Público está realizando un acto jurisdiccional para determinar si ejercita o no la acción penal o qué otra cosa significa eso porque un acto de jurisdicción tiene las características de resolver una controversia de intereses mediante la aplicación de la ley. Es lo que hace el Ministerio Público cuando resuelve la averiguación previa y determina si se ejercita o no la acción penal.

En un juicio penal hay un plazo en el que debe concluirse el juicio. La Constitución ordena que el juez, si el delito que se atribuye al acusado tiene señalada una pena que no rebase los dos años de prisión, tiene cuatro meses para dictar sentencia. Si el delito tiene una pena mayor, tiene un año. El Ministerio Público en averiguaciones previas, sin detenido, no tiene plazo para concluir la averiguación previa.

Algunas legislaciones locales han fijado un plazo de seis meses o un año para que si en este término el Ministerio Público no ha concluido la averiguación previa se mande al archivo. Entonces tú te preguntas: y el ofendido por el delito qué.

A mí el profesor de derecho procesal penal, muy querido profesor, que era ministro de la Suprema Corte, me dijo, junto con mis demás compañeros, que la averiguación previa concluía con el ejercicio de la acción penal o el no ejercicio de la acción penal. Me engañó el señor ministro porque la averiguación previa no es cierto que termine con el no ejercicio o el ejercicio de la acción penal.

Cuántas veces me ha tocado que no hay averiguación previa, que se envió al archivo y que yo hice que pasara, se examinaron dos testigos y se ejerció la acción penal.

Entonces terminó con la resolución de archivo. No, y cuántas veces el ministerio público, en caso contrario, ejercita la acción penal en contra de un individuo, con lo cual debía concluir la averiguación previa. Y no es cierto, él sigue actuando en un triplicado que desglosa.

Y dices: Bueno, pues entonces se da el curioso caso de que hay dos autoridades: una, el juez que está conociendo de los hechos que se consignaron; y tú, ministerio público, autoridad en el manejo de la averiguación previa, te constituiste, también, en una segunda autoridad.

Esto, muchachos, se llama “inquisitorialidad”. Una de las características del sistema de procesamiento acusatorio, es que se confunden las funciones del llamado triángulo procesal. Es decir, quien juzga, al mismo tiempo acusa y, si es posible, defiende también. Esto se llama inquisición. En el sistema acusatorio al que accedemos y al que se refirió brillantemente el maestro Sodi Cuéllar, exige como condición que se encuentren diferenciadas, que sean autónomas e independientes el órgano que acusa, el órgano que defiende y el órgano que juzga.

Éste es el cambio que está propiciando la reforma constitucional de 2008.

SEMBLANZA CURRICULAR

Mtro. Julio Antonio Hernández Pliego, es licenciado en derecho egresado con mención honorífica de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Maestro en derecho y doctor en derecho por el Centro de Estudios de Posgrado en Derecho. Le han dado diversos reconocimientos tales como la Presea Zafiro por su trayectoria académica como maestro honorario y director honorario, en la Universidad de Estudios de Posgrado en Derecho.

Diploma al mérito universitario 2000 por la Universidad Iberoamericana, recipiendario 2006 de la Cátedra Extraordinaria Francisco Vázquez, en la Facultad de Derecho de la UNAM; reconocimiento al mérito universitario y recipiendario de las Palmas Académicas de la UNAM. Diploma de la UNAM y medalla conmemorativa de AAPAUNAM en 2010 al cumplir 25 años ininterrumpidos como académico.

Miembro consejero directivo del Instituto Federal de Defensoría Pública designado por el Consejo de la Judicatura Federal. Es profesor de derecho procesal penal por concurso de méritos en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México y profesor de derecho penal y derecho procesal penal en la Universidad Iberoamericana.

Su producción jurídica es la siguiente: Programa de derecho procesal penal, en su decimoctava edición; El proceso penal mexicano, cuarta edición; Los recursos ordinarios en el proceso penal, tercera edición; El ministerio público y la averiguación previa en México.

Es miembro de la Barra Mexicana, Colegio de Abogados y coordinador de su Comisión de Derecho Penal. Miembro fundador de la Sociedad Mexicana de Criminología, vicepresidente del ilustre y nacional Colegio de Abogados de México y coordinador de su Comisión de Derecho Penal.

Miembro mayor de la Federación Interamericana de Abogados, miembro de número de la Academia Mexicana de Jurisprudencia y legislación; miembro supernumerario de la Academia Mexicana de Ciencias Penales.

En su experiencia laboral se ha dedicado al libre ejercicio de la profesión en el área del derecho penal ininterrumpidamente desde hace 50 años. Como director del Bufete Hernández Pliego, Abogados, AC.

DIP. ALFONSO NAVARRETE PRIDA

Diputado Federal por el Estado de México,
Presidente de la Comisión de Presupuesto

En Representación del Diputado: Lic. Patricia Martínez Cranss
Ponencia trabajada de versión estenográfica

El tema que se me invita a discernir con ustedes, no sólo es de gran actualidad y objeto de discusión teórica interesante que no será suficiente si no plantea los cambios que poco a poco se han venido dando en el diseño institucional del Estado federal y que para algunos han pasado desapercibidos, pero que han significado modificaciones de fondo en la esfera jurídica de la federación y los estados, y en algunas materia amenaza con distribuir las atribuciones municipales, ya lo ha comentado aquí el doctor Regino, el caso del llamado mando único.

Más que disertar sobre cuestiones teóricas, el propósito de esta ponencia es presentar una serie de inquietudes que surgen en torno al replanteamiento del sistema.

Modificar los marcos constitucionales y legales para adecuarlos a su capacidad operativa o para poder aplicar programas, que buscar las fórmulas dentro de su ámbito competencial, que permitan coordinar esfuerzos, sumar recursos y convencer con razones y no con imposiciones.

Si algún ámbito en la actividad pública ha sufrido drásticas reformas constitucionales y legales, que han tenido como efecto una redistribución de competencias, ese ha sido el de la seguridad pública; en materia penal, las facultades para definir delitos, investigarlos, perseguirlos y sancionarlos competen tanto a la federación a través del Congreso de la Unión, el Ejecutivo federal y sus dependencias, Secretaría de Seguridad Pública y Procuraduría General de la República y a los tribunales penales federales.

A nivel local corresponde a las Legislaturas de los estados, el Ejecutivo y su Procuraduría General de Justicia o Fiscalía General, en algunas entidades, y los tribunales penales de primera y segunda instancia. La autoridad municipal es preventiva y llega a considerarse como auxiliar del ministerio público.

Es decir, definir delitos, investigarlos, perseguirlos y sancionarlos compete tanto a la federación como a las entidades federativas; sin embargo, los delitos que atienden una y otras son diversos, en razón de los intereses que se pretende proteger y aquí encontramos una primera clasificación de facultades en

materia penal exclusivas de la federación, como serían la seguridad nacional, los delitos que atentan contra la seguridad nacional, la salud, la propiedad industrial, la propiedad intelectual o el patrimonio nacional. Hasta aquí la competencia no genera discusión.

Los valores que tutelan las leyes locales en materia penal, podría decirse en principio, son los que atañen al individuo, no por ello menos importantes: la vida, la propiedad, la posesión, las libertades personales. No obstante ello, existen conductas tipificadas tanto en el Código Penal Federal como en los códigos penales de las entidades federativas que resultan similares. ¿Cómo cuáles? El homicidio, las lesiones, el robo, el fraude, la extorsión.

Si algún tema en este momento se debate con gran pasión es el de las competencias, ¿a qué autoridad corresponde, por ejemplo, la investigación de 40 mil homicidios, resultado de la guerra contra las drogas o la lucha por la seguridad? ¿A la autoridad federal, que ha aceptado que son consecuencias de enfrentamientos entre grupos de delincuencia organizada, delito recién federalizado? ¿O a la autoridad local, ya que también se afirma que es homicidio es un delito del llamado fuero común?

Podríamos preguntarnos si es un delito del fuero común, ¿por qué también está tipificado en el Código Penal Federal? Si los homicidios han sido perpetrados por miembros de la delincuencia organizada, por qué no están siendo investigados por la autoridad federal, ya sea porque se trate de delitos por organizaciones criminales o porque se cometen en su mayoría con armas de fuego, algunas del uso exclusivo del Ejército.

¿No deberían ser entonces atraídos estos homicidios por la autoridad federal, más aún cuando son también el resultado del tráfico de drogas, extorsiones o secuestros? Resulta cuando menos cuestionable que en estos casos la autoridad federal investiga los delitos de delincuencia organizada, narcotráfico, uso de armas, pero no investiga el homicidio, ¿quién entonces está investigando los eventos violentos que a diario se suceden en el país? ¿Se pueden investigar de manera fraccionada, es decir, por la autoridad local los homicidios y por la federal la delincuencia organizada, narcotráfico y extorsión?

¿No estamos en presencia acaso de fenómenos delictivos complejos, multicausales, hasta transnacionales, como ya también aquí se ha comentado? ¿No estamos en presencia de delitos cometidos por servidores públicos de los tres órdenes de gobierno en algunas ocasiones que requerirían ser investigados en su integralidad y no como un conjunto amorfo de conductas ilícitas desligadas entre sí, que requerirían un tratamiento especializado, un tratamiento comprensivo?

A lo largo de la evolución constitucional y legislativa de los últimos años en materia penal se han observado tendencias claras, en un intento seguramente con las mejores intenciones, pero no siempre sistemático, no siempre pensado, no siempre bien resuelto para redistribuir competencias.

Dos ejemplos de ello se tratarán en una exposición, ejemplos que son novedosos y que representan eventuales problemas de aplicación. Vale la pena traerlos a la mesa, ya que ambos presentan un alejamiento de la tradicional forma de distribución de competencias en materia penal: narcotráfico, que ha sido un tema muy socorrido en esta mesa y secuestro.

En 1996 se adicionó el párrafo 73, fracción XXI, para establecer lo siguiente: Las autoridades federales podrán conocer también de los delitos del fuero común, cuando estos tengan conexidad con los delitos federales. Lo cual significa la posibilidad de que la autoridad federal se haga cargo de atender la investigación de un delito del fuero común, cuando concomitantemente se hubiesen cometido delitos del orden federal. Por ello, los tipos penales coinciden tanto en la ley federal como en la local, esta se definió como una facultad discrecional.

En 2005 se adicionó un nuevo párrafo que establece: en materias concurrentes previstas por la Constitución las leyes federales establecerán los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver delitos federales. Leyes federales que establecen casos en que los delitos federales pueden ser conocidos y resueltos por autoridades locales.

Puede comprenderse que en el primer caso la federación, al ejercer la facultad de atracción evite que se investiguen por separado conductas ilícitas. Hacerlo así dificultaría desentrañar la verdad histórica y jurídica de los hechos, genera impunidad y tal vez propicie que no se tomen las medidas necesarias para su prevención. El envío del desglose en ocasiones no es suficiente.

Esto es claro, lo que ya no resulta tan claro es la razón por la que una ley federal, aplicable por tanto sólo en ese orden, pueda determinar en qué casos la autoridad local, que se conduce de conformidad con su propia ley, pueda conocer y resolver de delitos del orden federal.

¿Es adecuada una disposición en este sentido, aún estando establecida en un precepto constitucional? ¿No se contravienen otras disposiciones constitucionales? ¿A qué obedece esta disposición? ¿Es técnicamente adecuado que una ley federal establezca competencia de los órganos locales de procuración e impartición de justicia? ¿Se fortalece el federalismo con esta disposición, o estamos ante un principio de anarquía competencial?

Parece que la fórmula fue propuesta por el Ejecutivo federal para que los estados e hicieren cargo de un molesto problema, el mal llamado narcomenudeo, no así para fortalecer las facultades de las autoridades locales, como se afirmaba en la exposición de motivos de la iniciativa.

Si compete al Congreso de la Unión establecer los delitos federales y fijar castigo, que por ellos debe imponerse, es obvio que la autoridad federal compete también conocer de ellos, más aún cuando el artículo 124 señala que las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a los funcionarios federales se entenderán reservadas a los estados.

Además de que la investigación de los delitos federales está perfectamente determinada en el artículo 102, que a la letra dice: incumbe al ministerio público de la federación la persecución ante los tribunales de todos los delitos del orden federal; por lo mismo, a él le corresponde solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculpados.

La contradicción es evidente, mientras que la fracción XXI del artículo 73 establece la posibilidad de que delitos federales sean conocidos y sancionados por autoridades locales el artículo 102 establece que compete al Ministerio Público de la federación la investigación de la totalidad de los ilícitos federales.

Resulta extraño que, por decir lo menos, una ley federal pueda atribuir competencia a autoridades locales para intervenir en asuntos de carácter federal. Si analizamos la manera en que aterrizó esta reforma las dudas podrían acrecentarse, ya que se adicionó una ley general de carácter administrativo, la de salud para incorporar en ella delitos que no son sanitarios y que, por lo tanto, no deberían haber salido del Código Penal, salvo, porque la federación no deseaba ya conocer de ellos.

En la Ley General de Salud se establecían, hasta antes de la reforma, delitos que lo mismo podían ser investigados y sancionados por la autoridad federal como por las locales, con excepción de las que se reservaba la federación, pero que seguían siendo delitos del orden sanitario.

Con la adición al capítulo VII denominado “Delitos contra la salud en su modalidad de narcomenudeo” se rompen los principios fundamentales en materia de distribución de competencia, ya que resulta cuestionable el hecho de que en una ley administrativa cuya aplicación y observancia corresponde fundamentalmente a autoridades sanitarias, se establezcan facultades para autoridades de seguridad pública, de impartición de justicia, de procuración de justicia y a las ejecutoras de sanciones de las entidades federativas.

Además, de no cumplirse a cabalidad lo establecido en el artículo 73, fracción XXI que ordena que sea la ley federal la que establezca estos casos, no la ley general. Así lo dice la Constitución.

En este capítulo, estamos hablando del que establece el narcomenudeo, comprende 10 artículos, se desarrolla la modalidad del tipo penal denominado delito contra la salud, lo que plantea otra interrogante, ¿cómo explicarnos jurídicamente que la descripción típica del ilícito se encuentre en el Código Penal Federal y la modalidad en una ley administrativa? ¿Cómo explicarnos que el tipo contra la salud, el delito contra la salud, sea atendido por la federación y la modalidad, el narcomenudeo, por las entidades federativas?

Este surrealismo penal llega a su expresión máxima cuando en el artículo 474 de la Ley General de Salud se establece: Para efecto de lo dispuesto en el inciso b), fracción IV anterior, bastará con que el Ministerio Público de la federación solicite a la autoridad competente de la entidad federativa, le remita la investigación correspondiente. Por fin, delito federal o delito local, y ni siquiera lo atrae, solicita que se le envíe la averiguación, la investigación.

Es decir, que en este caso no se requiere ejercer la facultad de atracción, no se requiere la conectividad de delitos del fuero común y del federal, ¿basta simplemente la instrucción del Ministerio Público federal para que la autoridad local competente deje de conocer del delito? ¿Cómo explicarnos que en algunos casos la federación conozca de este delito y en otros no, simplemente solicitando la remisión de la investigación?

El mismo artículo es enfático al señalar que en operativos policíacos, Ley General de Salud regula que en operativos policíacos las autoridades, nos preguntaríamos si se incluyen también las municipales, se coordinarán en los términos de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Es decir, la ley sanitaria nos hace el favor de indicar bajo qué legislación habrán de ejecutarse los operativos policíacos que persigan el narcotráfico.

Según este mismo artículo, el Ministerio Público federal puede solicitar informes a las autoridades de seguridad pública local sobre las investigaciones que realicen con relación a este ilícito. ¿Qué sucede con el pacto federal? ¿Las autoridades locales de seguridad pública son subordinadas de las federales por disposición de la Ley General de Salud?

Es válido que la Ley General de Salud regule el llamado narcomenudeo, cuando el objeto de la misma es clarísimo y dice: regular el derecho a la protección de la salud, las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y la concurrencia de la federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, no así establecer conductas típicas de carácter diverso a las sanitarias o atribuir facultades a autoridades distintas a ésta.

Abundando aún más. El artículo 234 de la ley general señala que se considera estupefaciente para efectos de la ley, y el 244 determina cuáles son las sustancias sicotrópicas para los mismos efectos. Ah, pero el 479 se alejan de la terminología técnica y científica desde hace décadas, desarrollada por la ley general e introduce en ella un concepto ajeno, el de narcótico.

Y señala qué se entiende por narcótico para los efectos de este capítulo. Es decir, para efectos de la Ley General de Salud unas son las sustancias estupefacientes y sicotrópicas, y para efectos de un capítulo específico de la Ley General de Salud otros son los narcóticos.

Cómo deberá entenderse el párrafo segundo adicionado al artículo 194 que señala que las autoridades de seguridad pública de los tres órdenes de gobierno participarán en la prevención y combate de las actividades de posesión, comercio y suministro de estupefacientes y sicotrópicas, cuando dichas actividades se realizan en lugares públicos y actuarán conforme a sus atribuciones. Por fin, ¿para efectos de seguridad pública son estupefacientes, sicotrópicas o son narcóticos?

Cómo debemos entender el adicionado Apartado C al artículo 13 de la ley general que dispone: corresponde a la federación y a las entidades federativas la prevención del consumo de narcóticos, atención a las adicciones y persecución de los delitos contra la salud.

En términos del artículo 474 narcótico es un término para efectos del Capítulo IV, pero aparece en el artículo 194 y en el artículo 13 de la ley general.

Por su parte el artículo 480 establece por regla general la aplicación de leyes locales en el caso de ejecución de sanciones por los delitos de narcomenudeo, pero determina que tratándose del destino y destrucción de narcóticos se deberán observar las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales. Es decir, la autoridad local va a aplicar en el ámbito sustantivo, la ley de su entidad federativa y para estas cuestiones de procedimiento, ¿la ley federal?

Podríamos hablar de lo extraño que resulta, por ser un caso único, que una ley administrativa contenga dos capítulos sobre delito. Los delitos sanitarios en el Capítulo VI y los delitos contra la salud en la modalidad de narcomenudeo en el Capítulo VII.

Sobre el particular vale la pena indicar que el artículo 475 señala: se impondrá prisión de cuatro a ocho años de prisión y de 200 a 400 días multa a quien sin autorización comercie, suministre, aún gratuitamente, narcóticos previstos en la tabla, en cantidad inferior a las que resulten de multiplicar por mil el monto de dicha tabla.

Es decir, no está siquiera bien definido el tipo o la modalidad narcomenudeo. Para poder saber si estamos en presencia o no de un narcomenudeo debemos desarrollar una operación matemática. Pero no sólo eso, el artículo 479 dispone: para los efectos de este capítulo se entiende que el narcótico está destinado para su estricto e inmediato consumo personal cuando la cantidad del mismo, en cualquiera de sus formas, derivados o preparaciones, no exceda de las cantidades previstas en el listado siguiente.

Si nos vamos al artículo 474 que habla de tabla y al 479 que habla de listado, bueno, ¿de qué estamos hablando? ¿Es lo mismo la tabla que se refiere el 474 que el listado al que alude el 479 o dónde quedó la tablita?

Es evidente que por tratar de evadir la responsabilidad de atender el narcomenudeo en casos diversos a los de la delincuencia organizada; por cierto, difícil de acreditación en este delito, el titular del Ejecutivo federal propuso, y le fue aprobada una adición constitucional que se reguló a través de reformas y adiciones a la Ley General de Salud, con el propósito de distribuir competencias entre la federación y los estados.

Estas modificaciones podrían calificarse cuando menos de poco ortodoxas, ya que en ellas: 1. Se tipificaron delitos no sanitarios. 2. Se atribuyeron facultades a autoridades locales en materia de ilícitos contra la salud. 3. Se regularon cuestiones de procedimiento penal. 4. Se establecieron obligaciones a autoridades no sanitarias. 5. Se definieron como materia de salubridad general, actividades de seguridad pública. 6. Se confundieron términos técnicos.

En el otro extremo encontramos el caso de la delincuencia organizada y el secuestro, ilícitos, que en virtud de distintas reformas constitucionales forman parte de la competencia federal. Si bien se puede discutir la federalización —entre comillas— o no, del secuestro es un hecho que las hipótesis que conocerán las entidades federativas serían los menos.

Mediante la reforma al artículo 73, Fracción XXI en 2008 se estableció que la delincuencia organizada era materia federal; en 2009, otra reforma a la misma fracción determinó las facultades del Congreso de la Unión para legislar en materia de secuestro quedando el texto de la siguiente manera: “Para establecer los delitos, y faltas contra la federación, y fijar los castigos que por ellos deban imponerse expedir una Ley General en Materia de Secuestro, que establezca como mínimo los tipos penales y sus sanciones, y la distribución de competencias y formas de coordinación entre federación, Distrito Federal, estados y municipios, así como legislar en materia de delincuencia organizada”.

A partir de este precepto constitucional, por vez primera en el país se expide una Ley General que regula un delito en particular iniciando con ello también, el camino de la decodificación vía expedición de leyes generales para tipos espe-

cíficos; lo que en los hechos se traducen como leyes especiales por materia que distribuyen competencia entre órdenes de gobierno o deben traducirse en ello. En breve entrará la reforma constitucional que facultará al Congreso para expedir una Ley General para Combatir y Sancionar la Trata de Personas.

Estos son dos aspectos relevantes que se han dado en los últimos años, y que demuestran que la distribución de competencias está absolutamente afectada en materia penal, y que no importa tanto la defensa del Pacto Federal, como la conveniencia de la federación, de si quiere o no quiere atender un ilícito.

SEMBLANZA CURRICULAR

El Dip. Alfonso Navarrete Prida estudió la licenciatura en derecho en la facultad de estudios superiores Acatlán de la Universidad Nacional Autónoma de México y estudios de posgrado en la Universidad de Sevilla, España y se ha desempeñado en diversos encargos de la administración pública federal y estatal.

A nivel federal, por acuerdo presidencial ha sido designada en cuatro ocasiones subsecretario de Estado, subsecretario de población y servicios migratorios de la Secretaría de Gobernación, subprocurador general de control de procesos, subprocurador general de procedimientos penales b, y subprocurador de coordinación general y desarrollo, estas últimas tres en la Procuraduría General de la República.

En cinco ocasiones ha sido designado director general u homólogo a nivel federal, secretario particular del presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, secretario particular del procurador general de la república, secretario particular del secretario de Gobernación, director general de asuntos jurídicos y contralor general de la Secretaría de Salud.

Ha sido asesor en diversos organismos descentralizados como en órganos desconcentrados, tales como la Confederación Nacional Campesina; la empresa de Participación Estatal Leche Industrializada Conasupo, Liconsu; la Comisión Nacional del Deporte, Conade; y el Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares. A nivel local ha sido subsecretario de seguridad pública, procurador general de justicia y secretario de desarrollo metropolitano en el estado de México.

En foros internacionales ha sido presidente de la delegación mexicana en la Conferencia Internacional de Población y Desarrollo, celebrada en El Cairo, Egipto en 1994, donde ocupó el cargo de vicepresidente para América Latina y posteriormente la presidencia de la plenaria.

Ha impartido conferencias en Estados Unidos de Norteamérica, Brasil, Argentina, Egipto y México entre otros. Ha sido condecorado con diversos reconocimientos nacionales e internacionales y es miembro de la Academia Nacional y la Academia de Derecho Internacional.

Actualmente, es diputado federal por mayoría, por el estado de México y es presidente de la Comisión de Presupuesto.

MTRO. GABRIEL REGINO GARCÍA

Abogado Postulante, exSubsecretario de Seguridad Pública en el D.F.
Ponencia trabajada de versión estenográfica

Uno de los fenómenos sociales que desafortunadamente se han categorizado ya como políticos y que tiene un trasfondo de dos tipos: que es salud y economía, es la oportunidad en la cual nuestro país ha experimentado una reforma de una coordinación entre los tres niveles de gobierno.

El fenómeno social al que yo categorizo como mercantil, literalmente, y que provoca esta coordinación o intento de coordinación, es el comercio ilícito de estupefacientes, considerado también como narcotráfico, pero que a través de la construcción de conceptos se le denomina en ciertas esferas narcomenudeo o microtráfico.

A esto hago alusión porque no se debe dejar pasar que hay un poder criminalizador, un poder que dice qué conductas son buenas y qué conductas no lo son. Todavía hace dos siglos, por ejemplo, el mundo. Al menos el mundo europeo y el mundo asiático, presenciaron dos guerras, las guerras del opio, generadas entre China y el Reino Unido.

¿Cuál el motivo de trasfondo de esas guerras? Que China, ante el gran número de adictos al consumo del opio, tomó la determinación de prohibir la comercialización con el Reino Unido de esa sustancia que era obtenida de una de sus colonias, en este caso la India.

Pero la determinación del imperio Chino, encargada a uno de los ministros más eficaces que se contaba la dinastía King, se topó en 1831 con una declaración de guerra por parte de Inglaterra, al abstenerse de comprarles opio.

Abatidos que fueron los intentos chinos de ya no comprar opio, se vieron obligados a seguirlo adquiriendo, y por tanto consumiendo.

Y en una segunda intentona, en la década de los cuarenta, China no solamente ha sido obligada a seguir comprando opio, sino que además perdió la hegemonía y la autonomía de su puerto principal de Hong Kong, que hace algunos años le acaba de ser devuelto por el Reino Unido.

Esto lo traigo a colación porque en aquellos tiempos el tráfico de mercancías de esta naturaleza no era ilegal. Al contrario, era obligatorio. Tan obligatorio que provocó una guerra que impulsó a China al consumo del opio.

Y en la historia de este fenómeno, que insisto, tiene dos vertientes: salud y económico, en esta vertiente, inclusive, es donde podemos encontrar los orígenes del consumo del opio en nuestro país, la conformación del llamado triángulo dorado: Chihuahua, Durango, Sinaloa, y todos los fenómenos socioeconómicos, políticos que devienen de ello.

Pero hay que tomar en cuenta que hay un gran poder criminalizador. Hay un poder hegemónico que dice qué está bien y qué es lo que no está bien. Independientemente de lo queremos en las leyes, en los textos; hay intereses.

Y para poderlos identificar, yo aludo al menos a cuatro o cinco fechas que en este tema son importantes no dejar pasar por alto, que son: 1914 el acta de prohibición del opio en los Estados Unidos; 1917, el acta de prohibición del alcohol y de otras sustancias, lo que va a ser el inicio de la Guerra Fría. 1969 la primera declaración de guerra contra las drogas en un momento de crisis de la administración de Richard Nixon, y lo que va a ser en septiembre 11 con los atentados en la Unión Americana. Todos estos fenómenos van a tener repercusiones en el continente americano y sobre todo en nuestro país. En nuestro caso quiero comentarles que las primeras acciones para combatir el tráfico de drogas en nuestro país datan de la década de los 40, pero la primera vez que se reconoce que una persona puede poseer droga para su consumo, la primera vez que esto ocurre fue el 8 de diciembre de 1978.

Desde aquella ocasión el Código Penal Federal establecía que la persona que fuese detenida con una porción que fuera para su uso, y aclaro, a criterio discrecional de los peritos o del Ministerio Público, no podía ser detenida sino que tenía que ser remitida a las instituciones de carácter sanitario para su debida atención.

En aquel tiempo no se hacía una distinción entre lo que es el consumidor y lo que es el farmacodependiente, que son cosas completamente diferentes. Farmacodependiente es aquel que tiene la necesidad toxicológica de que le sea suministrada la droga de cualquier tipo a la que tenga la dependencia, en cuanto que el consumidor puede ser un ocasional o un temporal, no necesariamente adicto.

En esas condiciones, la legislación fue solamente de carácter federal, esto va avanzando hasta el año de 1991, en que comienzan a introducirse variantes, variantes entre el farmacodependiente, el consumidor y en establecer inclusive penas pecuniarias o de prisión, dependiendo de la cantidad que pose y era una persona.

El tema es de que en nuestro país desafortunadamente no se atendió de una manera ni eficaz ni eficiente el problema de las adicciones y el hecho de que por un lado se despliega una estrategia de combate en concreto a este fenómeno del narcotráfico, dejó descubierto otro flanco, que fue el del consumo interno.

Miren ustedes. Registrados en nuestro país, lo que no significa que sea la cifra única, hay 465 mil adictos a drogas ilegales, porque hay drogas legales como el alcohol y el tabaco, pero a drogas ilegales la autoridad federal tiene un padrón de 465 mil. De esos 465 mil solamente el 16 por ciento tienen cobertura para tratamiento de desintoxicación. Es decir, aproximadamente 60 mil personas; 70 mil personas de las registradas. Entonces tenemos que en las calles hay 400 mil personas adictas que de alguna manera siguen obteniendo la droga; marihuana, LSD, cocaína, crack, ice, para su consumo y que no están siendo sometidas a ningún tipo de tratamiento.

En estas condiciones, cuando un fenómeno de carácter mercantil, un fenómeno de carácter económico como es el narcotráfico, porque lo que se persigue con el narcotráfico son ganancias a través de la comercialización de un producto que dicen; éste no es legal, pero sí es legal el tabaco, que produce más muertes al año a nivel mundial que la violencia del crimen organizado. Ése sí es legal.

Por qué éste sí es legal y por qué el otro no, porque en eso entran los factores de los poderes de criminalización, lo que son los poderes hegemónicos, nada más habría que preguntarnos a quiénes les pertenecen las marcas o las empresas relacionadas con el tabaco; pertenecen a los países hegemónicos política y económicamente en el mundo. Cierro el paréntesis.

Entonces, cuando se hace un tapón de decir; ya no pase la droga, mucha de la droga queda aquí, hay una disponibilidad y además nuestro país tiene una gran virtud; es un país de jóvenes, pero la juventud sobre todo entre los 13 a los 24 años, por características hormonales es la etapa de mayor riesgo de comportamientos sociales desviados. Por qué razón.

Lo que se conoce como la adolescencia y cuando dicen que son los rebeldes sin causa, hay una causa no de rebeldía, sino de una diversidad de comportamiento motivado por la gran cantidad de serotonina, dopamina y otras sustancias que las glándulas suprarrenales, que el propio hipotálamo empiezan a generar en esa etapa de la vida del ser humano, y desafortunadamente en esas circunstancias es cuando hay mayor aproximación al consumo de drogas.

En nuestro país el consumo de éstas ha descendido ya a los ocho o 10 años desgraciadamente. ¿Entonces cuando un Estado, un gobierno diseña una política represiva más que preventiva qué es lo que van a estar deteniendo sus policías en las calles? Principalmente a este tipo de personas, a este rango, porque desgraciadamente las teorías criminológicas represivas positivistas, que dicen o que creen que hay un delito de portación de cara o de actitud, hacen que las agencias represivas del Estado dirijan sus acciones ante aquellos, que por su forma de vestir o por su forma de comportarse se convierten en algo que se dice peligrosos,

y entonces se hacen detenciones y detenciones de cantidad de gente que estaba fumando mariguana, que estaba con cocaína, que estaba con una grapa, etcétera.

Cuando las autoridades represivas están siendo presionadas mediáticamente para dar resultados, empiezan ese tipo de operaciones; más detenciones, más detenciones. ¿Pero qué sucede si ni los municipios ni los estados tienen competencia para un delito federal como es el narcotráfico? El artículo 16 de la Constitución dice que cualquier persona que vea que hay un flagrante delito puede intervenir, y la Constitución de la república dice que los municipios tienen, entre otras funciones, la de la seguridad pública.

Aún hasta hoy, en la Constitución los municipios tienen esa función, los estados también. Entonces detienen y detienen y detienen adictos y detienen a consumidores, en algunas ocasiones llegan a detener a los conocidos traficantes pequeños, a los dealers y son llevadas esas personas ante el Ministerio Público de la PGR, y la PGR realmente no tiene la capacidad para atender a toda la gran cantidad de detenciones que se les llevan, porque implica periciales toxicológicos, periciales químicos, etcétera, y sólo algunos de los casos que le llevan sí llegan hasta un juzgado de distrito.

Una gran mayoría están en libertad, otros están detenidos en los reclusorios, pero entonces en este ánimo de una a parente, desde mi punto de vista, corresponsabilidad, se hace una reforma en 2009 a la Ley General de Salud, que dice lo siguiente: “las autoridades de seguridad pública, entendemos por tales a los policías municipales, estatales, ministeriales, procuración de justicia, Ministerios Públicos del Estado, impartición de justicia, así como de ejecución de sanciones de las entidades federativas conocerán y resolverán de los delitos, o ejecutarán las sanciones y medidas de seguridad a que se refiere este capítulo, cuando los narcóticos objeto de los mismos estén previstos en la tabla, siempre y cuando la cantidad de que se trate sea inferior a la que resulte de multiplicar por mil el monto de las previstas en dicha tabla y no existan elementos suficientes para presumir delincuencia organizada”.

Es decir, a partir de esta ley los estados tienen que encargarse de la persecución, investigación, judicialización y sanción del micro tráfico o del narco menudeo, una situación que llama la atención en el sentido de que a los estados y a los municipios no se les ha ministrado ni capacitación ni recursos para esa actividad, y previa a esta reforma el gobierno federal intentó crear Unidades Mixtas de Atención al Narcomenudeo en el año 2003, las UMAN.

¿Qué eran las UMAN?, agencias del Ministerio Público federal, en la que había un MP federal, un MP del fuero común para que juntos pudieran integrar averiguaciones. Eso en un ámbito de cordialidad política, de coordinación de los tres niveles de gobierno.

Qué sucedió con esas UMAN que la propia PGR en un acuerdo reconoció que habían fracasado, y en 2010 dijo; se acaban las UMAN. Ahora, quienes lo va a sustituir son los centros de operación estratégica, los COE, qué son los COE, bueno, ese acuerdo de la PGR no es claro, esperemos que los COE puedan resolver esa problemática.

Pero, miren ustedes a lo que se va a enfrentar esta coordinación Estado federal, Estado municipios, primero los municipios están ahorita en el ojo del huracán, ¿por qué? Porque les están quitando los policías, una gran mayoría de ellos están detenidos o ya están corridos y la propuesta de reforma; y la propuesta de reforma constitucional, que se va a debatir en este Congreso, tiende a construir el mando única policial a través del cual los municipios se quedan sin policías, salvo de tránsito, nada más.

Entonces, el municipio no podrá combatir el narcomenudeo, lo cual implica que se reforme al artículo 115 de la Constitución en el apartado correspondiente y le quiten esa atribución. Entonces, el municipio no tendrá nada que hacer, porque no tiene esa labor, pero además en el caso de los estados los reos que ellos detengan dejan de ser federales, al dejar de ser federales dejan de recibir el subsidio del Ramo 33 que equivale a 50 pesos diarios por cada reo.

Entonces, los gobiernos de los estados no podrán decir “le pido a la federación que se lleven a sus reos” “no, porque ya son estatales” entonces, tendríamos un problema de sobrepoblación en las cárceles, pero además de todo eso, también tenemos la problemática de lo que es la judicialización de los casos, como se ha señalado aquí la capacitación de los jueces, no está en las mejores alturas y la pregunta es, si no hay presupuesto vamos a crear jueces especializados para el narcomenudeo, vamos a adoptar el modelo de Nuevo León que ha creado las... con el tema de la reforma penal donde recientemente... hizo un brillante trabajo que acaba de dar a reconocer ayer, hay una gran cantidad de estados que en la reforma penal apenas está en la primera etapa.

Es decir, todavía faltan muchos años para que esto entre en vigor y el tema del narcomenudeo por virtud de una resolución de la corte podrá empezarse a aplicar a partir de 2013, saben cuántos adictos tendremos para ese tiempo, por eso, inclusive el titular del Ejecutivo federal dijo antier “pido que haya una encuesta anual de la Encuesta Nacional de Adicciones, no cada 6 años”, las políticas públicas hoy día se están haciendo con base en la estadística nacional de adicciones, la encuesta del año 2008, nada más imagínense cuanto retraso llevamos en ello.

Por tanto, considero que el tema de la coordinación entre federación, estados y municipios en el tema del narcomenudeo, sí va a enfrentar, como lo ha venido enfrentando los últimos años un gran obstáculo, sobre todo, porque

si revisamos el número de averiguaciones previas de los años 2006, 2007, 2008, 2009, 2010 en materia de delitos contra la salud realizados por la PGR, sólo el 30 por ciento de ellas llegaron ante un juez.

Qué pasó con el otro 70 por ciento, fue una mala praxis policial. El Ministerio Público no tuvo el tiempo, la capacidad para integrar esa averiguación, si esto pasa en la PGR que es donde se considera que hay recursos, qué va a pasar en las entidades federativas que en este tema aún no se capacitan y aún no reciben los recursos.

Creo que el tema del narcomenudeo es un tema de salud pública y creo que como en otras ocasiones estamos empezando al revés tratando de resolver legal y judicialmente de manera local un fenómeno trasnacional, si el fenómeno trasnacional no se atiende como tal, todos los esfuerzos que hagamos con leyes y judicializaciones nos van a provocar nuevos problemas de administración, sobre todo, porque en nuestro país la gobernabilidad va a depender de la administración política de recursos de la administración política de capacitación y de la decisión política de los gobernadores de entrarle o no a los temas.

Creo que el narcomenudeo es una piedra de toque para esa coordinación, pero insisto, mientras no se atiende la prevención, la solución estaremos lejos de alcanzarla.

SEMBLANZA CURRICULAR

Mtro. Gabriel Regino García, es egresado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, donde obtuvo el título de licenciado en Derecho con la tesis La importancia de la dogmática jurídico-penal y su aplicación en el delito contra la salud, por la que obtuvo mención especial en el año de 1992. En el ámbito del estudio, ha cursado diversos diplomados en Filosofía, Procuración de Justicia, Derechos Humanos, entre otros. Estudió la especialización correspondiente a la carrera judicial federal, impartida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Ha realizado estudios de especialización en criminología en la Universidad de Salamanca, España, y cuenta con la especialidad en derecho penal por la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, habiendo obtenido la Medalla Alfonso Caso, al mérito universitario por el mejor promedio de la división y en la que actualmente es alumno del doctorado por investigación en el área político-criminal. Asimismo, cursó el diplomado internacional de litigación penal en la Universidad Alberto Hurtado, en Santiago de Chile.

Ha escrito diversos artículos en revistas especializadas y publicaciones en Internet. En el ámbito del servicio público de 1989 a 1994, laboró en el Poder Judicial de la Federación. Del 2002 al 2006 participó en la Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno del Distrito Federal, habiéndose desempeñado como director general de Asuntos Internos y como subsecretario de Seguridad Pública.

En el área académica, es maestro por oposición en la Universidad Nacional Autónoma de México, donde le ha sido otorgada una cátedra extraordinaria, profesor de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la Máxima Casa de Estudios y profesor invitado en numerosas universidades e institutos del país. Ha dictado conferencias en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Toulouse, Francia. Es profesor titular de criminología en la licenciatura en el posgrado de la Facultad de Derecho; en el Instituto Nacional de Ciencias Penales y vicepresidente del Centro de Estudios para la Seguridad Ciudadana y la Justicia. Actualmente es titular del despacho jurídico Regino Abogados; comentarista en temas de seguridad para diversos medios de comunicación. Asesor externo de la Unidad para la implementación de la reforma penal en el Distrito Federal y consultor para diferentes gobiernos en políticas públicas de seguridad.

MTRO. RICARDO ALFREDO SODI CUÉLLAR

Magistrado del TSJ del EdoMEx, Director de la Carrera de Derecho en la Universidad Anáhuac del Norte
Ponencia trabajada de versión estenográfica

Voy a tratar un tema que hoy por hoy es el más candente en materia de procedimientos penales, en materia penal, y lo es la Implementación del Sistema de Justicia Oral Adversarial, Sistema Acusatorio; desde luego voy a platicar las experiencias del Estado de México; cómo las viví, cómo trabajé en este proyecto, y como el tema se trata de distribución de competencias entre los tres ámbitos competenciales: Federación, estados, municipios voy a hablar sobre un problema actual, que es la Distribución de competencias en materia de narcomenudeo en el nuevo Sistema Acusatorio Adversarial y Oral, en materia Penal.

Desde luego, este tema, que ha generado una serie de conflictos, tiene que ver con una jurisdicción auxiliar que se le ha otorgado a las entidades federativas, en temas de narcomenudeo, y eso empata obviamente con el tema de este congreso.

Para ello, primero quiero platicar sobre la implementación del Sistema de Justicia Penal en el Estado de México. Yo tuve la oportunidad de participar desde el diseño, desde la elaboración de la legislación adjetiva; los cursos de formación y capacitación a jueces, magistrados, personal de la defensoría pública; agentes del Ministerio Público en la Procuraduría de Justicia, y fue una actividad intensa. Incluso, que terminó en la publicación de un libro que es El nuevo sistema penal para el Estado de México, que editó Editorial Porrúa, del cual fui coordinador y coautor.

Yo no le llamo a esto una reforma penal, sino una revolución penal, una revolución completa, porque los que hemos dedicado nuestra vida al ejercicio del Derecho Penal, en la academia, en el litigio, en la consultoría tuvimos que cambiar, de entrada, nuestra forma de hablar. El lenguaje penal ha cambiado, ahora tenemos que hablar de auto de vinculación a proceso, de datos de prueba, de medios de prueba; distinguir que no es lo mismo un dato de prueba que solamente la referencia al contenido de un medio de prueba que aún no ha sido desahogado ante un juez.

Y eso, desde luego, cambia la naturaleza del lenguaje penal, la audiencia intermedia, la audiencia de juicio oral, la incorporación de pruebas; en fin, cambia

el lenguaje, el imputado, la acusación, la imputación corresponden a tiempos diferentes. Incluso algunos equivocadamente dicen, el auto de formal prisión, ahora se llama auto de vinculación a proceso.

No, no es lo mismo, de hecho, en el nuevo sistema ya no tenemos un equivalente, ni a declaración preparatoria y el auto de vinculación a proceso tiene una naturaleza jurídica completamente diferente. Se hizo su inclusión y fue muy discutida, porque en el modelo puro, implementación del sistema acusatorio no debería de existir ni siquiera el auto de vinculación a proceso.

Sin embargo, se adoptó esa decisión con fines, eminentemente pragmáticos. Estas nuevas instituciones, este nuevo lenguaje nos obliga a aprender una forma distinta de hablar, a aprender y conocer nuevas instituciones procesales; procedimientos nuevos. Y esto, en todos los abogados requiere de nuevas habilidades, nuevas destrezas que tenemos que desarrollar desde los estudiantes hasta los que ya ejercen la profesión.

Y me ha tocado percibir y observar, que litigantes de gran prestigio, de gran tradición, de repente se enfrentan a un procedimiento que no conocen, y que les cuesta trabajo.

El defensor público tiene muchísima más capacitación actual en el nuevo sistema, ellos están a la vanguardia. Los abogados profesionales estamos en desventaja y estamos desactualizados.

Esto requiere de habilidades. Las argumentaciones se deben de desarrollar desde los primeros estadios del desarrollo profesional en los estudiantes de derecho, incluyendo técnicas más adecuadas, capacidad de apreciación, capacidad de análisis y habilidades, que tradicionalmente desarrollaban los abogados en materia penal, toda vez que no eran necesarios los procedimientos aunque si bien eran en parte orales con la existencia del interrogatorio.

Era un esquema completamente diferente, un esquema completamente distinto al que ahora se impone. Ahora hay un control transversal donde el agente del Ministerio Público si hace mal su trabajo se nota y donde el defensor si hace mal su trabajo se nota y se nota mucho.

Me ha tocado ver en las grabaciones momentos en que el juez llama a ambas partes. Les dice que se acerquen al estrado y les dice: “a ver, señor defensor, ¿conoce usted el nuevo sistema? El defensor responde: pues sí, sí lo conozco. El juez: ¿Ha tomado cursos? Defensor: Sí, sí lo conozco. Juez: muy bien, le voy a seguir dando la oportunidad que continúe, porque lo que está usted pidiendo en este momento procesal no es lo correcto. Y el procesado, el imputado en este momento tiene derecho a una defensa adecuada. Es una garantía constitucional. Se retiran las partes, el defensor sigue sin entender la dinámica del nuevo procedi-

miento y en ese momento el juez suspende la audiencia y dice: en este momento, en uso de las atribuciones que me confiere la ley, le designo a usted al defensor público en este momento, toda vez que observo que su defensor particular carece de las habilidades adecuadas para enfrentar este nuevo procedimiento acusatorio. Yo nunca había visto eso y francamente me impactó. Yo creo que eso provoca temor escénico del bueno; como cuando entro yo a este salón, entro con el estómago encogido porque sé el compromiso que tengo al hablar ante un público tan especializado y tan conocedor.

Yo creo que el miedo al ejercicio de la profesión nunca lo debemos de perder. Siempre es sano tener miedo al ejercicio profesional. Siempre hay que tenerle respeto a la profesión. Eso comienza desarrollando habilidades y capacidades.

La capacitación es fundamental no solamente al personal judicial que necesita estar muy capacitado; a la procuraduría, a los defensores públicos que ya no se llaman de oficio, se llama defensor público y defensores privados.

Concretamente la figura del juez, que para mí es la figura central de este sistema, debe estar muy bien capacitada, deben de ganar muy bien y deben de tener una formación continua; ahora tienen que presidir todas las audiencias. Se acabó la figura del secretario de juzgado. Ya no existe. Ahora el juez preside todas las audiencias, el juez está dictando sus resoluciones en ese momento.

Hay un principio completo de inmediatez y eso genera la necesidad de jueces altamente capacitados. Pero además de capacitados, con la habilidad necesaria para resolver en ese momento planteamientos que formulan las partes. No es sencillo, el trabajo del juez es solitario.

Les comento a mis compañeros que en la sala penal nosotros tenemos la oportunidad de sesionar en la sala, platicar, discutir, intercambiar ideas. Ser magistrado francamente es mucho más sencillo que ser juez. La función del juez es muy respetable y yo creo que es donde la reforma penal debe de centrar sus baterías.

Haciendo un análisis, se ponen de moda los términos FODA: fuerzas, oportunidades, debilidades y amenazas, de este nuevo sistema para entrar de lleno al tema que ocupa mi ponencia, las fuerzas que yo observo en este nuevo sistema, lo digo con pleno conocimiento de causa porque lo he vivido: rapidez, eficiencia, reducción de costos a largo plazo, imagen de respetabilidad y probidad, eso se ha logrado.

Desde luego todas las audiencias las preside un juez con toga. Las preside, las audiencias de apelación una sala y los magistrados togados. Hay un respeto. Los que hemos litigado en materia penal nos hemos enfrentado a la tradicional reja de prácticas donde el procesado o indiciado, dependiendo la etapa en la que estemos, no escucha nada. Entra el vendedor de periódico, el secretario se está

dando grasa. Problemas. Al juez ni lo conocemos. Conocemos al secretario y eso a veces, porque el que lleva la audiencia a veces es un técnico judicial o un auxiliar. No es el secretario. Teníamos una justicia de otro nivel.

Teníamos una justicia donde no intervenía el juez directamente, solamente en la soledad de su privado dictando resoluciones. A veces el secretario le llevaba el acuerdo: qué acuerda usted en esta petición de las partes. El juez no salía. Cuando había una audiencia muy importante el juez salía.

Ahora no. Ahora el juez tiene que estar allí. Hay una inmediatez absoluta. Y créanme, los tiempos para la resolución de un asunto se han reducido sensiblemente. Yo creo que esto en beneficio de la procuración de justicia.

Otra cosa que observo. Cuando tengo que valorar pruebas, de verdad, yo que fui litigante toda la vida y que a veces criticaba a los jueces y a veces criticaba a los magistrados, Dios me castigó y me puso en esa posición afortunadamente y la valoración de las pruebas yo creo que es el tema más sensible, más sutil, más fino de la actividad de un magistrado y de un juez.

Eso ahora se facilita, porque en un careo yo veo las expresiones y las caras de ambos. ¿Antes cómo veíamos los careos, mi querido amigo Julio? Se sostuvieron la mirada, cada quien se sostuvo en su dicho y ya, ahí está el careo y ahora valóralo. ¿Qué te aporta? No te aporta nada. Es simplemente un careo muy formal que no te aporta.

Ahora tú puedes ver la expresión de las personas. Se puede observar la expresión del testigo cuando es interrogado. Se acabó el interrogatorio cerrado. “Que nos diga el declarante si conoce al procesado” “Por qué lo conoce”. Eso se acabó. Ya se parte de un procedimiento donde el interrogatorio tiene una técnica muy especializada y es abierto. Ya no es un interrogatorio cerrado. Se acabó la calificación de preguntas, ahora solamente cuando hay preguntas verdaderamente impertinentes o contrarias a la moral, el juez puede decir: abogado, por favor, tranquilo; o señor agente del Ministerio Público replantee su pregunta. Esto cuando hay alguna objeción de la contraparte. Si la contraparte no objeta, ahí se sigue el proceso.

Eso permite una gran agilidad y sobre todo llegar al descubrimiento de la verdad lo más que se pueda. En un planteamiento qué buscamos. La verdad histórica, la verdad jurídica. Desde luego la verdad jurídica es nuestra razón porque estamos aplicando la ley. La verdad histórica quizá sólo Dios sabe lo que pasó en ese evento, pero él está muy lejano a veces de los que imparten justicia, administran justicia. Tenemos que recurrir a las técnicas, a los procedimientos, a los sistemas y criterios de valoración de prueba.

Una gran fortaleza y oportunidad que tenemos en esto es desarrollar toda una nueva estructura y una estrategia. Técnicas de valoración, interrogatorios, contrainterrogatorios. Abre una gran posibilidad para los que queremos el Derecho Penal, para los que de verdad nos gusta involucrarnos en el estudio del Derecho Penal, para generar una escuela de estudio de Derecho Penal con obviamente una gran oportunidad de lucimiento.

Creo que viene una época muy promisoría para el Derecho Penal, pero esto depende de todos nosotros; de que realmente lo tomemos con entusiasmo, con interés, con capacitación. Se acabó el tema de que se entre a hablar con el juez. Si las dos partes no van a hablar con el juez, el juez está impedido por ley para recibir a las partes. Eso gana en transparencia. Las instalaciones son muy decorosas.

¿Cuáles son las debilidades que yo observo en esto? Desde luego la principal: la capacitación. Se requieren abogados muy capacitados. Ése es el miedo que se tiene incluso de enfrentar el nuevo sistema penal.

Conozco abogados muy prestigiados, muy reconocidos amigos míos en los cuales diferimos en el tema fundamental. Dicen no a la oralidad, no al nuevo sistema. No es para México. Muy prestigiados abogados dicen eso: no corresponde a nuestra idiosincrasia y a nuestro sistema.

Necesitamos Ministerios Públicos capacitados. Necesitamos defensores públicos capacitados. Necesitamos jueces capacitados. Y no los tenemos. Bueno, es tanto como si le decimos al médico que aquí en México no podemos hacer trasplantes de corazón o bypass o poner un marcapaso, porque esa es tecnología que solamente pueden hacerlo médicos muy buenos, enfermeros muy buenos y hospitales muy buenos que están en el extranjero. No. Yo creo que estamos renunciando a una oportunidad brillante. La tenemos enfrente, tomémosla. Es un reto importante.

¿Cuáles son las amenazas que enfrenta este sistema? Ya voy entrando al tema central de mi ponencia. Desde luego la contrarreforma, la marcha atrás. Hay comentarios. El tema de Chihuahua fue un tema con una comunicación muy desafortunada, porque yo escuché las opiniones de todo mundo menos las de los expertos; y los expertos defendían ciertamente algunas posiciones que se dieron ahí se mal informaron, y desde luego a los únicos que no escuché fue a los propios jueces que los tildaron de corruptos, de ineptos, de tontos.

Creo que partimos de una base incorrecta, falsa. Tenemos que estar bien informados y bien enterados de cómo opera un nuevo sistema. Como en toda actividad humana se pueden cometer errores, sin duda y sin duda los va haber, pero sin duda, también, habrá muchas ventajas y muchas oportunidades de tener un

sistema de impartición y de administración de justicia que es lo que toca el sistema penal, la administración de justicia, mucho más transparente, eficiente, pronto y expedito que son garantías y reclamos de la sociedad.

Primera amenaza, repito la reconstrucción. Segunda amenaza, el tema del amparo. La legislación de amparo no está actualizada y tenemos muchos problemas con resoluciones con jueces de distrito que no conocen el sistema. Para todos lo que han trabajado en temas de amparo, saben que el juez de Distrito tiene que observar el acto reclamado tal como lo observó la autoridad responsable, un principio fundamental.

Si el juez de control al momento de dictar un auto de vinculación a proceso no tuvo a la vista la carpeta de investigación, el juez de distrito no tendría que tener a la vista la carpeta de investigación sino resolver como resolvió el juez con los mismos elementos.

Sin embargo, ¿qué pasa?, el juez de distrito solicita la carpeta de investigación y teniendo a la vista la carpeta de investigación cambia el sentido del fallo y concede amparos para efectos. Pero, obviamente, visualizando el acto reclamado con información totalmente diferente a la que tuvo la autoridad responsable para emitirlo y eso disloca, transforma en la naturaleza el nuevo sistema oral, o desquebraja, lo lastima, y sobre todo necesitamos que la federación inicie este sistema, cuando inicie y lo conozca. Prácticamente ha habido mucha resistencia del Poder Judicial Federal para entrar al sistema, algunos muy a favor, otros resistentes, un poquito a ello. Entonces, eso genera un cambio necesario para que se pueda adaptar.

Desde luego no restringir el juicio de amparo, desde luego que no, pero si adaptarlo a las nuevas existencias del tema. Vaya, ahorita existe un debate de que el auto de vinculación a procesos se equipara con el auto de formal prisión, inclusive en la procedencia del juicio de amparo indirecto. Bueno, hay personas que sostienen que no, otros que sí, pero los jueces de distrito están asumiendo, admitiendo las demandas y dictando resoluciones en sentido, pero conociendo el acto reclamado bajo una perspectiva que no conoció la autoridad responsable y eso disloca obviamente el procedimiento.

Ahora bien, en este gran contexto que les estoy comentando vienen las reformas penales para darle competencia a las entidades federativas en temas de narcomenudeo. Entonces lo primero que sucede, ha pasado ya en los Tribunales Superiores de Justicia, de las entidades federativas. Asumimos o no las competencias. Todavía hay un *vacatio legis*, ahí está discutible, no se ha asumido en algunos casos, otros Estados lo han intentado y han dado marcha atrás, el Estado de México al principio intento asumir la competencia y luego hubo una marcha atrás declinando la competencia a favor de la federación. Esto nos impone inclusive un primer problema.

En el Estado de México hay salas unitarias y salas colegiadas. Las unitarias eran para delitos no graves, las colegiadas para delitos graves. En el nuevo sistema esto ya desaparece, las salas unitarias tienden a desaparecer, ya no tienen razón de ser. Porque ahora toda la competencia en materia de apelación o decisión de conflictos competenciales corresponderá a las salas colegiadas.

Entonces, ¿Cuál es la naturaleza jurídica de esta figura del narcomenudeo, desde un punto de vista constitucional y distribución de competencias? Estamos en mi opinión en jurisdicción auxiliar, donde las entidades federativas aplican leyes federales sustantivas: Ley General de Salud, pero el procedimiento lo aplican conforme a la legislación adjetiva local, aplican procedimientos locales.

Entonces, tenemos esa jurisdicción auxiliar como cuando en ocasiones la materia de amparo, había jurisdicción auxiliar, cuando una autoridad donde no hubiera juez de distrito pudiera conocer de las dirigencias básicas en materia de amparo, eso es una jurisdicción auxiliar y estamos en presencia de una verdadera jurisdicción auxiliar.

¿Cuál es la naturaleza?, la razón de ser de estas reformas, obviamente vincular a las entidades federativas en un tema de corresponsabilidad en el combate de un tremendo problema que es el narcomenudeo. Entonces, tenemos un problema primero de competencia, segundo de seguridad para los jueces, juzgadores, magistrados, tercera de capacitación y cuarto de criterios federales en materia de amparo que dislocan la nueva estructura de narcomenudeo y competencia de las salas y juzgados en materia penal del Estado de México.

Este problema se ha enfrentado desde diversos puntos de vista, de entrada con capacitación. Se requiere capacitar a los jueces que vayan a conocer de estos temas porque no es sencillo. De repente a las autoridades locales se les va a conceder competencia para que conozcan delitos de narcomenudeo respecto a los cuales nunca han estado en contacto, no saben a qué se van a enfrentar.

Ahora bien, en un nuevo sistema acusatorio adversarial oral tenemos un problema ¿Cómo se incorporan esos datos de prueba y luego los medios de prueba? Recuerden que estamos en un sistema de oralidad. Entonces, dependiendo las formas en que se incorporen las pruebas es cómo el juez puede resolver, si se incorporan deficientemente por la gente del Ministerio Público, el juez no lo podrá tomar en consideración, incluso el problema de la prueba ilegal; si se obtiene la prueba de manera ilegal no tendrá ni un valor para sostener una decisión jurisdiccional.

Entonces estamos en un verdadero problema, porque antes era muy sencillo, estaba el dictamen químico que decía esto es clorhidrato de cocaína y pesa 15 miligramos, no sé una dosis, lo que resulte. Ahí está el dictamen, pero ahora en el sistema tradicional estaba escrito, estaba incorporado a

una averiguación previa y posteriormente ese expediente causa penal, la tenía a su disposición el juez y podría valorarlo.

Ahora no, ahora el juez de control no tiene ese documento a la vista. Solamente tiene la referencia que hagan las partes a su contenido, que hará el Ministerio diría a su contenido que harán los Ministerios Públicos: yo refiero tal y tal cosa y esto tiene esta y tales características. Lo refiere oral mente y la defensa tiene que ejercitar el control transversal. Es decir, no estoy de acuerdo porque lo incorporo adecuadamente.

Si no tenemos un agente de Ministerio Público capaz, el juez va a recibir problemas.. Entonces, la decisión del juez o va hacer mal vista por la sociedad, va hacer criticada por la opinión pública. Entonces, esos problemas implican que nuestro nuevo sistema requiera de capacidades y habilidades distintas, diferentes, especiales y que además estamos consientes de que es un sistema donde el juez tiene una función distinta a la que tenía antes y viene a orientar y viene a encauzar la actividad de las partes, desde luego a tomar su determinación su sentencia su sentir.

Hacia las pruebas, datos de prueba que incorporaría más tarde. Simplemente al momento en que un defensor en una audiencia de control de detención o en una audiencia de formulación de imputación se refiera a medios de prueba, nada más con eso sabremos que el señor no conoce el sistema. Esos son datos de prueba, y hay una discusión entre unos y otros, desde el punto de vista procesal.

Entonces lo que me preocupa en estos temas es la capacitación. Creo que el primer esfuerzo que tiene que hacer nuestra autoridad en todos los niveles, tanto en el Ejecutivo, con las procuradurías y los defensores públicos, como en el Legislativo, facilitar foros como se está haciendo ahora para la capacitación.

Pero, también las barras y los colegios de abogados, en la Industria Nacional Colegio de Abogados del que también soy miembro, o en la Barra Mexicana, donde también soy miembro. Se ha impulsado mucho el tema de seminarios, diplomados, cursos, porque los abogados tienen que asumir esa función que les corresponde. Hoy más que nunca la labor del defensor va a ser preponderante, va a ser relevante.

Lamentablemente problemas de corrupción atacaron el anterior sistema y lo llevaron a la muerte. Nos toca ahora volver a generar una escuela, no solamente de probidad, no solamente de capacidad técnica, porque creo que el primer acto que he visto, que me parece muy adecuado, es que el agente del Ministerio Público ahora conoce de la carpeta de investigación y es él mismo quien integra la carpeta de investigación, el que la defiende en juicio oral, a veces

con un asesor que lo orienta respecto a procedimiento, pero es él mismo equipo que integra la carpeta de investigación, el mismo equipo que la defiende ante el juez de control y después ante el Tribunal de Justicia Oral. Eso es algo muy positivo.

¿Se acuerdan ustedes cómo era antes? El Ministerio Público de la mesa integraba la averiguación, luego la consignaban, y lo defendía otro en el juzgado, luego apelación y lo defendía otro en la sala. Entonces el agente del Ministerio Público tenía que ver diferentes agentes del Ministerio Público y todos tenían que estudiar lo mismo y era una pérdida de tiempo, de esfuerzo, de recursos y además no había una sólida compenetración del caso, a diferencia del defensor privado que tenía obviamente muchas más armas y argumentos a favor de su cliente, el defensor público heroica la labor de los defensores públicos.

Ahora se facilita más, y recuerdo en mi época de litigante, cuando coadyuvaba con el Ministerio Público y mi contrario tenía un defensor de oficio, pues un mismo defensor de oficio tenía que atender cuatro y cinco audiencias al mismo tiempo, tres o dos, igual que al agente del Ministerio Público. Eso no es posible.

Ahora el agente del Ministerio Público está sentado ahí y está atendiendo a la audiencia, el defensor igual, están atendiendo una audiencia a la vez y eso beneficia muchísimo la administración de justicia. Soy un entusiasta, un partidario del nuevo sistema acusatorio, adversarial y oral; he participado no solamente en pergeñar el sistema en su desarrollo y en su consolidación, sino también en su impulso.

He invitado a muchas personas a lo que me toca a mí mostrar y presumir que es el sistema de administración de justicia del Estado de México, invitación que hago extensiva a todos los presentes. Será para mí un privilegio que ustedes puedan constatar lo que les acabo yo de relatar en esta exposición, de manera personal, asistiendo a las audiencias, que por cierto son públicas, en cualquiera de los procedimientos; audiencias de control de detención, de imputación, del tribunal del juicio oral, audiencia de apelación en segunda instancias, para que vean ustedes y constaten.

Sobre todo yo quedaré a sus órdenes para recibir sus comentarios, sus sugerencias y créanme que las tomaré muy en cuenta, porque yo sí he recorrido ya todos los círculos del drama penal de la impartición de justicia, porque he estado del lado de la defensa, he sido coadyuvante del Ministerio público y ahora tengo el gran privilegio de participar en la administración de justicia.

Y además, comparto o combino esta actividad con una vocación académica que igual que el maestro Becker, tenemos desde hace muchos años una inclinación y una vocación por lo académico y esto desde luego fija una característica en mis presentaciones.

Yo soy un entusiasta y un partidario de la capacitación constante y permanente y ésta va a ser la esencia y el éxito de nuestro nuevo sistema. Creo que vale la pena enfrentar el reto, creo que México requiere un nuevo sistema y sobre todo requiere que la gente confíe y vuelva a confiar en sus jueces y en sus magistrados porque lamentablemente las confianzas se pierden en un instante, pero para volverlas a ganar, es todo un proceso.

SEMBLANZA CURRICULAR

El Mtro. Ricardo Sodi Cuéllar, es egresado del Colegio Alemán Alexander Bonn Humboldt, licenciado en derecho por la Escuela Libre de Derecho, generación 1979-1984. En su formación profesional tiene los siguientes estudios de posgrado: Curso de Especialización Judicial en el Instituto de la Judicatura Federal de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en 1999.

Tiene un diploma de Estudios avanzados en derecho por la empresa, otorgado por la Universidad Complutense de Madrid, por la defensa de la tesis Presupuestos constitucionales de la jurisdicción militar, en octubre de 2006; es candidato a doctor por la Universidad Complutense de Madrid, con la defensa de la tesis: La Jurisdicción Penal Militar en tiempos de paz. Cursó un diplomado en Sistema Legal Norteamericano en la Universidad Nacional Autónoma de México, división de Educación Continua, de 1997 a 1998.

Como docente, es titular de la Cátedra de Derecho Constitucional desde 1991 a la fecha; en nivel de maestría ha impartido las asignaturas de Delitos Federales, Procedimientos de extradición internacional, administración y procuración de justicia; delitos fiscales y financieros.

En su producción de temas de derecho podemos mencionar los temas selectos de Derecho Constitucional; la Extradición internacional, el caso Cavallo; es coautor del libro Derecho Internacional Público; Temas selectos para oficiales de la Armada de México, de la Secretaría de Marina Armada de México; Centro de Estudios Superiores Navales, de 2010. Es coautor del libro Nuevo Sistema de Justicia Penal para el Estado de México; también es coautor de la obra El derecho en México, Dos siglos, 1810-2010, coordinado por el doctor Sergio García, el Presidente diputado Jorge Carlos Ramírez Marín, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Profesionalmente se ha desempeñado como abogado postulante, socio de bufetes Sodi y Abogados; director de la Escuela de Derecho de la Universidad Anáhuac. En la actualidad desempeña el cargo de magistrado integrante de la Segunda Sala Penal en Toluca, y el Tribunal Superior de Justicia del estado de México. A partir del 15 de octubre de 2010, el Consejo de la Judicatura del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México, lo designó como magistrado integrante de la Sala Constitucional.

SEMBLANZA CURRICULAR MODERADOR: LIC. OSCAR URIBE BENÍTEZ

El Lic. Óscar Uribe Benítez es licenciado en derecho por la UNAM. Cursó la Maestría con especialidad en Ciencias Jurídico Penales en el Instituto Nacional de Ciencias Penales.

Ha cursado los siguientes diplomados: en derecho procesal en la Universidad La Salle, en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público, impartido por la entonces Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y en análisis e investigación parlamentaria en la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

En el ámbito profesional ha desempeñado diversos cargos en el sector público; ha sido Agente del Ministerio Público investigador y adscrito en juzgado penal, en las Procuradurías Generales de Justicia del Distrito Federal y del Estado de México. Se desempeñó como abogado postulante. Es profesor de las asignaturas de derecho civil y derecho penal. Es autor y coautor de diversas publicaciones. Actualmente es investigador "A" del CEDIP.

MESA 12

Materia Desarrollo Social

PONENTES: Lic. Adriana Campos López, Dr. Carlos de Buen Unna, Dip. Carlos Flores Rico, Ing. Carlos Rojas Gutiérrez, Dr. Juan Bruno Ubiarco Maldonado.

MODERADOR: Mtro. Jesus Ruiz Munilla

LIC. ADRIANA CAMPOS LÓPEZ

Abogada General del IPN

Ponencia trabajada de versión estenográfica

Quisiera comentar a ustedes que para poder hablar de las competencias federación, estados y municipios habría que, en materia de desarrollo social, hacer un recorrido en la línea del tiempo y hablar un poco de la evolución en materia de desarrollo social.

Antes de partir quisiera recordar a Ponciano Arriaga que decía que mientras que pocos individuos están en posesión de inmensos e incultos terrenos que podrían dar subsistencia para muchos millones de hombres, un pueblo numeroso carecía. La mayoría de ciudadanos gime en la más horrenda pobreza sin propiedad, sin hogar, sin industria ni trabajo. Ese pueblo no puede ser libre ni republicano y mucho menos venturoso, por más que cien Constituciones y millones de leyes proclamen derechos abstractos. Son teorías bellísimas, decía Ponciano Arriaga.

Quiero hablarles sobre esta parte, concentrándonos en la pobreza, y uno de los problemas más lacerantes para una sociedad es el fenómeno de la pobreza, el cual se reduce al problema de carencias económicas que afligen a quien las padece, sino que además entrañan un debilitamiento de ejercicio pleno de la ciudadanía.

¿Qué ha pasado en nuestro país a lo largo de estos años? Quiero remontarme a iniciar este recorrido en la década de los setentas, cuando empezamos con los programas que atienden la pobreza. Algunos hablan de abatirla, otros de combatirla, otros de desaparecerla, pero bueno.

Hablamos del Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural. Este programa estuvo vigente de 73 a 82. ¿Qué hacía? Coordinaba en un solo programa los tres niveles de gobierno y organizaba las comunidades rurales de más de 500 y menos de 5 mil habitantes para su desarrollo económico y social y la generación de empleo en el lugar de origen; promovía el acceso a la educación, salud, bienestar y apoyo a proyectos productivos.

Estas palabras, estas frases de educación, salud, bienestar y proyectos productivos van a ser coincidentes en los siguientes programas y lo seguiremos viendo.

En 77-82 aparece la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, el cual dependía de la Presidencia de la República directamente y tenía como objetivo primordial agrupar y analizar las necesidades y demandas de las zonas marginadas para... descubrir las causas generadoras de la marginación y la depresión económica.

Su población objetivo eran indígenas y campesinos pobres que habitaban en localidades dispersas en el desierto, semidesierto y zonas montañosas del país. Los primeros programas de pobreza los vamos a ver siempre en la parte de las zonas rurales fundamentalmente.

Luego viene el Sistema Alimentario Mexicano y tiene vigencia de 80 a 88. Surge como una respuesta a la crisis agrícola y alimentaria. La población objetivo de este programa la conformaban los grupos que no alcanzaban los requerimientos mínimos normativos nutricionales: el hambre, la falta de tener un alimento, éste es un programa que atiende esta situación.

La estrategia emprendida comprendía todos los eslabones de la cadena de producción y consumo de alimentos, el incremento en la producción de alimentos básicos, diversos apoyos directos al consumo en las mayorías y el fortalecimiento de una industria de bienes de capital agroalimentario.

En 82 vemos que hay una estadística por ahí que dice que aumentaba la pobreza de 48 a 68 por ciento de la población que estaba en situación de pobreza. Ya después vienen los tipos de pobreza que los vamos a ver más adelante, y hoy la disfrazan de una y otra manera.

La estrategia de los gobiernos, hablamos de la Presidencia, en este caso el régimen de Carlos Salinas de Gortari, donde del 88 a 94 tenemos el Programa Nacional de Solidaridad, el Pronasol, en el Plan Nacional de Desarrollo que utiliza este concepto de política social, ya aquí inicia, se acuña el concepto política social como mecanismo para alcanzar la equidad, el desarrollo, el bienestar colectivo y la justicia social, ésa era la definición de desarrollo social para esta estrategia. Se incorpora el desarrollo sostenible y el ataque frontal a la pobreza extrema.

El Programa Nacional de Solidaridad, el Pronasol, también tenía como población objetivo a los campesinos, a los indígenas, habitantes del medio rural, población en pobreza urbana, ya empezamos a entrar a las zonas urbanas. Las vertientes, la redistribución del ingreso, el desarrollo de capacidades en el marco de la organizaciones y participación social, la recuperación de los niveles de vida de la población.

También este programa fue un mecanismo de asignación impulsado por la demanda, basado en la participación organizada de las comunidades locales. Aquí vemos que este programa incorpora ya a la sociedad civil organizada. Sin tomar en cuenta a Estados y municipios. No bajaba directamente a los estados y municipios, sino que de la federación se participaba con las comunidades.

En la estrategia Vivir Mejor, del gobierno 94-2000 del doctor Zedillo, tenemos la estrategia Bienestar para Tu Familia. En ella se incluía una política que se denominó desarrollo social, cuyo objetivo era propiciar la igualdad de oportunidades y condiciones que aseguren los derechos e individuales y sociales, elevar los niveles de bienestar y calidad de vida, disminuir la pobreza y la exclusión social, enfocada en tres grandes rubros: primero, desarrollo de capital humano, esto es educación, salud y alimentación.

Oportunidades de ingreso: promoción del empleo, desarrollo de capacidades. Capital físico: infraestructura básica. Luego, las vertientes: gasto de desarrollo social en educación, salud y seguridad social, capacitación laboral y viviendas. Acciones focalizadas dirigidas a poblaciones en pobreza. Ésta es la gran diferencia. Anteriormente era apoyo a todas las comunidades, a toda la población y aquí ya en esta política vemos que hay una focalización, se va directo a las familias en pobreza en una comunidad, ésa es la diferencia.

Esta política promueve en este gobierno el Programa de Educación, Salud y Alimentación, que hoy es Oportunidades, en ese momento lo llaman Progresá. Progresá surge en 1997 como programa de atención y no de superación. Hay diferentes tipos de atención y ésta estrategia nos habla de cómo atender la pobreza y tiene tres componentes básicos: apoyos educativos, educación básica, servicio de salud con enfoque preventivo, mejora del consumo alimentario en el estado nutricional.

El objetivo: asegurar que sus beneficiarios, o sea, los integrantes de la familia, favorecieran a las familias más pobres. Dicha focalización pretendía una mayor eficiencia y equidad en la utilización de los recursos públicos.

Por lo anterior, dicho programa consideró imprescindible beneficiar a quienes más lo necesitan, no destinar fondos a quienes reciben otros apoyos — más adelante vamos a ver que hoy en día cuántas familias o cuántos beneficiarios

tienen dos y tres programas; en este caso el objetivo era que no tuvieran dos y tres apoyos de varios programas, sino que exclusivamente Progresá los atendía.

Paralelamente, la focalización busca asegurar que no se dupliquen los beneficios del programa, y hoy aquí, este programa aún lo conserva afortunadamente, la diferencia de la corresponsabilidad. Hay del beneficiario una obligación de cumplir con determinadas situaciones como ir al médico, ir a la escuela, asistir a la asistencia social con la finalidad de no perder la obtención del apoyo.

La diferencia entre Pronasol y Progresá es que el primero apoyaba a la comunidad a través de proyectos-obras, mientras que el segundo entrega el apoyo directo a cada familia, cada beneficiario.

El Ramo 33 surge en 1998, pero yo quisiera decirles que antes la Ley de Coordinación Fiscal en 80 sentó las bases de un esquema de coordinación social más amplio y se comenzó a resolver problemas del reparto desigual y participaciones.

Aquí ya se sentaron estas bases. Había en un principio siete preceptos, siete fondos y ahora tengo entendido que son ocho estas aportaciones federales otorgadas en forma directa a Estados y municipios para la creación e infraestructura social básica. Uno de ellos es el FAIS, que es el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, que ya la Ley de Coordinación Fiscal es una ley muy sui generis porque para los abogados nos cuesta un poco de trabajo el tema de las fórmulas, parece más matemático que jurídico, pero en realidad es una ley que establece el cómo se van a dar los apoyos dependiendo del grado de marginación de cada local.

El Presupuesto de la Federación de este año 98, determinó la obligatoriedad por primera vez de reglas de operación para los programas sociales, esto es algo muy importante porque aquí, con independencia de lo que establece la demás normatividad, ya existe una obligación de que cada programa tenga las reglas: quién, cómo, con qué características y bajo qué rubros tiene que tener o puede tener acceso a los apoyos de los programas sociales.

Asimismo, en ese mismo año fueron publicadas las reglas de operación de los programas del Ramo 20 Desarrollo social y productivo en regiones de pobreza; a partir del año 2000 este ramo se convirtió en el Ramo 20 Desarrollo social, hay una transformación.

Pasamos al año 2000-2006 que es la Presidencia de Vicente Fox, y su estrategia "Contigo". En esta estrategia, la política social se orientaba a mejorar la calidad de vida de la población y el desarrollo humano sostenible. Se afirmaba que la causa principal de la pobreza y los rezagos sociales en México residían en la elevada desigualdad en la posesión de recursos y no en la incapacidad de la economía para generar bienes y servicios para toda la población.

Este programa, el Programa Nacional de Desarrollo Social, sus principales objetivos eran reducir la pobreza extrema, ya no la atiende, aquí quiere reducirla; genera la igualdad de oportunidades para los grupos más pobres y vulnerables, apoya el desarrollo de capacidades de las personas en condición de pobreza, fortalecer el tejido social fomentando la participación del desarrollo comunitario, ampliación de capacidades, creación de oportunidades de ingreso, fortalecimiento del patrimonio y protección social.

En este caso, el “Contigo” estuvo orientado a los principios básicos de ampliación de capacidades, esto es, aquí ya hablan de corresponsabilidad, lo que yo les decía que ya traía el Progreso desde la administración pasada, transparencia, evaluación y rendición de cuentas, coordinación, integralidad y equidad y género. Esto, evidentemente se ve da desde el momento en que en el 98 se dice en el Presupuesto de Egresos de la Federación la obligatoriedad de que haya reglas de operación para los programas, eso le da transparencia, le da rendición de cuentas, le da una coordinación y definitivamente eran sujetos de fiscalización.

La política social impulsaba la participación coordinada y corresponsable de un gobierno federal, los gobiernos estatales y municipales, las comunidades y las familias que ya participaban en los diferentes programas, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado.

En este caso la Sedesol ya determina tres tipos de pobreza a partir de esa administración, de la pobreza alimentaria, la pobreza de capacidades y la patrimonial. La alimentaria: la falta de acceso a la alimentación; la de capacidades: la falta de trabajo; y la patrimonial: el que no tiene ni techo ni un piso fijo.

La transformación de 2002 de Progreso a Oportunidades para ampliar cobertura y facultades no cambia nada. Realmente el Progreso y Oportunidades es exactamente lo mismo, lo único es que hasta el año 2000 había 2 millones de beneficiarios del Programa Progreso y aquí lo que quieren es ir a 5 millones de familias, que de ahí no ha pasado mucho, pero en este régimen llega a 5 millones de familias. Pero en realidad, las facultades, la operación del programa era exactamente el mismo, sólo cambió de nombre.

El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 establecía como uno de sus objetivos erradicar la corrupción e impunidad y garantizar un desempeño honesto y ético, transparente. Aquí lo importante es que por primera vez se promulga la Ley General de Desarrollo Social que había sido trabajada con antelación. Aquí, en el año 2004, el 20 de enero, aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación la primera Ley General de Desarrollo Social.

Esta Ley General de Desarrollo Social crea un compromiso permanente para abatir el problema pobreza y por lo tanto el rezago que sufre el gran sector de la población, partiendo de los siguientes principios: libertad, solidaridad,

participación social, diversidad, justicia distributiva, integralidad, sustentabilidad, transparencia y libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas y de las comunidades.

En 2011 el Presupuesto de Egresos determina, como programable, 80 mil 267 millones de pesos para ser aplicados en el Ramo administrativo 20, Desarrollo Social.

Yo quisiera comentarles que existen muchos programas de desarrollo social. Hay programas federales, programas estatales, programas municipales, y la Ley General de Desarrollo Social establece muy claramente que todos los programas de desarrollo social tienen que tener padrón de beneficiarios, éste debe estar publicado en todas sus páginas. Yo los invito a que entren a los diferentes estados, municipios y la misma federación a ver si todos los programas de desarrollo social están publicados sus padrones de beneficiarios.

Existe un gran presupuesto en materia de desarrollo social otorgado por la Cámara de Diputados. Llegamos a los puntos de, hay subejercicio en la aplicación de los programas de desarrollo social, ¿qué pasa con el dinero que se está dando a los programas? Esto es muy interesante, habría que ver la fiscalización de todos los programas, no nada más los de la federación, sino también lo de los estados y los municipios, que en muchas ocasiones encontramos que hay programas que se repiten incluso con los de la federación o viceversa.

A nivel estatal existen programas sociales, es lo que les comentaban, no cuentan con padrones de beneficiarios adecuadamente integrados, no están sujetos a fiscalización puntual, carecen de reglas de operación en su mayoría.

Yo quisiera llegar a algunas conclusiones. A lo largo de la segunda mitad del siglo 20 y durante el presente siglo en México, se han realizado diversos esfuerzos para mitigar la pobreza, por constituir ésta un problema que impide el desarrollo integral de las personas.

La inexistencia de un padrón de beneficiarios único, lo establece la ley por programa, en este caso la Ley de Desarrollo Social establece que deberá existir un programa único de beneficiarios, esto son todos los programas de todos los órdenes de gobierno, para todos los programas sociales hace poco transparente el manejo de los recursos destinados al combate a la pobreza.

El combate a la pobreza y la generación de oportunidades es un tema en el que concurren los tres niveles de gobierno, por ello se vuelve indispensable crear una ley que coordine de manera integral todos los rubros que participan, la federación, los estados y los municipios, en la que se cuenten con información única y sistema de fiscalización comunes.

La existencia de desvíos de recursos sociales no solo desvirtúa los esfuerzos emprendidos, sino que amenazan con agravar aún más la desigualdad en el acceso a los derechos económicos, políticos y sociales.

SEMBLANZA CURRICULAR

La Lic. Adriana Campos López es licenciada en derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, con especialidad en instituciones administrativas en finanzas públicas. Laboró en la Procuraduría Federal del Consumidor, iniciando su carrera como notificadora en el área de quejas, alcanzando logros como directora general de resoluciones administrativas; directora general de Quejas, Conciliación y Arbitraje y directora general de Quejas y Conciliación.

De 2004 a 2010 fue invitada a colaborar en la Secretaría de Desarrollo Social desempeñándose como directora general adjunta jurídica del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades; directora general de Normatividad y Asuntos Contenciosos en la Secretaría; abogada general y comisionada para la transparencia en la misma Secretaría. De la misma forma, fungió como titular de la Unidad Jurídica de Liconsa. A partir de marzo de 2010 fue nombrada abogada general del Instituto Politécnico Nacional.

DR. CARLOS DE BUEN UNNA

Presidente de la Sociedad Mexicana de Derecho del Trabajo
y de la Seguridad Social

El proceso legislativo

El 20 de enero de 2004 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), que fue aprobada en ambas cámaras, con algunas abstenciones, pero ningún voto en contra, lo que de entrada le da un cariz especial, considerando las fuertes divisiones que hoy dominan el ambiente en el Poder Legislativo Federal, no sólo entre los partidos que participan en ella, sino, muchas veces, al interior de los mismos. No es una ley de menor importancia y aunque su impacto no es el que habría generado una reforma sustancial de carácter fiscal, penal, civil, mercantil o laboral, su objetivo inmediato, el combate a la pobreza, no puede ser más importante.

El proceso no fue fácil ni rápido. Como antecedentes se puede citar el proyecto de Ley de Desarrollo Social de junio de 1955 y el anteproyecto de Ley de Coordinación para el Desarrollo Social, fechado en octubre de 1999¹. Ambos fueron elaborados por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) como alternativas al proyecto que el PRD estaba preparando. El 28 de abril de 2000, durante la LVII Legislatura (1997-2000), la diputada Clara Brugada del Partido de la Revolución Democrática (PRD) presentó su iniciativa de Ley General de Desarrollo Social, después de no haber podido condensar un proyecto con los otros grupos parlamentarios y con la SEDESOL. Aunque esta propuesta no llegó a cristalizar, fue un antecedente importante de los proyectos que el PRD formularía más tarde. Ya en la LVIII Legislatura (2000-2003) se presentaron cinco iniciativas, dos en el Senado: de Leticia Burgos Ochoa del PRD y de Francisco Fernández de Cevallos del Partido Acción Nacional (PAN) y tres en la Cámara de Diputados: de Esteban Daniel Martínez Enríquez del PRD, de Alberto Amador Leal del PRI y de Francisco Cantú Torres del PAN. Después de arduas negociaciones, la LIX Legislatura (2003-2006) aprobó el texto final.

Que se haya aprobado en forma unánime o casi unánime, no significa que cada uno de los legisladores haya quedado satisfecho con la versión final. Unos y otros tuvieron que ceder en diversos aspectos para lograr el consenso sobre un texto que mereció la aprobación general, por más que cada partido, si no es que cada legislador, hubiera deseado hacerle cambios. A fin de cuentas es esa la

¹ Ambos documentos aparecen en: Marco jurídico para la equidad y la justicia social, Grupo Parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados de la LVII Legislatura, México, agosto de 2000.

gracia de una negociación, que las partes cedan en lo accidental para alcanzar lo fundamental, fenómeno que muy rara vez ha ocurrido en las últimas legislaturas. Por ese solo hecho, la nueva Ley tiene un valor especial.

En el análisis de las cinco iniciativas presentadas durante la LVIII Legislatura, que en su momento realizó Rodolfo de la Torre para la SEDESOL, nos da una buena idea de los problemas que hubo que superar para alcanzar el consenso:

Una explicación de las discrepancias en objetivos proviene de la distancia que existe entre los principios y diagnósticos manejados. Las iniciativas del PAN encuentran dificultades para concebir los derechos sociales como condiciones exigibles por los individuos para su desarrollo, mientras que las del PRD dejan de enfatizar que parte de los problemas redistributivos son responsabilidad de las propias personas... Estas diferencias, en principio, son salvables, y la iniciativa del PRI tiene un buen comienzo en este sentido al distinguir los casos en que son aplicables políticas asistenciales respecto a otras... En el caso del diagnóstico, mientras que las iniciativas del PAN identifican la de falta de correspondencia entre ciertos principios generales y la realidad social de los mexicanos, o los problemas de la administración de la política social, las del PRD señalan la vulnerabilidad del gasto social, la insuficiencia del gasto contra la pobreza y la falta de medios de los más pobres para exigir sus derechos sociales.².

La SEDESOL tuvo también una participación intensa, después de que su titular, Josefina Vázquez Mota, hábilmente decidió no promover un proyecto propio, que vendría a sumarse a los que ya habían presentado los legisladores, lo que hubiera complicado más las cosas, sino negociar con los diversos partidos, para que la futura ley se convirtiera en un instrumento favorable a las políticas que la propia Secretaría venía ya instrumentando y no en un obstáculo.

Como lo ha señalado Julio Bolvitnik:

No hubo diálogos en lo oscuro ni exclusión de ningún partido. Todo el procedimiento (incluido el realizado en el Senado a principios del año) mostró que sí es posible llegar a acuerdos entre todos los partidos, incluso cuando se parte de posturas conceptuales e ideológicas distantes y en algunos aspectos antagónicas³

Pero más allá de esta cuestión, que debiera servir de ejemplo y aliciente para la concreción de las diversas reformas que se encuentran pendientes y que resultan tan necesarias como la fiscal, la energética y la laboral –lo que no significa que las propuestas formuladas sean las mejores ni mucho menos, lo que nos queda muy claro por lo que hace a la laboral–, debemos hacer un análisis crítico de la

² *Ley de Desarrollo Social. Análisis y evaluación de anteproyectos de ley del PAN, PRI y PRD.* Cuadernos de desarrollo humano, núm. 4, Secretaría de Desarrollo Social, México, diciembre de 2002, p. 23.

³ Cabe señalar que Bolvitnik participó en el proceso legislativo desde las filas del PRD. La cita corresponde a su columna Economía moral, publicada en el periódico La Jornada del 21 de noviembre de 2003.

LGDS con una doble finalidad, por un lado, definir sus alcances jurídicos, con sus aciertos y defectos y, por el otro, tratar de determinar su verdadera importancia, es decir, sus posibles impactos en la muy triste realidad socioeconómica del país.

El desarrollo social

La primera pregunta que muchos nos hacemos al oír hablar de una ley de desarrollo social es precisamente acerca del concepto mismo del desarrollo social. De pronto pareciera que estamos hablando de algo que podría reducirse a una estadística que reflejaría la evolución de un país y que lo ubicaría en alguna posición en una escala mundial del desarrollo, dentro de alguno de los tres grandes grupos, el de los países desarrollados, el de los que están en vías de desarrollo o el de los francamente subdesarrollados y en buena medida es correcta esta primera impresión, siempre y cuando no nos quedemos en ella. El desarrollo social comprende una gama muy amplia de fenómenos socioeconómicos que hay que analizar por separado, pero sin perder de vista el conjunto, so pena de alcanzar conclusiones erróneas.

Habría que empezar por entender que el objetivo del desarrollo social es el bienestar social y no otros fenómenos como el crecimiento económico, el control de la inflación o la estabilidad macroeconómica, que ciertamente influyen en el desarrollo, pero que por sí solos no nos dicen gran cosa acerca de la realidad socioeconómica de un país. El bienestar social requiere de crecimiento económico, simple y sencillamente porque a mayor crecimiento, hay mayores posibilidades de bienestar y si lo que un país produce es insuficiente para que todos sus habitantes vivan bien, se vuelve entonces un factor imprescindible. Pero para que el crecimiento económico se convierta en bienestar social, es menester que los sectores más amplios de la sociedad participen en sus beneficios. El desarrollo social requiere de un reparto equilibrado de los frutos del desarrollo económico, que permita insertar a los grandes grupos sociales en el dinamismo del crecimiento. Sólo con la inclusión, se puede alcanzar un desarrollo sostenido. Como lo ha dicho Viviane Forrester: “hay algo peor que la explotación del hombre por el hombre: la ausencia de explotación⁴..”.

Sin embargo, las políticas económicas que han practicado los últimos gobiernos en nuestro país, han producido mayor pobreza y un peor reparto, aun en aquellos años en los que el crecimiento económico ha sido mejor. De hecho, fue en los buenos años, cuando habría sido posible repartir los beneficios del creci-

4 El horror económico, primera edición en español, novena reimpresión, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1997, p. 19.

miento, cuando peor papel hicieron nuestros gobernantes, al no haber impulsado las políticas distributivas que hubieran permitido al país crecer más, al fortalecer el mercado interno, que no es otra cosa que la economía de las familias.

Las políticas neoliberales subordinan el equilibrio social al crecimiento económico. Alegan que no se puede repartir lo que no se tiene y lo único que han logrado es demostrar que así como el reparto requiere del crecimiento, éste necesita de aquél, pero han cerrado los ojos ante la evidencia, y la famosa mano de Adam Smith, invisible sólo para quienes no quieren alzar la vista, se ha ensañado con los más pobres, que no necesitan verla para sufrir sus devastadores efectos.

No sobra decir que estas políticas económicas han venido violando abiertamente la garantía al desarrollo consagrada en el artículo 25 de la Constitución, como resulta evidente con la lectura de algunos de sus fragmentos:

Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable... que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales...

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional...

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado...

Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía...

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritariamente o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios...

A lo largo de la LGDS, que prácticamente recorre todos estos puntos, observamos la preocupación por cumplir con las características que el desarrollo nacional debiera tener. Pero, ¿qué puede hacer esta nueva ley para cambiar este estado de cosas? Es ésta una pregunta difícil de responder, por lo que más vale comenzar por lo que la propia norma nos dice.

Los cinco títulos que conforman la LGDS proporcionan un buen panorama inicial: el de disposiciones generales, que se refiere a su objeto y a los prin-

cipios del desarrollo social; el de los derechos y obligaciones de los sujetos del desarrollo social; el de la política nacional de desarrollo social; el del Sistema Nacional de Desarrollo Social, y el de la de la evaluación de la política de desarrollo social. Haremos un apurado recorrido por ellos.

El objeto de la ley y los principios del desarrollo social

En la primera fracción de su primer artículo, la LGDS establece como uno de sus objetivos: “garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social”. Es razonable considerar a éste como su objetivo general, como la gran meta que con esta ley se pretende alcanzar, en tanto que las demás fracciones integrarían sus objetivos específicos. Por su parte, el artículo 6 enlista como derechos para el desarrollo social “la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación...”. Vale concluir que el desarrollo social es, en realidad, la suma de varios derechos esenciales, de los que ninguna persona debiera privarse.

Ahora bien, para cada uno de estos derechos hay una o más leyes que se proponen garantizar su cumplimiento. La Ley General de Educación, la Ley General de Salud, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, la Ley Federal de Vivienda, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la Ley Federal del Trabajo y la Ley del Seguro Social, entre otras, debieran ser suficientes para tales efectos, cada una en el ámbito de su especialidad. Sin embargo, por distintas razones no lo son. ¿Por qué, entonces, la LGDS habría de lograr lo que no han podido las leyes especializadas? Porque su razón de ser, más que garantizar el cumplimiento de cada uno de estos derechos en forma aislada, es poner de acuerdo a los diversos actores de la sociedad que pueden incidir en el desarrollo, tanto en el sector público como en el social y el privado, para que sumen esfuerzos, se conduzcan de manera armónica y puedan así producir el desarrollo que las acciones aisladas, descoordinadas y hasta contradictorias, han sido incapaces de generar.

Es ahí en donde entran en juego otras fracciones del artículo 1 como objetivos específicos de la LGDS. La fracción II se refiere a las obligaciones gubernamentales, a las instituciones responsables del desarrollo social y a la definición de los principios y lineamientos generales a los que debe sujetarse la política nacional de desarrollo social. La fracción III anuncia el establecimiento de un Sistema Nacional de Desarrollo Social con la participación de los tres órdenes de gobierno. La fracción IV habla de la determinación de la competencia de cada uno de ellos, lo

que hace merecer a la Ley el calificativo de “general”, que no se refiere a la generalidad como uno de los atributos de toda ley, sino a la función que algunas tienen para distribuir competencias entre la Federación, los estados y los municipios⁵

Las fracciones VI y VIII tienen que ver también con la función pública de la planeación, particularmente con la prestación de los bienes y servicios contenidos en los programas sociales y con los mecanismos de evaluación y seguimiento de las acciones derivadas de la política nacional de desarrollo social. Las otras atienden a la participación de los sectores social y privado; la V trata del fomento al sector social de la economía, la VII de la participación social y privada y la IX de la denuncia popular como instrumento de acceso a la justicia.

El artículo 2 reitera el principio constitucional de igualdad o no discriminación, en tanto que el artículo 3 establece y pretende definir los principios sobre los que debe estar sustentada la política de desarrollo social: la libertad, la justicia distributiva, la solidaridad, la integralidad de los programas y acciones de la política nacional de desarrollo social, la participación social, la sustentabilidad, el respeto a la diversidad, la libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas y sus comunidades y la transparencia en la información.

Desarrollo social y asistencia social

Es necesario distinguir entre el desarrollo social y la asistencia social. Hay una Ley Sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social (LSSNAS), que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 1986 y que sigue vigente a pesar de algunos vicios históricos que vale la pena referir, dada la indebida asimilación de la asistencia social por parte del “Sector Salud”.

En 1937 se creó la Secretaría de la Asistencia Pública y entre sus funciones se le confirió la atención de hospitales, consultorios, escuelas, talleres, asilos, hospicios y comedores públicos, entre otros, además de la prevención y atención de la miseria y la desocupación, como lo recuerda Olga Hernández Espíndola.⁶ En 1946, al crearse la Secretaría de Salubridad y Asistencia, recibió esas funciones.

En enero de 1977 se creó el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), a partir de la fusión del Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia (IMPI) con el Instituto Mexicano de Asistencia a la Niñez (IMAN). Entre los

⁵ En principio y a reserva de analizar después el tema de la constitucionalidad de la LGDS, esta función quedaría comprendida dentro de las facultades a las que Jorge Carpizo denomina “coincidentes”, es decir, “aquéllas que tanto la federación como las entidades federativas pueden realizar por disposición constitucional...”, concretamente a las catalogadas por él como “restringidas”, por tener la Federación la atribución para dividir tales facultades entre la propia Federación, los estados y los municipios (Estudios Constitucionales, UNAM, México, 1980, p. 101).

⁶ Diccionario Jurídico Mexicano, voz: “Asistencia pública”, UNAM y Editorial Porrúa, 2a ed., 1991, p. 245.

objetivos del DIF señalados en su Decreto de creación aparecía, en primer lugar, la promoción del bienestar social y luego la del desarrollo de la comunidad, el fomento al bienestar familiar, el apoyo y fomento a la nutrición, etc. En diciembre de 1982 se modificó este decreto para sectorizar al organismo a la Secretaría de Salubridad y Asistencia y mediante un acuerdo presidencial, se integró al Sector Salud. No obstante, entre sus objetivos siguió destacando la promoción del bienestar social, pero ahora acompañada ahora de los servicios de asistencia social.

En 1984 se promulgó la Ley General de Salud que, de manera forzada, consideró a la asistencia social, como uno de los servicios de salud, junto con la atención médica y la salud pública (artículo 24), subordinando así la materia de la asistencia a la de la salud, no obstante que su campo de acción excedía por mucho al de aquella, según se desprende de la definición de su artículo 167 que la concibió como “el conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan al individuo su desarrollo integral, así como la protección física, mental y social de personas en estado de necesidad, desprotección o desventaja física y mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva”.

Ello permitió que en 1985, al crearse la Secretaría de Salud y aunque sin llevarla ya en su nombre, conservara las funciones propias de la asistencia social que antes tuvo la Secretaría de Salubridad y Asistencia. La fracción I del artículo 39 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal le confirió competencia para establecer y conducir la política nacional en materia de asistencia social.

La Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social de 1986, no hizo sino seguir la pauta que le marcó la Ley General de Salud y en su artículo 3 transcribió la definición del citado artículo 167. En este tránsito legislativo, el concepto de “asistencia social” desplazó al de “bienestar social”, aunque no hubo una modificación sustancial en las funciones del DIF, de donde se presume que el cambio atendió más a una decisión política que a aspectos estrictamente funcionales o conceptuales. De esta manera, el Congreso de la Unión podría legislar en materia de asistencia social, sin estar expresamente facultado para ello, con base en las atribuciones que le confiere la fracción XVI del artículo 73 constitucional para dictar leyes sobre salubridad general.

Como quiera que sea, la asistencia social no deja de ser parte del bienestar social, si bien tiene una connotación específica de ayuda a personas que pertenecen a grupos en situación de desventaja o vulnerabilidad, como los niños, los ancianos o quienes sufren de algún tipo de discapacidad. En un juego de géneros y especies, el bienestar social es el concepto más amplio, le sigue la asistencia social como uno de sus aspectos fundamentales y luego está la salud, que en tales términos resulta más limitada, sin demérito de su enorme importancia. El

objetivo del desarrollo social, insistimos, es el bienestar social y, en consecuencia, la asistencia social es una parte fundamental de las políticas de desarrollo social, precisamente la dirigida a los sectores más desprotegidos.

La asistencia social aparece directa o indirectamente en diversos artículos de la LGDS como en el 8, que introduce el concepto de “vulnerabilidad”, en el 9 que incluye las políticas asistenciales, entre las que deben llevar a cabo los distintos gobiernos, y el artículo 14, que se refiere a los programas asistenciales como una de las vertientes de la política nacional de desarrollo social. Sin embargo, es éste uno de los aspectos en los que la nueva ley se quedó corta. Es cierto que la asistencia está presente en diversos artículos, de manera suficientemente amplia como para poder incorporar las políticas asistenciales a las de desarrollo, pero no resuelve los previsible conflictos de competencia entre las dependencias y entidades de los tres órdenes de gobierno que se dedican propiamente al desarrollo social y aquellas cuyo objetivo específico es la asistencia social, que siguen ligadas al Sector Salud, concretamente el DIF nacional y sus homólogos estatales y municipales, lo que ciertamente puede dificultar la coordinación y propiciar la dispersión de los esfuerzos.

Los sujetos del desarrollo social

En su Título Segundo, la LGDS se refiere a los sujetos del desarrollo social, tanto a los que intervienen en la formulación e instrumentación de las políticas, programas y acciones de desarrollo social –independientemente de que lo hagan desde los gobiernos, desde las organizaciones sociales o como sector privado–, como a quienes se encuentran en una situación tal que requieren de esas acciones para incorporarse al desarrollo, es decir, para alcanzar aquellos derechos esenciales a los que ya nos hemos referido, siendo “beneficiarios” quienes forman parte de la población atendida por los programas de desarrollo social (artículo 5, fracción I). A través de diversos instrumentos, se pretende que los beneficiarios participen activamente en las políticas públicas de desarrollo social, sobre todo mediante los mecanismos de participación social que establece el Capítulo VI del Título Cuarto.

Entre los derechos y obligaciones que el artículo 10 confiere a los beneficiarios, destacan el derecho a la información sobre los programas (fracción II), que se conjunta con la reserva y privacidad de la información personal (fracción III), el derecho a solicitar su inclusión en el padrón de beneficiarios (fracción VI) y el derecho a presentar denuncias y quejas (fracción IV).

El Título Tercero es, en buena medida, la extensión de las disposiciones de la Ley de Planeación al ámbito del desarrollo social. La política nacional de desarrollo social es una parte de la política nacional de desarrollo y, por lo tanto, los objetivos que establece el artículo 11 de la LGDS parten necesariamente de los que establece el artículo 1º de la Ley de Planeación, entre los que destaca la promoción de “un desarrollo económico con sentido social que propicie y conserve el empleo, eleve el nivel de ingreso y mejore su distribución” (fracción II), objetivo al que evidentemente se han opuesto las políticas económicas seguidas en México desde 1982.

De acuerdo con el artículo 14, la política nacional de desarrollo social debe comprender la superación de la pobreza, la seguridad social, los programas asistenciales, el desarrollo regional, la infraestructura social básica y el fomento del sector social de la economía.

La cuestión de la descentralización de las funciones de gobierno tiene una presencia importante a lo largo de la LGDS, sobre todo en el título que ahora comentamos y en el que le sigue, relativo al Sistema Nacional de Desarrollo Social.

El desarrollo regional aparece como uno de los objetivos y una de las vertientes de esta política, así como uno de los criterios que deben orientar la distribución del gasto social (artículos 11, 14 y 23). Algo semejante ocurre con las zonas de atención prioritaria, cuyos programas califica como prioritarios y de interés público (artículo 19), aunque su determinación sigue siendo una responsabilidad del Ejecutivo Federal (artículo 30) y la participación de los gobiernos de los municipios y de las entidades federativas apenas comienza al convenir con el propio gobierno federal, las acciones y recursos destinados a la ejecución de programas especiales en esas zonas (artículo 32).

Se aprecia un avance en el artículo 17, que señala a los municipios como los principales ejecutores de los programas federales de desarrollo social, pero tampoco representa un gran cambio, precisamente por limitarse a la ejecución, que sigue sujeta a las reglas de operación que establece el gobierno federal y a la vigilancia de éste. Aún así, es de esperarse que sean también los principales ejecutores de los programas estatales.

Aunque los temas financieros tienen una relevancia fundamental para la descentralización, la LGDS no ofrece mayores cambios al respecto. Si acaso, la fracción IV del artículo 23 prevé la celebración de convenios de coordinación para que las entidades federativas y los municipios acuerden con el gobierno federal el destino y los criterios del gasto en el caso de los presupuestos federales descen-

tralizados, lo que de hecho ocurre ya con los convenios de desarrollo social, también conocidos como “codesoles”. La Ley de Coordinación Fiscal sigue regulando la distribución del gasto social.

En lo que sí destaca el capítulo dedicado a los aspectos financieros es en el establecimiento de diversos “candados” que pretenden garantizar la suficiencia del gasto social. Determina que los programas, fondos y recursos destinados al desarrollo social no pueden sufrir disminuciones en sus montos presupuestales (artículo 18); que el presupuesto federal destinado al gasto social no puede ser inferior, en términos reales, al del año fiscal anterior y que se debe incrementar cuando menos en la misma proporción del crecimiento del producto interno bruto (artículo 20); que el *gasto social per cápita* no debe ser menor al del año anterior (artículo 23, fracción I), y que las partidas de los programas de desarrollo social no pueden destinarse a otros fines (artículo 22). Crea además un “Fondo de Contingencia Social” para la atención de imprevistos (artículo 25).

El artículo 29 define a las zonas de atención prioritaria como “las áreas o regiones, sean de carácter predominantemente rural o urbano, cuya población registra índices de pobreza, marginación (sic) indicativos de la existencia de marcadas insuficiencias y rezagos en el ejercicio de los derechos para el desarrollo social...”. De acuerdo con el artículo 31, estas zonas deben contar con recursos especiales para elevar los índices de bienestar de la población, con estímulos fiscales para promover actividades productivas generadoras de empleo y con obras de infraestructura social. El Ejecutivo Federal debe revisar anualmente las zonas de atención prioritaria (artículo 30).

La LGDS incluye un capítulo destinado a la definición y medición de la pobreza, tema que ha sido sumamente debatido y que seguirá siéndolo por la falta de un criterio uniforme que permita ubicar a una persona o familia dentro o fuera de la pobreza. Creemos que la pobreza es un término relativo y que no puede determinarse en forma aislada, sin considerar las circunstancias que rodean al individuo. Sin embargo, la política de desarrollo social requiere de un parámetro que permita medir los resultados del combate a la pobreza, lo que no es posible hacer con objetividad si no se cuenta con los indicadores correspondientes.

De hecho, en forma prudente, la Ley no incluyó la definición de la pobreza ni la forma de medirla, pero encomendó estas tareas al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, que debe utilizar los datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y tomar en cuenta una serie de indicadores relacionados con el ingreso, la educación, la salud, la seguridad social, la vivienda, la alimentación y la cohesión social.

Una parte medular de la LGDS es la creación del Sistema Nacional de Desarrollo Social como el mecanismo en el que deben concurrir los sectores público, social y privado, para cumplir los objetivos de la política nacional de desarrollo social, colaborando coordinadamente en la formulación, ejecución e instrumentación de los programas, acciones e inversiones, impulsando la desconcentración y descentralización y la rendición de cuentas (artículo 38), bajo la coordinación de la SEDESOL (artículos 39 y 43).

La Ley encomienda a las legislaturas estatales, a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y a los municipios, la emisión de normas en la materia (artículo 40) y establece las atribuciones específicas del gobierno federal (artículo 43), las de los gobiernos de las entidades federativas (artículo 44) y las de los ayuntamientos (artículo 45).

Crea la Comisión Nacional de Desarrollo Social como el instrumento de coordinación de las acciones de los tres órdenes de gobierno y de los sectores social y privado (artículo 47). La preside el titular de la SEDESOL y la integran los titulares de seis dependencias federales⁷ y de los organismos sectorizados a esa Secretaría, el titular de la dependencia responsable del desarrollo social en cada entidad federativa, un representante de cada una de las asociaciones nacionales de autoridades municipales y los presidentes de las comisiones de desarrollo social de las cámaras de diputados y senadores (artículo 49).

Como se puede observar, esta Comisión no sólo reúne a los poderes ejecutivos Federal, estatales y municipales, sino que también integra, aunque con una representación menor, al Congreso de la Unión, lo que parece violentar el sistema de división de poderes, al dar ingerencia al legislativo en un organismo cuyas funciones son administrativas. Sin embargo, las excepciones al sistema de división de poderes son cada vez más comunes y es cada vez más clara la tendencia del Legislativo Federal a participar, en alguna medida, en actividades propias del Ejecutivo. Quizás no debamos seguir hablando de una invasión de atribuciones sino de la colaboración entre los poderes, lo que resulta más agradable. Por otro lado, el Sistema Nacional de Desarrollo Social debe ser considerado como parte del Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional y, de acuerdo con la parte final del artículo 26 constitucional, en ese sistema “el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.” No hay que olvidar además que las funciones de la Comisión son meramente de análisis, opinión y formulación de propuestas (artículo 50), por lo que en su caso, la invasión de atribuciones sería

7 Son las secretarías de Desarrollo Social; Educación Pública; Salud; Trabajo y Previsión Social; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, y Medio Ambiente y Recursos Naturales.

una comisión homónima creada en la presente administración, a instancias de la SEDESOL, pero en ella sólo participaban esta Secretaría y las dependencias responsables del desarrollo social en las entidades federativas. A pesar de sus limitadas funciones, hay que apreciar el esfuerzo que supone su creación en favor de la descentralización de la política nacional de desarrollo social.

Aunque desde la década de los ochentas, los gobiernos estatales comenzaron a tener alguna participación en los aspectos financieros de esa política a través de los convenios únicos de desarrollo, antecedentes de los actuales convenios de desarrollo social, dicha participación sigue teniendo una importancia muy relativa sobre el destino del gasto social. Por otro lado, en los convenios de coordinación, la relación se da solamente entre una de las entidades federativas y el gobierno federal. En cambio, dentro de la Comisión Nacional de Desarrollo Social, los gobiernos locales tienen la opción de ponerse de acuerdo y hacer un frente común o varios frentes, para ejercer una presión más efectiva hacia el gobierno federal.

No se trata, pues, de fortalecer la acción de los gobiernos locales a costa de la Federación. Es necesario diferenciar las diversas responsabilidades y asignarlas atendiendo a las mejores posibilidades de cada uno de los actores de la política de desarrollo social, pero sin olvidar que las políticas locales deben insertarse dentro de la política nacional y que sólo desde una perspectiva general es posible tomar las decisiones que puedan superar las desigualdades regionales. Una política redistributiva, que apoye el desarrollo de las regiones menos favorecidas, no podría llevarse a cabo sin el liderazgo del gobierno federal. En este sentido, aunque parece restringido el ámbito de las atribuciones de la Comisión Nacional de Desarrollo Social, parece un instrumento adecuado para avanzar en un proceso de descentralización que permita racionalizar el gasto social y reducir los desequilibrios regionales.

La LGDS crea también la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social, ésta sí, absolutamente dentro del ámbito de la Administración Pública Federal, como “el instrumento de coordinación de las acciones del Ejecutivo Federal para garantizar la integralidad en el diseño y ejecución de la Política Nacional de Desarrollo Social”. La conforman los titulares de 14 secretarías⁸; la preside el Secretario de Desarrollo Social y debe reunirse en forma bimestral (artículo 51).

Es interesante destacar que mientras que las seis secretarías que forman parte de la Comisión Nacional de Desarrollo social, son las directamente relacionadas con esta materia, en la Comisión Intersecretarial se incorporan otras

⁸Son las secretarías de Desarrollo Social; Gobernación; Hacienda y Crédito Público; Educación Pública; Salud; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Energía; Economía; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Comunicaciones y Transportes; la Función Pública; Trabajo y Previsión Social; Reforma Agraria

como las de Energía y de Economía, cuya influencia en la política social puede ser mayor que las de aquellas dependencias, excepción hecha, por razones obvias, de la “secretaría del ramo”, la SEDESOL. Pero también participan las dependencias “globalizadoras”, es decir, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la de la Función Pública, que por definición tienen que ver con toda la Administración Pública, así como la de Gobernación, cuya presencia refleja el problema político que siempre está presente en la problemática relacionada con el desarrollo social.

Sobra decir que el papel de la Secretaría de Hacienda es fundamental, ya que sin la asignación y el suministro oportuno de los recursos económicos, las acciones y programas de desarrollo social no podrían tener éxito y la posibilidad –más real que jurídica– con la que cuenta dicha dependencia para controlar el flujo de los recursos, la hace responsable en gran medida de los resultados de la política social.

Por ello, no sólo son importantes los “candados” sobre el gasto social que la Ley pretende imponer y a los que nos referimos al hablar de la política nacional de desarrollo social, sino que también lo es la incorporación a esta comisión intersecretarial de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de algunas otras dependencias cuya influencia económica es importantísima, con la esperanza de que sus funcionarios se sensibilicen y coadyuven al buen desarrollo de los programas sociales, que por ahora parecen ver más como un gasto, que como una oportunidad de desarrollo.

La LGDS señala que esta Comisión debe recomendar las medidas que hagan compatibles las decisiones vinculadas con las políticas de desarrollo social y económica (artículo 52, fracción I). Quizás debió agregar que esa compatibilidad no debe suponer, como hasta ahora, la subordinación de la primera a la segunda.

Se crea también, al menos desde el punto de vista legislativo, el Consejo Consultivo de Desarrollo Social, como un órgano de consulta de la SEDESOL, de participación ciudadana, para analizar y proponer programas y acciones en la materia (artículo 55). Se trata, en realidad, de un organismo que viene ya funcionando desde hace varios años, que ahora se fortalece el integrarse formalmente al Sistema Nacional de Desarrollo Social. Como su nombre lo indica, sus funciones son fundamentalmente consultivas. Sin embargo, destacan algunas atribuciones relacionadas con la promoción de la participación ciudadana y de organizaciones de la sociedad civil en la política de desarrollo social, la posibilidad de solicitar información a las dependencias responsables de la misma, recomendar la realización de auditorías a programas prioritarios y dar información a la opinión pública, aunque sólo sobre los aspectos de interés general que atañen a dicha política.

La integración del Consejo sigue dependiendo de la SEDESOL. Sus consejeros lo son por invitación de su titular (artículo 57) y se requiere solamente que sean “ciudadanos mexicanos de reconocido prestigio en los sectores privado y social, así como de los ámbitos académico, profesional, científico y cultural vincula-

dos con el desarrollo social” (artículo 58), lo que de ninguna manera garantiza, ni su independencia ni su pluralidad, además de que supone resabios preocupantes de nuestras más acendradas políticas chovinistas.

La LGDS incluye también un capítulo sobre la participación social, que establece lineamientos muy generales para que los propios beneficiarios de los programas sociales, los ciudadanos en general y las organizaciones de la sociedad civil, participen en la planeación, ejecución, evaluación y supervisión de la política social (artículo 61), reconociendo el derecho de las organizaciones a recibir fondos públicos para operar programas sociales propios (artículo 64), pero siempre bajo el escrutinio de la SEDESOL, tarea que hoy lleva a cabo a través de un órgano desconcentrado, el Instituto Nacional de Desarrollo social (INDESOL).

Es importante señalar que el 9 de febrero de 2004, apenas veinte días después de la publicación de la LGDS, se publicó la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, que está íntimamente ligada con este capítulo, aunque estrictamente hablando, su ámbito excede al del desarrollo social al incluir actividades como la asistencia jurídica, la defensa y promoción de los derechos humanos, el aprovechamiento de los recursos naturales, la protección del ambiente y la protección civil, entre otras. Esta muy reciente norma establece las reglas para que esas organizaciones puedan acceder a los apoyos y estímulos que otorga la Administración Pública Federal, destacando la creación del Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil. Asimismo crea su propia comisión intersecretarial⁹ y encomienda a la SEDESOL la coordinación de las dependencias y entidades para el fomento de dichas actividades.

Volviendo a la LGDS, como parte del Sistema Nacional de Desarrollo Social se incluyen dos capítulos que pretenden hacer participar a la población civil en el control de las actividades de las autoridades: la denuncia popular y la contraloría social. Por cuanto a la primera, no hace sino reiterar el derecho que todo ciudadano tiene para denunciar ilícitos, en este caso relacionados con las actividades de desarrollo social y los ordenamientos que las regulan (artículo 67). Por lo que toca a la segunda, reconoce la existencia de un supuesto mecanismo de los beneficiarios “para verificar el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los programas de desarrollo social” (artículo 69), cuya conformación no define, siendo previsible que se convierta más en un punto que alimente los conflictos entre gobierno y oposición, que en un verdadero instrumento de vigilancia.

⁹ Integrada por las secretarías de Desarrollo Social, Gobernación; Hacienda y Crédito Público y Relaciones Exteriores. y Turismo.

La evaluación de la política de desarrollo social

Es éste uno de los aspectos más trascendentales de la LGDS, pues sin un sistema confiable de evaluación, que permita conocer con precisión y detalle suficientes los resultados de los programas y acciones de la política nacional de desarrollo social, no será posible implementar medidas que permitan avanzar mejor hacia sus objetivos. Para ello, la LGDS crea el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, que debe revisar periódicamente el cumplimiento de los programas y sus metas “para corregirlos, modificarlos, adicionarlos, reorientarlos o suspenderlos total o parcialmente”, lo que puede hacer directamente o a través de terceros (artículo 72).

Se crea el Consejo como un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión, cuyo objetivo específico es “normar y coordinar la evaluación de las Políticas y Programas de Desarrollo Social, que ejecuten las dependencias públicas, y establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad” (artículo 81). Lo integran el titular de la SEDESOL o quien éste designe, seis investigadores académicos y un Secretario Ejecutivo (artículo 82). Los investigadores son designados por la Comisión Nacional de Desarrollo Social.

La Ley obliga a incluir en los programas sociales “los indicadores de resultados, gestión y servicios para medir su cobertura, calidad e impacto” (artículo 74), a reflejar en los indicadores el cumplimiento de sus objetivos (artículo 75) y la calidad de los servicios (artículo 76), y a las autoridades a proporcionar la información y facilidades necesarias para la evaluación. El Consejo debe además someter los indicadores a la consideración de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la Cámara de Diputados, por conducto de la Auditoría Superior de la Federación, para que emitan sus recomendaciones (artículo 77). Las evaluaciones deben ser anuales, como regla general, y multianuales, cuando sea necesario (artículo 78). Sus resultados deben publicarse en el Diario Oficial de la Federación y entregarse a las comisiones de Desarrollo Social de las Cámaras de Diputados y de Senadores (artículo 79), debiendo el Consejo emitir sus recomendaciones y hacerlas del conocimiento público (artículo 80).

Como se puede observar, la LGDS busca garantizar la objetividad y transparencia de las evaluaciones, mediante la inclusión de indicadores con determinadas características que deben ser sometidos a la consideración de la Auditoría Superior de la Federación, la publicación de los resultados y de las medidas recomendadas por el Consejo, su conformación predominantemente técnica, su autonomía jurídica y presupuestal y la participación de un organismo plural en su integración, como lo es el la Comisión Nacional de Desarrollo Social. En gran medida, el éxito de la política social, dependerá del cumplimiento de los objetivos de este Consejo.

Constitucionalidad del proceso legislativo

Hemos dejado casi al final nuestras consideraciones sobre el fundamento constitucional de la expedición de la LGDS por parte del Congreso de la Unión. Podría parecer suficiente que ninguno de los partidos hubiera objetado el proceso legislativo, a pesar de que conforme al artículo 124 constitucional, las facultades no concedidas a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados y de que el Congreso no cuenta con una facultad expresa para expedir leyes sobre el desarrollo social. Sin embargo, la ausencia de objeciones no necesariamente significa que la expedición de la LGDS se apegue a la Constitución, sobre todo si recordamos que los tres partidos mayores, el PAN, el PRD y el PRI, presentaron sus respectivas iniciativas, lo que bien puede suponer que más allá de una coincidencia jurídica, hubo una coincidencia política.

Podemos anticipar nuestra opinión en el sentido de que no obstante que no exista esa disposición constitucional expresa, hay razones suficientes para considerar que la atribución del Congreso se encuentra en otras disposiciones que hay que analizar en forma integral. En efecto, de entre las facultades que para expedir leyes confiere al Congreso de la Unión el artículo 73 de la Constitución, destacamos dos fracciones: la XXIX-D, relativa a la planeación nacional del desarrollo económico y social y la XXIX-E, que se refiere a las acciones económicas que deben asegurar la provisión de los bienes y servicios socialmente necesarios. Conviene además aludir a la fracción XXX, conforme a la cual puede “expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión”, las “facultades implícitas”. Las dos primeras, producto de las reformas publicadas el 28 de diciembre de 1982, forman parte de las facultades en materia económica cuyo ejercicio, de acuerdo con Ignacio Burgoa, “no sólo reafirma sino que ensancha dilatadamente la rectoría económica del Estado estructurada en sus artículos 25, 26 y 28 de la Constitución.¹⁰”.

Parece importante señalar que la clasificación de estas atribuciones como “económicas”, aunque estrictamente es correcta, resulta insuficiente, al menos desde nuestra perspectiva. En efecto, el primer párrafo del artículo 25 no habla de la rectoría económica, sino de la rectoría del desarrollo nacional y éste, por más ligado que esté a lo económico, no se entiende fuera del contexto social que justifica esa rectoría, la que el propio artículo concibe bajo los principios y criterios de integralidad, sustentabilidad, crecimiento, empleo, justa distribución, libertad, dignidad, pluralismo, planeación, participación, corresponsabilidad, equidad, focalización y productividad. De hecho, el artículo 25 se refiere al desarrollo económico y social de la Nación, lo que coincide con el término que utiliza la fracción XXIX-D del artículo 73.

¹⁰ Derecho constitucional mexicano, décimocuarta edición, Editorial Porrúa, México, 2001, p. 666.

Se podría alegar que el artículo 25 menciona al Estado y no al Congreso, como el rector del desarrollo nacional y que en su contexto, bien podría referirse más al Poder Ejecutivo que al Legislativo. Sin embargo, ese desarrollo requiere de leyes que rijan la actividad del propio Ejecutivo y tan es así que la ya citada fracción XXIX-D del artículo 73 constitucional da al Congreso la facultad para “expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social”. Por su parte, el artículo 28 de la Constitución, relacionado también de manera estrecha con la fracción XXIX-D, impone al Estado la obligación de organizar “un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación...” y que en este sistema, “el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.”

Se podría también aducir que esa facultad quedó satisfecha con la expedición de la Ley de Planeación, publicada el 5 de enero de 1983, pero lo cierto es que ésta trata solamente los aspectos más generales para establecer las bases de la planeación nacional del desarrollo, del Sistema Nacional de Planeación Democrática, de la coordinación entre el Ejecutivo Federal y las entidades federativas y de la participación de los grupos sociales y de los particulares, según dispone su artículo 1. La misma Ley señala en su artículo 2 que la planeación ha de ser un medio eficaz para que el Estado cumpla su responsabilidad con respecto del desarrollo integral del país, para conseguir los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos establecidos en la Constitución, por lo que no es posible dar por agotada la participación del Congreso de la Unión en la planeación nacional del desarrollo, con la mera expedición de dicha Ley, pues así como hay un Sistema Nacional de Planeación Democrática, de tipo general, hay sistemas nacionales específicos, como el ya mencionado Sistema Nacional de Asistencia Social, el de Salud, el de Seguridad Pública o el de Desarrollo Social, cada uno de los cuales requiere de su propio marco normativo, además de que todos son parte de la planeación nacional del desarrollo.

Por otro lado, la también citada fracción XXIX-E del artículo 73, faculta al Congreso para “expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios...”. Es evidente que esta facultad está igualmente relacionada con la rectoría del desarrollo nacional a que se refiere el artículo 25.

Son precisamente esos bienes y servicios social y necesariamente necesarios, los que producirían el bienestar social que, como vimos antes, es el objetivo fundamental del desarrolló¹ social. Podemos también referirnos al obje-

¹¹ Supra, núm. 2.

tivo específico que señala el artículo 1 de la LGDS, de garantizar el ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución, cuyo artículo 6 traduce en los derechos a “la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación.¹²”, conceptos que nos llevan de nueva cuenta a los bienes y servicios social y nacionalmente necesarios.

Refiriéndose a la facultad legislativa en materia de asentamientos humanos, Burgoa afirma que “se justifica si se toma en cuenta el crecimiento demográfico desordenado que se ha observado en nuestro país... provocando múltiples problemas de muy variada índole que han venido a acentuar los dolorosos contrastes que se observan entre las diferentes clases sociales y económicas, que postran a los grandes sectores mayoritarios de la población en lastimosas condiciones de pobreza, insalubridad y analfabetismo.¹³”. La pobreza y el subdesarrollo no son problemas que en nuestro país se puedan atender en un ámbito geográfico menor al nacional, por lo que independientemente de las disposiciones constitucionales diseñadas estrictamente para atender cuestiones específicas, como bien lo denota la reflexión de Burgoa, al final de cualquier actividad del Estado está el desarrollo nacional y el Estado debe atenderlo con todos sus recursos, incluyendo, desde luego, al Poder Legislativo Federal. Es cierto que este argumento atiende más a la legitimación del Congreso que al fundamento constitucional, pero éste está ya acreditado.

Está claro, pues, que el Congreso de la Unión está facultado y legitimado para expedir leyes que buscan cumplir los principios rectores del desarrollo nacional, en la medida en que tales leyes están necesariamente relacionadas con el desarrollo económico y social de la Nación a que se refiere la fracción XXIX-D del artículo 73. Además, conforme a lo dispuesto por la fracción XXX del mismo artículo, está facultado para expedir todas las leyes necesarias para hacer efectivas las otras facultades que el propio artículo le señala y todas las que la propia Constitución concede a los Poderes de la Unión puesto que como ya lo señalamos, el desarrollo nacional requiere de las leyes que rijan la actividad del Ejecutivo.

Una consideración final

Pretendemos haber destacado las mayores virtudes de la LGDS y algunos de los problemas que habrá de enfrentar. En general creemos que es un esfuerzo importante que en alguna medida ayudará a mejorar los resultados de las políticas de desarrollo social. Sin embargo, cualquier mejora será demasiado pobre si no cambiamos las políticas económicas que han deteriorado las condiciones de vida de la población, aún más allá de los tristes resultados de las medidas populistas

¹²Supra, núm. 3.

¹³Ob. cit., p. 660.

que las antecedieron. Los pobres son cada vez más pobres y la brecha social es cada vez mayor, lo que dificulta el desarrollo y obstaculiza el crecimiento.

Quizás algún día se den cuenta nuestros dirigentes nacionales, que las medidas que han venido implementando en aras del control de la inflación y la disciplina presupuestal, no generan ningún éxito real, más allá de los reconocimientos de los organismos financieros internacionales, y que los subsidios a los ricos, otorgados a través de rescates bancarios y carreteros, de contenciones a las demandas de los trabajadores y transferencias de sus ahorros al capital privado, de exenciones tributarias y regímenes fiscales especiales a empresas sumamente lucrativas y de una aborrecible tolerancia a los fraudes fiscales y laborales, lejos de incentivar el empleo y la inversión en nuestro país, hacen que nuestra economía sea cada vez más débil y dependiente y, desde luego, más injusta, aunque está claro que la justicia no es uno de los indicadores con los que miden sus resultados.

Los neoliberales niegan que el neoliberalismo exista y puede que tengan razón. A fin de cuentas, no es otra cosa que la vuelta a las doctrinas liberales de siempre, pero con la fuerza enorme que la globalización ha dado al capital, que hoy puede viajar ágilmente por todo el mundo, que escapa con facilidad a las cada vez más débiles presiones sociales y que se establece temporalmente en los lugares más convenientes, en donde encuentra la disposición para aceptar las peores condiciones de trabajo, que siempre serán mejores, que las del no trabajo. Es posible, aunque no parece probable, que se percaten de ello antes de que no quede más remedio; mientras tanto, la LGDS podría ser de alguna utilidad. Es posible también que estemos equivocados y que la nueva ley ayude a hacer más eficiente y eficaz la política social y a construir un nuevo modelo en el que la justicia social recupere su viejo prestigio y sirva, como sirvió antes, para que a pesar de los grandes obstáculos que ha enfrentado, destacadamente la corrupción y la ineficiencia, las cosas sean menos malas de lo que ahora son.

SEMBLANZA CURRICULAR

El Lic. Carlos de Buen Unna, es licenciado en derecho y maestro en sociología por la Universidad Iberoamericana, especialista en derecho del trabajo por la Universidad Panamericana.

Es abogado litigante y consultor en bufete De Buen, desde 1973. Fue director general de Asuntos Jurídicos, de la Secretaría de Desarrollo Social, de 2000 al 2003. Fue profesor de derecho de trabajo en la Universidad Iberoamericana y en la Universidad Nacional Autónoma de México, lo es en actualidad en la Universidad Panamericana.

Es miembro de la Barra Mexicana, Colegio de Abogados y de la Sociedad Mexicana de Derecho del Trabajo y Seguridad Social. Es autor de las siguientes obras: Ley Federal del Trabajo, Análisis y comentarios, y La Ley General de Desarrollo Social y la Política Social. Además de ser coautor de diversas obras colectivas.

DIP. CARLOS FLORES RICO

Diputado Federal por Tamaulipas, integrante de la Comisión de Desarrollo Social

Haré rápidamente una plática más sintetizada de lo que tenía pensado decir, porque hay una serie de cosas que se han abordado de manera brillante y me circunscribiría a tres o cuatro cosas que creo que vale la pena insistir.

La primera de ella es, cuál es la preocupación que tienen los legisladores del Congreso de la Unión, fundamentalmente, los diputados en función del sistema de competencias actuales, para hacer llegar al sistema de decisiones las demandas, las inquietudes y las propuestas que emergen de la sociedad a partir de los municipios y los Estados.

Ésa es una cuestión que es compleja, porque implica que esta Cámara que ejerce, que desarrolla el Presupuesto de la Federación a partir del presupuesto que envía el Ejecutivo tiene que velar y cuidar que eso ocurra.

En segundo lugar, cómo podemos nosotros desde acá garantizar o por lo menos allegar mayores garantías para que ese presupuesto se dirija a las zonas, a los grupos, a las regiones que más lo necesitan y en las acciones que estas puedan servir de manera eficaz para combatir los fenómenos de distorsión del desarrollo social, fundamentalmente, la pobreza y junto con ella la desigualdad y elevar el nivel de vida o elevar el nivel de desarrollo humano.

Esos son los grandes problemas que enfrentamos aquí cada vez y que mantiene la atención y la tensión del legislador con respecto a sus obligaciones digamos ciudadanas. Ésa es una cuestión compleja que no tiene aún respuestas.

Me quiero tomar un poco la revisión que hizo la doctora Adriana Campos, y lo que Carlos de Buen y Carlos Rojas señalaron, para resaltar que efectivamente en México después de la Revolución y la parte de reivindicaciones amplias hemos avanzado enormemente, de una nación prácticamente rural a una nación urbana, de una existencia de vida de 30 años a 75, de una serie de rezagos en la propiedad, en la ciudadanía misma a lo que hoy vivimos y una etapa diría muy positiva de construcción de un país, un Estado de México en el siglo XX.

Evidentemente, con avances profundísimos y acelerados en la población, en el tamaño de la población, en la atención de la educación, de la salud, el sistema nacional de salud, el sistema nacional de educación, el sistema nacional laboral, todos estos aspectos que construyó, digamos esta parte del siglo XX, en la que el gobierno federal poderoso, el Ejecutivo federal poderoso logró hacer.

Sin embargo, llegó a su agotamiento el modelo y, efectivamente, empezó a requerir por la diversificación social, por la globalización, por los cambios en el entorno social, un cambio en muchos aspectos de la vida nacional.

El primero fue la exigencia de un gobierno más eficaz y menos prepotente con relación a los Estados y los municipios, así en los setentas efectivamente se vino un proceso de concentración, de relocalización y finalmente concluyó este proceso con el nuevo federalismo llamado así en los años noventas. Es el nuevo federalismo, que le llamamos en esos tiempos, y que se dio con lo que la transformación al Ramo 33 y en su caso al Ramo 20, con la creación de los propios fondos del Ramo 33.

La nueva forma de allegar recursos a los municipios, y en toda esta evolución que Adriana señaló muy bien de manera clara en los veintes, estrategias o generaciones de programas sociales hacia lo que hoy es el conjunto de la estrategia de desarrollo social y que ahora transformada con Calderón tiene digamos los mismos, más o menos parámetros del sexenio pasado.

México tiene que asumir este gran paso que logró en 70 años, sin embargo tenemos dos o tres lustros, 11 o 12 años, fundamentalmente, en que las cosas empezaron a cambiar y en que las cosas empezaron a ya no salir tan bien y ya no avanzar a una velocidad y a veces no en la misma orientación y empezamos a tener problemas de acumulación de estas políticas que no concluyeron los procesos que se iniciaron, no acabamos la descentralización educativa, no acabamos la de salud, no acabamos la fiscal, no acabamos la hacendaria, no hemos acabado la policiaca o de seguridad y en cambio sí hemos descentralizado los problemas de la nación hacia las regiones y con eso se han enredado muchísimo las cuestiones ahora.

Muy bien el centro invita ahora a una reflexión sobre la distribución de las competencias, creo que es uno de los ángulos en los que se da el gran conflicto social, hoy día. La discusión política finalmente se traslada con la diversificación política, con la pluralidad, con la diversidad en las oposiciones en el gobierno municipal, local y federal, se da la pelea por las competencias con una discusión política que a veces no es comprendida y hace que las cosas que antes eran más sencillas a través de una estructura horizontal, prácticamente, autoritaria salía o reclaman tolerancia, inclusión, diálogo político, acuerdo que a veces no se querían y que ahora son fundamentales, para poder avanzar.

En los recientes años, hemos tenido muchos estancamientos y retrocesos en la política social, creo que el informe más reciente al respecto sobre México dice lo siguiente: que el desarrollo humano, la distribución del gasto federal es cada vez más regresiva. Dice que nuestro gasto federal descentralizado muestra una posibilidad muy limitada y que casi la mitad de las entidades tiene asignaciones regresivas entre los municipios.

Es decir, entonces estamos ante un gran problema, porque si iniciamos un proceso que si bien nos ha terminado acusa muy pronto deficiencias regresivas en materia de política social, en la internacional todos habrán conocido los últimos reportes que conocemos de la OCDE, donde estamos en penúltimo lugar en calidad de vida, después de Turquía en el lugar 34.

Estamos, también en penúltimo lugar de desigualdad después de Chile, diría que a nivel mundial estamos entre los 5 o 6 más desiguales, no, el 10 por ciento de los más ricos tienen el 38 por ciento del ingreso, el 10 por ciento de los más pobres el 1.8, la clase media se redujo, está a 500 pesos de ser parte de la línea de pobreza. Es decir, estamos en un problema mayúsculo y en educación mejor ni hablamos.

Entonces, México es más grande, 113 millones de habitantes, pero es más pobre, más injusto, más desigual y tenemos entonces un dilema si vamos en la dirección correcta o debemos hacer un alto y reflexionar entre otros temas, el de las competencias.

Diría que nuestra descentralización en este momento no puede ser como bien dicen aquí regresada, pero sí tiene que ser revisada. La descentralización en ambos países, por ejemplo, nos hablan de Brasil, la de Canadá, sobre todo la de Canadá que es muy exitosa, muy bien, pero los Estados no son tan diferenciados como nosotros, no hay extremos entre los diferentes locales como aquí.

Aquí, digamos un municipio Metlatónoc o Benito Juárez tiene más diferencia que entre Europa y las partes más avanzadas, más atrasadas de África, no, es decir, a la luz de estas experiencias, la propia descentralización que estamos llevando a cabo y que tiene su mayor expresión en el Ramo 33, sobre todo en la parte fiscal que Carlos señalaba en donde hay ocho fondos que es el más señalado avance que hemos tenido de desconcentración.

Ahora, se ve que no tiene las características de una descentralización equitativa y que prácticamente está atrapada entre los gastos regularizables o los compromisos de una desconcentración de servicios de la federación y no obedece necesariamente ni a la desigualdad regional ni a las necesidades de los diferentes Estados y municipios, y mucho menos obedece a la necesidad que tiene el municipio de resolver con apoyo federal en contribuciones, en participaciones y aportaciones las demandas y los requerimientos que tiene enfrente.

La parte legal o la parte jurídica, mejor dicho, dice sí, el municipio tiene estas aportaciones, tiene estas obligaciones, tiene estas capacidades, tiene estas posibilidades de actuación, la Ley de Desarrollo Social que bien señalaba Carlos, también lo establece en materia de planeación de desarrollo social, también lo

establece la Ley General del Ramo, pero la realidad dice no, la realidad no está dándonos la razón en términos de lo que debería ser jurídicamente un municipio moderno y democrático.

Por ejemplo, en 2009, 1900 municipios tenían un plan de desarrollo municipal, pero más de la mitad de ellos no lo seguía. Teníamos en ese año, también, mil 517 municipios que contaban con un comité de planeación de desarrollo municipal, pero tampoco más de la mitad no lo utilizaba y en más de mil 800 instancias dedicadas al desarrollo social estaban trabajando como instancias para atender los programas sociales, pero no tenían recursos que ejercer.

Así que pueden ustedes ver que los programas estaban en el papel pero no había materia para trabajar. Y, desde lo nacional, las cosas son muy similares como ya lo han aquí advertido, las inversiones que van por los ramos del gobierno federal prácticamente no se ejercen en convención con los Estados y los municipios y el Ramo 20 es un ejemplo muy claro.

Prácticamente de los 80 mil millones que señalaba Adriana Campos, sólo el 10 por ciento se convienen con los municipios y con los Estados y si ustedes le rascan un poquito más ya con municipios prácticamente ninguno.

En el Ramo 33 de todo lo que vale, eso vale más de 400 mil millones de pesos, el Ramo 33, todos los fondos son prácticamente ejercidos de manera distinta a la convenida con los municipios, allá llega solamente el 12 por ciento y llega más amarrado que una cochina en el día de navidad. Entonces, simplemente es una figura solamente paradigmática el hecho de que el Ramo 33 pudiera ayudar realmente a la actuación, vamos a llamarle protagónica, del municipio en la política social.

Quiero aquí sacar algunos datos que creo que valen la pena recuperar de por qué están así las cosas. La primera cuestión es que hicimos una descentralización muy amplia, muy profunda, pero muy rápida y eso ha ocasionado, como la Ley de Coordinación Fiscal lo establece, que las fórmulas que se establecieron en ese momento desde 1998, no han cambiado y no han cambiado, porque es una verdadera caja de pandora que si la abres puede hacer, como no tienes alternativas suficientes un verdadero riesgo a la coordinación que hasta ahora hemos logrado.

Entonces, es una descentralización que tiene muchos problemas de discriminación en competencias, están en el papel, pero no se ejercen. Por ejemplo, el gobierno federal se resiste a descentralizar ya nada, inclusive lo que está aprobado que funcionaría como Carlos Rojas hace rato advertía de que se logró medio millón de obras en sólo cuatro o cinco años y que se pudieron entregar puntual-

mente con toda la información relativa. Hoy día prácticamente se borró del panorama administrativo público y simplemente no existe la coparticipación y menos la corresponsabilidad en el ejercicio de los programas públicos.

Pero, por qué se resiste o qué dice el gobierno federal que debe o estorba u obstaculiza, lo que veo es una disputa política, una disputa ideológica, una disputa electoral, eso es lo que alcanzo a ver, aunque se esgrimen, como lo advertían aquí los ponentes, otras razones, como la incapacidad de los municipios, la ausencia de programas, la falta de proyectos, la falta de transparencia, la insuficiencia en la rendición de cuentas que es lo que normalmente se alega, la imposibilidad de tener recursos propios, de corresponsabilizarse de los proyectos estratégicos en los Estados y en las regiones.

Cuando uno ve eso, francamente, si entra desconfianza de que esta descentralización pueda no ser la correcta. Diría tres cosas aquí la auditoría de esta Cámara, la Auditoría Superior de la Federación de 2009 nos dice que hay buenas cuentas en los Estados, cuando se habla de la deuda de los Estados y municipios se exagera mucho, la federación debe 4.9 billones de pesos, los Estados y municipios juntos no llegan a 290 mil millones de pesos. Vale 2 por ciento la deuda de los Estados y municipios y la que vale 35.5 puntos del PIB.

Ésa es la diferencia entre el ataque ideológico y el ataque en los hechos. Se dice, por ejemplo, que en los Estados no hay capacidades. Déjenme decirles la información que nos da la encuesta de gobierno. El INEGI dice que el 76 por ciento de los alcaldes de los municipios urbanos pequeños tienen estudios de licenciatura o más.

Dice también que en municipios que ya tienen, municipios urbanos, medios para arriba es el 87 por ciento de nivel licenciatura hacia arriba de los encargados de otras dependencias federales, es decir, el asunto de que no se puede porque no hay capacidad está muy en veremos.

Lo dijo Carlos hace rato, se decía que no había ingenieros y que no había, pueden ir a cualquier municipio y hoy día los tienen, capacidades. Las hay y hasta sobradas. Tienen capacidades suficientes para elaborar los proyectos necesarios.

La mítica norma de la ley que dice que los municipios deben de ser los principales ejecutores del desarrollo social, no se compra simplemente por dos razones: política ideológicas y, la otra la tengo que decir, por los negocios, porque los contratos son negocios y cuando existe una cantidad a invertir por los municipios se está cediendo de los porcentajes de las comisiones.

Eso es lo que está pasando en el fondo y nadie se atreve a decirlo, hay que decirlo con toda claridad. Creo que tiene que haber una revisión de competencias en ese sentido, para que haya al mismo tiempo que sesiones un control de

transparencia que impidan esos temores, pero que también eviten y quiten los negocios que desde acá se pueden estar instrumentando. Como pruebas tenemos, y como diputado lo digo, en el propio Ramo 20.

Ahora, en el caso de las participaciones también hay problemas, estamos encontrando problemas también de insuficiencia, la crisis económica ha hecho que las participaciones en los municipios bajen, el año pasado al anterior bajó casi 20 por ciento, casi 20 por ciento el nivel de participaciones evidentemente los municipios lo reciente, porque son gastos fijos de estructura, de programas establecidos.

Luego, se incumple con los tiempos y calendarios de suministro que antes eran muy puntuales. ¿Y qué van a hacer los municipios? tienen que endeudarse aunque sea temporalmente, unos más que otros, porque tienen fuentes propias, pero todos tienen que endeudarse prácticamente. Finalmente, cuando baja el recurso ya está comprometido, ya no se puede invertir. Si ustedes se fijan vamos a encontrar que los municipios al final de la cadena están recibiendo el 2 por ciento del presupuesto total de la federación.

Es decir de los 3.3 billones que anualmente maneja la federación llegan allá el 2 por ciento, después de toda esta cadena de intermediaciones. Así, podemos ir hablando de cómo la propia competencia constitucional se va diluyendo en la práctica y con eso todos los vicios que puede traer, qué ocurre al final, que los estados y los municipios también reproducen los vicios de la política federal, acaban siendo burocráticas, acaban siendo asistencialistas, acaban siendo clientelares, acaban siendo opacas, acaban siendo cuantiosas, acaban siendo costosas, acaban siendo ineficaces.

El país tiene un problema grandísimo de pobreza, la mitad de la población está en la pobreza, pero no sólo basta eso, el 80 por ciento de los trabajadores están en pobreza. La clase media de 50 millones pasó a 30 millones. El 70 por ciento de la población gana menos de la media nacional. Es decir, no hay manera de evitar que el modelo se esté agotando o ya se agotó, de cómo están actualmente las competencias.

No tengo mayor empacho en decir que debe ser revisada una nueva distribución de competencias empezado por lo fiscal. Un nuevo pacto fiscal que corresponsabilice la parte de la recaudación, pero también la del gasto. No es posible que hasta ahora estemos hablando simplemente de cómo corregimos el ingreso por la vía del incremento de impuestos si tenemos el 55 por ciento de informalidad y no tenemos ninguna corresponsabilidad ni estímulo de los Estados y municipios.

Decía hace rato Adriana que la ley establece la necesidad de tener un padrón único de beneficiarios. Tiene siete años que lo estamos pidiendo. Cada que viene Heriberto Félix o que vino Josefina o que vino en su momento el secretario

Cordero, le dijimos: ¿y el padrón? Eso es opacidad. Véanlo en Internet. No, en Internet está el de Oportunidades. El padrón único no está, no existe. No sabemos si existe, no lo conocemos.

Quiere decir que hay opacidad en los municipios, pero también en la federación. Estamos repitiendo los mismos problemas. En la federación no hay centralismo, sólo el ocho por ciento de lo del Ramo 20 se conviene. Del resto de los programas no se conviene nada. En los municipios también ocurre eso. Los Estados tampoco descentralizan a los municipios y tampoco los hacen copartícipes en la mayoría de los casos.

Pero cuando llega a los municipios tampoco lo dejan salir de la cabecera. Se reproduce también la burocracia y el centralismo a nivel hasta del más pequeño. La ausencia total de políticas de reconversión productiva es casi total.

Lo que se descentraliza está torcido, lo que se lleva se diluye y finalmente las posibilidades de una acción social relevante. Si la hay, no se nota, no se sienten. Y así podemos irnos todo el rosario de cosas que nos ocurren.

Yo voy a entregarle a César el documento completo para la publicación y simplemente pediría antes dos cosas. De los dos mil 456 municipios que existen, sólo 681 tienen instancias administrativas vinculadas a la participación social. Tampoco participa la gente.

Nosotros criticamos que la Secretaría de Desarrollo Social, y otras no tienen instancias o esferas de participaciones sociales relevantes y activas, pues en los municipios tenemos un problema también de ese tipo donde 680 sólo tienen capacidad, oficinas o encargados o enlaces de la tarea de la participación ciudadana.

¿Qué hay que hacer? Yo creo que hay que reconocer que nuestra distribución de competencias está en crisis. Si no lo hacemos va a ser muy difícil que sea tema. Qué bueno que César lo trae a la agenda, es un asunto que debemos asumir no solo como ahora se maneja en la parte fiscal, que por ahí hay que empezar, no, en prácticamente todos los asuntos.

Comentaba Bruno el asunto de las policías. Yo no comparto lo de la policía única, pero es otro tema a discusión. Pero sí hay en ese tema una gran ineficiencia en el traslado de recursos para los municipios en materia de policía, en materia de seguridad. Son reglas que se diseñan y dicen desde acá cuántos deben ir en la patrulla, a qué hora deben ser los patrullajes.

Uno puede entender que sí se requiere una revisión completa en prácticamente todos los ámbitos. En el judicial, ya lo decía el doctor Bruno, es urgente también la homologación de normas y de códigos, pero también de estructuras

de juzgados y de tribunales que puedan en su momento ser parte de un solo sistema que permita dar justicia pronta y expedita pensando que la justicia es formal e igual en toda la Constitución.

Cambiar el esquema de asistencialismo. Yo no tengo ningún inconveniente en que Oportunidades funcione y siga funcionando. Absolutamente ninguno. Tiene muchas fallas tremendas. Es un programa que en este momento atiende a 30 millones de personas, aproximadamente cinco millones de familias, más por fuera hay uno que se llama Programa Alimentario que complementa donde no puede llegar Oportunidades. Estamos hablando de mucha gente.

Pero resulta que de 30 millones de personas, hay 10 millones que no deben estar porque simplemente rebasan la cantidad de la población en pobreza de capacidad. Esos 10 millones están ahí de más y cómo los quitas sin conflicto. Pero afuera hay 10 millones de personas que no están adentro, para hablar del programa estrella. Traemos un problema fuerte desde la concepción del programa, pero mucho más fuerte en la operación del mismo. Hay que resolver eso. Poco a poco, pero hay que resolverlo.

Lo más triste, como decía Adriana muy bien, lo más triste. Cambió el aspecto de atender la pobreza con combatir la pobreza. Pues resulta que de los 11 años que lleva el Programa Progresá y Oportunidades, sólo el 1.8 han sido recertificados para salir de la pobreza. De los 30 millones actuales que están adentro, 1.8 en estos 11 años son los únicos que han dicho: yo ya no necesito Oportunidades, ya ahora soy clase media jodida, pero ya salí.

Eso significa que el programa está muy bien para otras cosas, pero no para esto. ¿Para qué está bien? Para evitar la reproducción de la falta de educación o de salud o de nutrición en la población afectada, lo cual me parece muy bien. Pero no está siendo suficiente para salir de la pobreza.

Finalmente ¿qué hay que hacer? Reconvertir esa política social. Ya hemos presentado aquí una iniciativa que en mi opinión y la de mucha gente que conoce de eso, puede ser la más relevante en los últimos 15 años en política social. Es la creación del Fondo de Cohesión Social que significa atender a mil 561 municipios en alta y muy alta marginalidad, atender a dos mil 400 polígonos urbanos en municipios de cualquier tipo de marginalidad, atender a 30 millones en pobreza extrema con un nuevo fondo del Ramo 33 que tenga como característica la redistribución productiva del recurso y dirigirlo a esos municipios, pero para acciones productivas.

No se trata de una nueva forma de transferir recursos a los pobres, lo cual tienen su validez y tienen su campo de funcionamiento, sino de acercar a los municipios capacidades productivas para crear mayor impulso productivo y competitivo a esas zonas que puedan generar empleo, infraestructura y desarrollo productivo.

Eso podría ser un eje de una nueva forma de política social que no borra la anterior, sino la fortalece, la complementa y quizá la haga muchísimo más efectiva.

SEMBLANZA CURRICULAR

El Dip. Carlos Flores Rico, es sociólogo por la Universidad Nacional Autónoma de México, diputado federal electo en la segunda circunscripción federal electoral a la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, es vicecoordinador de política social del Grupo Parlamentario del PRI y coordinador de los diputados federales del Movimiento Territorial; integrante de las Comisiones de Desarrollo Social; Radio, Televisión y Cinematografía; Relaciones Exteriores, así como de la Comisión Especial de Seguimiento a las agresiones a periodistas y medios de comunicación.

Es presidente también del Grupo de Amistad México-Francia de la Honorable Cámara de Diputados; es también delegado permanente del Congreso de la Unión en la Comisión Parlamentaria Mixta México-Unión Europea y representante del propio Congreso ante la Confederación Parlamentaria de Las Américas.

Fue diputado federal en la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados, y en el sector público se desempeñó como director general de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra; delegado de la Secretaría de Desarrollo Social y delegado de la Secretaría de Programación y Presupuesto en el estado de México, coordinador del Plan Chalco, del Programa Nacional de Solidaridad, asesor del subsecretario de desarrollo regional de la Secretaría de Programación y Presupuesto, entre otros cargos y responsabilidades.

Especialista en estrategia electoral y comunicación política. Ha publicado las siguientes obras: Lecciones fáciles para lecciones difíciles, Todo lo que siempre deseé saber acerca de las encuestas, pero no tenía caso preguntar, Entre un perro y un poste, Como perder la presidencia sin morir en el intento, y Es la estrategia estúpido, Una nueva forma de ganar elecciones,

ING CARLOS ROJAS GUTIÉRREZ
ExSecretario de Desarrollo Social
Ponencia trabajada de versión estenográfica

Para mí siempre es un altísimo honor y satisfacción estar aquí. Han tocado los tres participantes de manera muy brillante los temas desde diversas ópticas en materia de desarrollo social. Solamente me voy a referir a algo. Voy a hacer algunas reflexiones generales sobre los mismos.

El primero de ellos es que nuestra Constitución General de la República contiene de manera explícita una serie de derechos sociales y de garantías a las cuales tenemos todos los mexicanos la posibilidad, o deberíamos de tener la posibilidad, de acceder. En el tiempo no ha sucedido de esta manera.

Sin embargo, todos los gobiernos, desde diversas ópticas, han tratado de venir atendiendo los programas vinculados al desarrollo social.

Existen dos formas de abordar la tarea. Uno es por la vía, llamémosla sectorial y una complementaria que podríamos denominar la vía regional. En la vía sectorial está todo lo contenido en materia, por ejemplo, de educación, educación pública en donde hay una secretaría de Estado encargada de esta tarea.

Hay sus correspondientes o sus corresponsables en las entidades de la República y hay todo un sistema estructurado regido, digamos, en el manto del artículo 30. de nuestra Constitución en donde ha habido históricamente una tarea de gran relevancia.

Es exactamente la misma visión en términos de salud, a través de la rectoría que ha ejercido la Secretaría del ramo, y en otras áreas, también del gobierno ha habido esta, digamos, visión sectorial de atender, yo creo siempre, de la mejor manera, esos derechos sociales y esas garantías inscritas en nuestra Constitución.

En la vía regional, como lo señaló Adriana Campos López, ha habido, porque ella se refirió básicamente a esos temas, varios enfoques que han ido evolucionando con el tiempo. Desde los años cincuenta, en que iniciaron la constitución de las comisiones hidrológicas que atendieron prioritariamente varias zonas del país, algunos de ustedes recordarán la existencia de la comisión del Papaloapan, de la comisión del Balsas, de la comisión de Tepalcatepec, etcétera, que fueron instituciones que ante la necesidad de construir infraestructura hidroeléctrica para México, iban acompañadas de toda una estrategia vinculada a cuestiones sociales.

Y desde el gobierno federal, se regía una política que coadyuvaba en esas zonas a las tareas que permitiera, se pudieran dar estos desarrollos hidroeléctricos que más adelante fueron fundamentales para el desarrollo del país con una manera más acorde entre las comunidades y estos grandes enclaves que después se constituyeron.

Por ejemplo, en la zona de la comisión del Papaloapan, la presa Cerro de Oro, y primero la presa Miguel Alemán, fueron el punto central de la tarea. Sin embargo, la Comisión del Papaloapan trabajaba en las zonas altas de la cuenca, en la sierra de Huautla, en Oaxaca; en la sierra alta también tanto de Veracruz como de Puebla, y esto permitía acompañar un proyecto de manera integral.

El gran problema de estas comisiones es que no solamente sustituían a los gobiernos locales, sino que nunca entraban en una coordinación plena de acuerdo a lo que también señala nuestra Constitución, que es un cierto equilibrio de poderes entre las instancias de gobierno.

Para decirlo de otra manera, estas autoridades o las autoridades que eran designadas en estas tareas, en muchos casos atropellaban a las autoridades estatales y municipales, o simplemente no los tomaban en cuenta.

Posteriormente, nació el Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER), que fue una primera experiencia en los años setenta, muy interesante, básicamente con una visión productiva para avanzar en el tema social.

Ahí se enfatizaba algunas tareas vinculadas a la infraestructura de servicios, pero fundamentalmente eran proyectos productivos los que el PIDER encabezaba. Sus mayores problemas fueron que era un programa centralizado en la ciudad de México, y aunque tenía trabajo en zonas indígenas o en zonas rurales, la decisión de todos los proyectos se tomaba aquí en la ciudad de México, en donde un jefe de departamento, un funcionario, digamos, de nivel medio, decidía sobre la viabilidad o no, de todos los proyectos que se desarrollaban en estas zonas de México.

Posteriormente al PIDER hubo la estrategia de COPLAMAR, en donde además de tener una participación mucho más sólida en el gobierno federal, se dieron tareas muy importantes en donde se enfatizó algo que Carlos de Buen subrayó y que me parece que es oportuno reconocer aquí.

En Coplamar se dieron los primeros intentos serios para promover la participación de la sociedad en las tareas públicas. Tan es así que hoy después de casi 30 años, o más, de que iniciaron aquellos programas, todavía logran subsistir. Uno de ellos es el programa de abasto de leche.

Ustedes reconocerán, todavía, las lecherías de Liconsa o las tiendas rurales de Liconsa en donde recuerdo que se construyeron alrededor de 300 almacenes de manera estratégica y cada uno de estos almacenes surtía o surte a tienditas comunitarias, propiedad de la comunidad, mismas que construía y administraba la comunidad.

En este mismo sentido el almacén funcionaba como un punto de convergencia de todas estas comunidades para tener, a partir del abasto comunitario, un buen motivo para poderse reunir y poder darle conducción a este tipo de tareas.

Otro programa de aquella época que todavía subsiste, con otro nombre, fue el Programa IMSS-Coplamar que, digamos, transformó en muchos sentidos la atención de salud a miles de comunidades y en donde el Instituto Mexicano del Seguro Social le daba cabida y fueron las primeras áreas para llamarle, como se dice ahora, de corresponsabilidad en el gobierno federal y en los gobiernos de los Estados.

Todos aquellos que participaban en una clínica de ése tipo, Unidades Médicas Rurales se llamaba, pedían que la obligación de asistir, como hoy sucede con Oportunidades y como antes se dió con Progresá, y con niños en Solidaridad, tenían que asistir las madres de familia a las pláticas de planificación familiar, de prevención, etcétera, y los padres y los jóvenes tenían que participar en tareas comunitarias que denominadas en algunos lugares faenas, fajinas, o bien, simplemente reuniones en donde se hacían tareas comunitarias.

Estos primeros pasos siempre se vieron revestidos por un claro sentido de autoridad del gobierno federal. Fue hasta los dos primeros años del Programa Nacional de Solidaridad cuando se dieron ya pasos mucho más serios para entrar a un esquema de descentralización de decisiones.

Especialmente, ya venía dándose una coordinación mucho más estrecha entre el Estado y gobierno federal; entre los diferentes estados de la república y el gobierno federal con lo que mencionaba también Carlos, de la firma de los convenios de desarrollo social, denominados de otra manera, pero era exactamente lo mismo.

En el Programa de Solidaridad, en 1990-91 se iniciaron los que se denominaron los Fondos Municipales de Solidaridad y fue en ese año, 10 años después de que se había hecho una de las reformas más importantes al artículo 115 de Constitución y después de los paradigmas que estableció el Constituyente en ese mismo artículo desde 1917, fue en 1990 la primera ocasión en que el gobierno federal entregó de manera directa a los ayuntamientos, a todos los municipios del país, recursos directos para que ellos resolvieran o trataran o coadyuvaran a resolver los problemas de la gente.

Ése fue un salto de enormes proporciones. Quiero decirles que en aquellas ocasiones surgieron muchísimas dudas de la viabilidad de un esquema de esa naturaleza; todos decían que los presidentes municipales no estaban preparados para administrar los recursos, que iban a desperdiciarlos, que no sabían hacer proyectos, que no tenían ingenieros y que no iban a poder resolver ninguno de los problemas.

La normatividad fue muy sencilla, se hizo un menú de programas en los cuales podían participar, dándoles la posibilidad de invertir esos recursos en reparación de escuelas, en agua potable, en drenaje, en reforestación, en caminos rurales, en reparación de calles, en construcción de banquetas, etcétera. En todas esas tareas el artículo 115 de la Constitución señalaba que los municipios tenían esa posibilidad.

Claro, ese menú de programas tenía acotaciones. Las reglas eran muy sencillas, no se requerían grandes expedientes ni un número de folio de la Secretaría de Hacienda, ni pasar por la Unidad de Inversiones, ni nada de eso. Se confiaba en las autoridades locales y eso permitió que la descentralización de los recursos se fuera a fondo.

Ya en 1996 los Fondos Municipales de Solidaridad representaban el 25 por ciento del total del Ramo 26; es decir, ya era una cantidad muy relevante y el otro 75 lo manejaban los estados de la república, los gobiernos de los Estados. ¿Con reglas? Sí, sin duda. Había ciertas normas mínimas que había que cumplir y había rendición de cuentas.

En 1994 se entregó un libro blanco y un registro electrónico, que además está a disposición de todos ustedes, con las más de 500 mil obras que ejecutaron esos gobiernos municipales, casi los 2 mil 400 que había en aquella época, 500 mil obras, una por una, detallada con el lugar, las características generales, el presupuesto, los costos y por supuesto la ubicación precisa de cada una de ellas y ésta es la mejor auditoría, cuando se hacen públicos los programas, los beneficiarios, las inversiones públicas y eso permite tener el verdadero control.

¿En qué se acotaban los Fondos Municipales? En que no se permitían los gastos suntuarios. Hoy se entregan los recursos de manera directa a los municipios sin prácticamente ninguna normatividad. Lo que hoy sí existe es un enorme derroche de recursos, no son recursos para nada marginales, son muy importantes, pero si ustedes conocieran las estructuras burocráticas municipales, es impresionante lo que han realizado.

Me ha tocado ser testigo, cosa que lamento mucho, que las primeras decisiones que toman los nuevos ayuntamientos normalmente es comprar una nueva Suburban o nuevos vehículos de ese tipo en lugar de ir a la inversión públi-

ca y es simplemente porque se trastocó este camino de la descentralización que había venido siendo paulatino, ordenado, paso a paso y que ya estaba dando resultados efectivos.

En el momento en que se decretó la existencia de este nuevo ramo, sí, efectivamente, ya muy en el sentido de la autonomía municipal y de respeto a su libertad, etcétera, sí, nada más que sin ningún control. Hoy la Auditoría Superior de la Federación controla una mínima proporción del gasto público federal, pues los Congresos estatales no controlan prácticamente nada.

Así es que, hay entonces la necesidad de hacer una revisión verdaderamente de fondo, no solamente del presupuesto, sino hay que repensar el federalismo, tiene toda la razón, hay que repensar si verdaderamente lo que se está haciendo es lo que le sirve más al pueblo de México.

Eso es lo que tiene las soluciones, eso es lo que nos permite enfrentar los viejos retos como los que él mencionó: la basura, la carencia de servicios, etcétera y cómo enfrentar los nuevos, porque hoy hay nuevos desafíos que probablemente antes no estaban suficientemente considerados, por ejemplo, los fenómenos de migración que hoy se dan de manera interna y de manera externa y que han puesto verdaderamente en crisis al gobierno federal y en muchos sentidos al sistema político.

Otro enorme desafío es una política eficaz para los jóvenes en donde no solamente hay que ofrecerles y, por supuesto, yo también me sumaría a esta necesidad de ofrecer a todos oportunidades parejas para el acceso a la educación pública superior y media superior, etcétera, pero hoy los jóvenes viven una problemática mucho más compleja.

Así que tendremos que ponernos de acuerdo entre todos y ver si podemos lograr una nueva construcción porque de otra manera el desafío que tenemos por delante no lo vamos a poder enfrentar con la eficacia que merecen los mexicanos.

SEMBLANZA CURRICULAR

El Ing. Carlos Rojas Gutiérrez, es originario de la ciudad de México; ingeniero por la Universidad Nacional Autónoma de México.

En la Administración Pública Federal, colaboró en el Instituto Nacional Indigenista, en Campeche y Veracruz, y en la Secretaría de Programación y Presupuesto como director de Desarrollo Regional para la zona sur.

Entre los cargos que ha ocupado en el gobierno federal, destacan el de coordinador general del Programa Nacional de Solidaridad; subsecretario de Desarrollo Regional de las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Desarrollo Social.

De 1993 a 1998, fue secretario de Desarrollo Social. Fue senador de la República en la LVIII y LIX Legislaturas para el período 2000-2006, y en el 2006 fue electo diputado federal para la LX Legislatura del Congreso de la Unión. Cedo la palabra señor ingeniero Carlos Rojas.

DR. JUAN BRUNO UBIARCO MALDONADO

Académico UNAM

Ponencia trabajada de versión estenográfica

Primero que todo quisiera agradecer a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, y al Comité de Centro de Estudios de Derecho E Investigaciones Parlamentarias, por la invitación.

Muchas gracias al diputado Omar Fallad Meneses, presidente del Comité del CEDIP; al compañero y muy querido amigo César Becker Cuéllar por la invitación.

Me han dado 17 minutos, a mí me van a expulsar probablemente, pero voy a agotarlos todos. Me siento, desde luego, comprometido porque tengo 17 años hablando de federalismo y de lo mal que estamos en muchos rubros. El foro se llama Actualidad y perspectivas de la distribución de competencias de la federación, Estados y municipios. Estamos mal desde hace muchos años.

Nosotros entramos al federalismo mexicano en 1824, en un modo inverso, no había entidades federativas, primero se crearon las entidades federativas y luego fuimos federalistas. Entramos mal, no había municipios, ojo, no había municipios en 1824, como se entienden ahora.

El municipio es una constante, un triunfo de la revolución de 1917. De manera que el reclamo es amplio, es tiempo de analizar las competencias, es tiempo de exigir, después casi 200 años de inicio de la independencia, casi 200 años de ser un país constituido como tal, después de casi 100 de la Constitución de 1917, estamos llegando a ellos, creo que es tiempo de exigir cuentas a los gobiernos de los tres órdenes de gobierno de lo que han hecho.

Pero es tiempo de analizar si el federalismo estuvo bien elegido o no, no tenemos tiempo para centralismo ni unitarismo, pero tenemos tiempo para revisar los pasos y ver qué se ha hecho bien, qué se ha hecho mal, hacia dónde vamos.

Qué mejor lugar que en Congreso, por supuesto también en mis clases de doctorado que distintas universidades del país me periten impartir.

Los tres órdenes de gobierno en un auténtico federalismo se deben diferenciar exclusivamente por sus competencias, pero seguimos siendo un cierto tipo de reinado, es decir, fíjense, ante la sociedad mexicana debe ser igual de honroso ser presidente municipal, gobernador o Presidente de la República. ¿Es cierto esto? ¿Ustedes lo ven igual?

La anterior afirmación no se cumple en los hechos porque las inequidades de la herramienta económica son muy amplias y en asignación de presupuesto. Tal vez por ello es que la primera inequidad, fíjense ustedes, es que la federación paga menos a sus servidores públicos, ¿por qué razón? No lo sé, pero un juez local gana menos que un juez de distrito, no hay ninguna razón válida.

Esta misma afirmación de la inequidad sucede en el aspecto del desarrollo social. Las asignaciones presupuestales son eminentemente mayores para toda la estructura de la federación, que las estatales y que las municipales. Los rezagos de la nación sin herramienta económica no se pueden combatir, así que los temas de pobreza, vivienda, salud, educación, empleo, entre otros, si bien el gobierno federal ha puesto empeño en resolverlos, igualmente, desde luego, el Congreso de la Unión y la Cámara de Diputados que ha metido mano dura en el Presupuesto de Egresos 2011, ha mejorado muchísimo este presupuesto, no se ha logrado en estos últimos años resultados óptimos.

Tal vez, dirán ustedes, puede ser que los rezagos sean tan amplios por décadas. El hecho es que no se logran resultados óptimos, el pueblo de México no encuentra satisfactores sobre todo en materia de empleo, lo que impide un verdadero desarrollo social y explica la migración, básicamente, a los Estados Unidos.

Esto obliga a reflexionar si las figuras que existen bajo el sistema de competencias son las adecuadas. Se debe poner a revisión seria las competencias en educación, en el sistema del artículo 124 constitucional, el propio municipio, es tiempo ya de analizar si el municipio ha dado frutos o no.

Ustedes lo pueden analizar, aunque son muchas hojas en el artículo 115 de la Constitución, el cual enuncia que es libre. Se dicen muchas cosas en la Constitución, porque la Constitución refleja paradigmas, pero ¿hasta dónde es municipio libre, sin presupuestos verdaderos? ¿Hasta dónde es municipio libre sin una comunicación permanente con la Secretaría de Finanzas de los estados? ¿Hasta dónde los servicios públicos que debe ofrecer el municipio son reales y sirven a los habitantes del municipio?

Les pongo el ejemplo. La basura. Es un fracaso total la basura en todos los municipios del país, inclusive en la Ciudad de México, si no funciona en la Ciudad de México, imagínense cómo está el país, ¿pueden con la carga que les ha impuesto el artículo 115, los municipios? ¿Pueden con la policía los municipios? Es tiempo de analizar las figuras que de presidente municipal aspiran los que están en el cargo a ser gobernadores, una aspiración muy loable, pero el gasto que se está haciendo en municipios, se pudiera absorber en un departamento estatal, no estoy diciendo que desaparezca el municipio y fracasen algunas otras líneas de los constituyentes, de los que lucharon en la revolución, no, pero hay que ponerlo ya a revisión.

Por otro lado, tratándose del Presupuesto de Egresos 2011, es verdad, el Ramo 20, Desarrollo Social, considera niveles importantes de pobreza, vulnerabilidad, rezago, marginación para asistir a la población. También es verdad que intervienen en la asistencia importantes autoridades como la Secretaría de Desarrollo Social, el Consejo Nacional de Población, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social y que mediante los rubros de educación, salud, alimentación, generación de empleo, autoempleo, capacitación, protección social, programas asistenciales, desarrollo regional, infraestructura social, básica y fomentos a la economía, se pretenden resolver los principales problemas del pueblo de México.

Pero sin tocar la educación, estos temas son paliativos absolutamente.

Estoy aquí gracias a la Universidad Nacional, por decir una institución. Soy egresado de ahí, gracias a la Universidad Nacional Autónoma de México, que pague pesillos, 20 centavos en mi época, por eso estoy aquí, porque provengo de una familia pobre. Si no fuera por la Universidad Nacional nunca hubiera estado aquí.

El pueblo de México que no tuvo la misma oportunidad, tener una madre como la mía, perdón que la presuma, de que se fletó todos los días para mantenerme, los que no tienen esa oportunidad y tienen que luchar para ganarse su sustento, no van a ser profesionistas y no van a estar aquí.

De manera que se tiene que hacer algo ya por la educación. Se ha dicho ya por años, que debe ser por lo menos el 8 por ciento del producto interno bruto. ¿Cuándo lo vamos a aprobar? Lo digo con respeto de los señores diputados. Sé que en la mesa está aquí el señor diputado de Desarrollo Social, pero es importante que ya toquemos los puntos en las íes.

La problemática en otro punto de las competencias, y ahora me refiero al 124 de la Constitución hay que analizarlo ya. Fíjense que ha habido propuestas desde hace muchos años. No en esta Legislatura, eh; en las anteriores, dos, tres anteriores. Inclusive, ya la Conago tiene un texto muy amplio, del 124 constitucional. El 124 constitucional dice que las funciones que no estén reservadas para los funcionarios federales, se deberán entender para las entidades federativas.

Bueno, ya hay muchas propuestas; hay que discutir algunas. Hay que tratar de que el tiempo de los logros y los ejercicios que hacen los señores diputados también se pongan a discutir este tema. Es un tema muy interesante, darles mayores facultades a las entidades federativas para que en el uso de sus ejercicios, tengan mejores economías.

Se propuesto, por ejemplo, la Conago. Voy a hablar de la Conago. Dice el texto la siguiente propuesta del 124. Las entidades federativas pueden legislar en el ámbito de su competencia respecto a la educación, cultura, salubridad general,

protección civil, protección al medio ambiente, deporte, asentamientos humanos y desarrollo urbano; promoción y estímulo al desarrollo económico, turismo, recursos forestales y sobre las materias de facultades con el gobierno federal. En tanto, las legislaturas locales no regulen temor específico a estas materias, se aplicará las mismas federales correspondientes.

Las facultades que se deriven de la legislación sobre estas materias y que correspondan al gobierno federal podrán ser transferidas a los gobiernos de las entidades federativas o a los municipios mediante convenios ratificados por las legislaturas de las entidades federativas correspondientes. Es decir, se transmite expresamente a las entidades federativas mayores competencias.

Esto es un foro de competencias. No hay que olvidarlo. De manera que hay que entrar de lleno a la problemática de las competencias. Son muchas las competencias. Miren, por ejemplo, tratándose de tribunales superiores de justicia, la asignación que tiene la Corte es directo de los diputados federales.

En cambio, las asignaciones que tienen los tribunales superiores de justicia, dependen del gobierno estatal y depende de lo que hayan recibido los gobiernos estatales. Me parece que no está bien. No encuentro yo diferencias entre Poder Judicial Federal y el Poder Judicial local. Hay que homologar ya hechos e ideas.

En el exterior del país no se dice Poder Judicial Federal Mexicano y Poder Judicial local ni Poder Judicial Municipal. En el exterior del país es Poder Judicial Mexicano, punto. Hay que lograr para tener un solidez en materia judicial que haya homologación de salarios.

No encuentro un razonamiento lógico, por qué no lo puede haber. Se aprecia en estas ideas de cambios competenciales que hay mucho que, en pocos minutos, no tengo mucho tiempo, pero hay muchas ideas que pueden fluir en la Cámara de Diputados, para cambiar todo el aspecto del federalismo mexicano.

El federalismo mexicano no ha triunfado, es incipiente. Ha generado problemas sociales. Creo que es tiempo de encontrar respuestas claras. Cambio a otro rubro y entro al que tiene que ver con la policía. Es muy alto el número de policías que existe en el país, son 400 mil. Se ha propuesto en la Constitución, en esta década; que debe de estar la policía en el municipio, pero no tiene dinero el municipio para desarrollarla.

El Presupuesto de Egresos 2011 ha impuesto una obligación para las entidades federativas y los 2 ml 441 municipios del país. Las entidades federativas, dice el presupuesto, y los municipios en el ejercicio de los recursos, que le sean transferidos a través de Ramo 33, "Aportaciones federales para entidades federa-

tivas y municipios”, deberán alinear en su caso la aplicación de los recursos para implementar y operar el modelo policial previsto en la ley de la materia, conforme a los acuerdos que apruebe el Consejo Nacional de Seguridad Pública.

Es decir, tienen dinero. Puede tener dinero. Hay que alinear la política de policía. La política de policía en la siguiente nota periodística la notarán ustedes con mucha claridad cuál es el problema. Se menciona que en México hay un total de 400 mil policías, de los cuales, 300 mil están bajo las órdenes de 31 gobernadores y 2 mil 440 alcaldes.

Y alrededor de 80 mil dependen del gobierno del DF. Los 20 mil restantes, dependen de la Presidencia de la República, pero de esos 400 mil, ojo, quizá no lleguen a 3 mil 500 los policías mejor capacitados, bien equipados y más comprometidos del país, con una seria responsabilidad.

Estos números no son míos. Giran alrededor del Consejo Nacional de Seguridad. Es decir, de 400 mil policías son verdaderos policías 3 mil 500. ¿Qué quiere decir? 396 mil 500 policías son más o menos malos. No puede ser, compañeros. Si el policía, que no le hemos puesto atención, funcionara en cada entidad federativa no necesitaríamos al Ejército; es mucho menos el Ejército que está trabajando en las calles, 30 mil efectivos entre Marina y gente del Ejército, de la Defensa Nacional.

Es tiempo ya que veamos que la policía es muy importante, porque la policía es el primer acercamiento que tenemos como miembros de una familia. Y si seguimos aceptando ver cercanos a los policías corruptos que son los de tránsito, los primeros, no podemos cambiar. Y la cultura que estamos enseñando a los menores de, digamos, que tiene raciocinio ya, de cinco años a 10 años, es no corrupción.

Con los policías se rompe el sistema de corrupción. Tenemos que lograr una policía eficiente. Les pagan muy mal a los policías en el país. Es tiempo de que si no se ponen los gobiernos locales a resolver este problema, tome cartas en el asunto la Federación; los señores diputados. Les pido a los diputados aquí en el Congreso, que lo estudien, que lo precisen. Si no se puede una policía local municipal, debe ser única federal.

El modelo colombiano tiene una diferencia en el país. Colombia es un país unitario no es federalista, y es más sencillo manejar en el sistema unitario todas las ideas que se controlan desde el centro. No quiero decir que nos volvamos centralistas. Se puede hacer un federalismo policial mediante estratificaciones en los tres órdenes de gobierno.

Y eso sería una punta de lanza. Si logramos un policía anticorrupción, es una punta de lanza para acabar todo el sistema de corrupción en México, muy amplio. Es una tristeza que en el exterior nos están criticando permanentemente. Hay que luchar por no ser corruptos. Todos y cada uno. No nada más soy yo, también son ustedes que están aquí y los que nos están viendo en la tele.

Es tiempo ya de no ser corruptos. Es tiempo ya, compañeros.

Los invito a hacer algunas reflexiones en mi libro, que se llama El federalismo en México y los problemas sociales del país.

SEMBLANZA CURRICULAR

El Dr. Juan Bruno Ubiarco Maldonado tiene estudios de licenciatura, especialidad, maestría y doctorado en derecho, en la Universidad Nacional Autónoma de México, egresado del master de derecho civil y familiar, de la Universidad Autónoma de Barcelona.

Es autor de la obra: El federalismo en México y los problemas sociales en el país, que constituye su tesis doctoral y permanentemente difunde en el país. Entre sus actividades académicas, es profesor en el posgrado de la Universidad Nacional Autónoma de México y de varias universidades del país. Es director de tesis profesionales de licenciatura, especialidades, maestría y doctorado, conferencista en los Tribunales Superiores de Justicia del país, Casas de la Cultura de la Corte, y congresos locales.

Ha sido también asesor externo en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y asesor externo en materia de federalismo en el Congreso de la Unión; juez del Distrito Federal en donde ha participado en el estudio de más de 30 mil expedientes.

Ha sido presidente del Ateneo Mexicano de Abogados. Presidente de la Asociación de alumnos y ex alumnos de posgrado en derecho. Secretario de Finanzas de la Asociación Nacional y Doctores en Derecho; Colegio de Profesionistas. Miembro del Colegio de Profesores de Derecho Procesal de la Facultad de Derecho de la UNAM, en donde es coordinador del área procesal de posgrados. Y miembro de la Academia Mexicana para el derecho, la educación y la cultura.

SEMBLANZA CURRICULAR MODERADOR: MTRO. JESÚS RUIZ MUNILLA

Originario de la Ciudad de México.

Licenciado en Derecho por la Facultad de Derecho de la UNAM. Diplomado en Práctica Jurídica del Procedimiento Contencioso Administrativo. Maestría en Amparo por la Universidad Autónoma de Durango, Campus Zacatecas. Posgrado en Control Jurídico de la Actividad Económica del Estado, por la Universidad de Salamanca, España. Actualmente es candidato a Doctor en Derecho por el Instituto Internacional del Derecho y el Estado y se encuentra terminando su tesis doctoral.

Miembro de número del Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de México. Cuenta con la Constancia de Aspirante a Corredor Público expedida por la Secretaría de Economía.

También cuenta con autorización oficial de investigador ante el Archivo General de la Nación.

En su trayectoria profesional ha sido: Director Jurídico Corporativo de Grupo Aduanal Jorge Rivera; socio fundador del despacho International Trade Advisors, S.C.; Secretario Técnico del Comité del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados.

Actualmente es Director por oposición de Estudios de Constitucionalidad en el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados.

Profesor titular de las asignaturas: Derecho Aduanero (Universidad Panamericana); Derecho Laboral, Derecho Mercantil, Derecho Corporativo y Derecho Fiscal (Universidad Tecnológica de México), así como conferencista en diversos eventos e instituciones. Es articulista frecuente de la revista especializada El Mundo del Abogado.

Autor del libro México 2008. Tragedia y Oportunidad.

MESA 13

Materia Justicia y Seguridad

PONENTES: Dr. Luis de la Barrera Solórzano, Lic. Juan Velázquez, Dip. Arturo Zamora Jiménez, Dr. Samuel Antonio González Ruiz

MODERADOR: Lic. Oscar Uribe Benítez

DR. LUIS DE LA BARREDA SOLÓRZANO

Director General del ICESI, exPresidente de la CDHDF
Ponencia trabajada de versión estenográfica

Los temas de seguridad pública y justicia penal son los que más interesan, los que más irritan y los que más afectan a los mexicanos. Son materias en las que lustros de desidia, de negligencia y de improvisación nos han llevado a una situación difícil.

Pero es totalmente incorrecto que se atribuya todo lo que está sucediendo al antiguo régimen, cuando se tiene una responsabilidad pública que se ha ejercido durante un decenio, por ejemplo. Sí, el pasado va a tener influencia sobre el presente, igual que el presente tendría influencia sobre el futuro, pero el fácil expediente de decir: todo lo que está pasando es por lo que pasó antes, no resiste el más mínimo análisis.

Tenemos, en términos generales, policías muy mal preparadas, muy mal pagadas. Tenemos un diagnóstico, no de un académico, no de un político de oposición, del propio secretario de Seguridad Pública, del gobierno federal, que señala que con lo que gana la mayoría de los policías municipales, 4 mil pesos mensuales, no es posible vivir, y sin embargo todos ellos viven, lo que significa que tienen que complementar sus ingresos y este complemento de los ingresos no proviene de la quiniela progol ni proviene de donativos de instituciones filantrópicas; éste complemento de los ingresos muy probablemente proviene de fuentes inconfesables, pero totalmente sospechables.

El Ministerio Público en nuestro país es una verdadera zona de desastre y esto tampoco requiere este juicio adverso. Tampoco requiere de haber estudiado la figura del Ministerio Público teóricamente; requiere únicamente de pararse en una agencia investigadora y los que hemos tenido que estar ahí como denunciante, como testigos o como inculpados sabemos lo que es el funcionamiento de las agencias investigadoras del Ministerio Público, sabemos las horas que hay que esperar para ser atendidos, el mal humor con que se es atendido y después de que hay que tener ese acopio de paciencia para recibir la atención, hay que reunir todavía más paciencia, una paciencia similar a la del Santo Job, para que se integre la averiguación previa.

Conozco el tema, sobre todo, yo he tenido que ir al Ministerio Público en calidad de denunciante, en calidad de testigo. Todavía no, afortunadamente, en calidad de inculpados. Pero conozco el tema, sobre todo, porque fui presidente durante ocho años de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, contra lo que dice ese rumor sin ningún fundamento, de que los principales clientes de una comisión son los inculpados de un delito.

No. Los quejosos principales, los más numerosos, son las víctimas del delito, los denunciantes que van a quejarse de que la averiguación previa tarda todo el paliolítico y de que el Ministerio Público no realiza diligencias para las cuales tampoco se requiere un gran conocimiento criminalístico.

El sentido común indica que hay que realizar tal dictamen pericial, tal inspección ocular, hay que llamar a tal testigo, y no se hace. Entonces una averiguación previa puede durar toda la eternidad, sin que al final pase nada y ahí nos encontramos con el corazón de la impunidad. La reforma penal consagrada en la Constitución en 2008 plantea básicamente un juicio oral acusatorio y sobre este juicio penal acusatorio ha habido exclamaciones de gran entusiasmo.

Alguna vez le preguntaron al presidente Fox sobre el deterioro que ya entonces grave estaba teniendo la seguridad pública y el presidente Fox contestó, más o menos, que había que ver, había que preguntárselo al Congreso de la Unión, porque la reforma que entonces no estaba aprobada en una iniciativa estaba en la congeladora. Es decir, una vez que se aprobara esta reforma la seguridad pública empezaría a mejorar. Pero esto es una típica respuesta demagógica.

Al juicio oral o al juicio escrito o a cualquier tipo de juicio, al juicio mímico, a cualquier tipo de juicio llegan aquellos presuntos responsables a quienes el Ministerio Público haya probado su presunta responsabilidad con pruebas, aquellos a los que la policía investigadora o la antigua policía judicial haya logrado atrapar y en nuestro país llega a ser puesto a disposición de un juez el 5 por ciento aproximadamente del total de posibles responsables de las averiguaciones previas registradas.

En el delito más grave que pueda haber, por razones obvias, el homicidio doloso; mientras que la policía española o la policía japonesa ponen a disposición del juez para el debido proceso a 9 de cada 10 presuntos responsables, a 9 de cada 10, se les va 9 de cada 10.

El INEGI publicó recientemente que México, de cada 100 homicidios, y no distingue entre dolosos y culposos, se dictan 18 sentencias; es decir, menos de 2 de cada 10, y no distingue entre dolosos y culposos. Es de pensarse que la mayoría de los que son puestos a disposición de un juez, son presuntos responsables de delitos culposos porque ahí es menos difícil atraparlos; el testigo vio al automovilista, al que atropelló al peatón, el que chocó y privó de la vida al otro conductor, etcétera.

Eso significa que menos de 1 de cada 10 presuntos responsables de homicidio llegan a ser procesados ante un juez. Esto es un panorama de verdadero desastre y esto no lo resuelve ninguna clase de juicio. El juicio oral probablemente de mejores resultados y esperemos que así sea, porque las experiencias en el mundo son dispares, en algunas partes ha funcionado bien, en otras partes ha funcionado mal y en otras partes ha funcionado en claro oscuro.

Pero al juicio penal llegarán los inculpados que atrape el Ministerio Público y en el juicio oral los que defenderán la acusación son los fiscales, que sin programa de capacitación profundísimo, como hoy no existen serán los fiscales de siempre, y los defensores serán, los defensores de siempre.

Hay en nuestro país magníficos defensores como don Juan Velázquez, y hay también defensores que no cumplen mínimamente con los requisitos esenciales que debe tener un defensor, y los jueces con el juicio actual o con el juicio oral serán también los jueces de siempre, porque es un problema de capacitación.

Hay un célebre poema de Piter Well, magnífico, que dice que aquellos que asaltaron Las bastillas y lograron que triunfara la Revolución, están esperando todo de la Revolución; la mujer quiere un cónyuge más alto y que huela mejor, el hombre quiere una esposa más joven y más guapa, aquél al que le aprietan los zapatos quiere unos zapatos más cómodos, el pescador que lleva horas con el anzuelo sin picar quiere que haya buena pesca, el cocinero que prepara platillos deplorables quiere ahora preparar manjares exquisitos, etcétera.

Ha triunfado la Revolución y los zapatos siguen siendo incómodos, los peces no pican, la sopa sigue saliendo desastrosa, y el cónyuge en la cama es el mismo de siempre, maloliente y gastado. Entonces dicen: bueno, ¿esto nos trajo la Revolución? El juicio oral, del juicio oral no puede esperarse lo que esperan los personajes de este poema de Peter Well.

Lo más importante es transformar a nuestras policías y transformar a nuestro Ministerio Público, en su mal funcionamiento está el corazón de la impunidad y transformar aquí significa no hacer una pequeña reforma; transformar significa hacer una profundísima revolución en esas instituciones. Desde luego que el problema de la criminalidad no es un problema que vayan a resolver totalmente ni la policía ni el Ministerio Público, la justicia penal no puede realizar aquello que no realiza la justicia social; la criminalidad tiene factores sociales muy profundos.

Quizá la mejor medida preventiva contra la criminalidad sea la creación de empleos, pero sin una buena policía y sin un buen Ministerio Público, es difícil que aspiremos a una seguridad pública razonable y a una justicia penal razonable. Muchas gracias.

SEMBLANZA CURRICULAR

Dr. Luis de la Barreda Solórzano Actualmente es director general del Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI). Es miembro del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, de la Academia Mexicana de Ciencias Penales y del Sistema Nacional de Investigadores, nivel 2. Es doctor en derecho con la mención Magna Cum Laude.

Fue jefe del departamento de derecho de la Universidad Autónoma Metropolitana y coordinador de la maestría en política criminal de la UNAM. Es profesor de derecho penal por oposición en la UNAM y en la UAM. Es el único mexicano que ha formado parte de la plantilla docente de la maestría latinoamericana en ciencias penales y criminológicas que se imparte en la Universidad del Zulia, en Maracaibo, Venezuela. Fue visitador general penitenciario de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en ese cargo elaboró el proyecto de reforma constitucional y legislativa para abatir la tortura, hoy derecho vigente. Fue presidente fundador de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal que dirigió del 30 de septiembre de 1993 al 30 de septiembre de 2009.

Sus artículos y ensayos sobre temas de justicia penal y derechos humanos alrededor del sesenta han sido publicados en revistas especializadas o libros colectivos de Argentina, Colombia, Costa Rica, España, Panamá, Venezuela y México.

Colabora en el diario mexicano La razón. Es autor, entre otros, de los libros: La tortura en México, El delito de aborto, Una carita de buena conciencia, La elite contra la tortura, Justicia Penal y Derechos Humanos, Civismo, texto para secundaria, El hilo de Ariadna, Educación Cívica y Ética, 1, 2 y 3, textos para secundaria, Los derechos humanos, una conquista irrenunciable, El alma del Ombudsman, El designio del faro, El corazón del Ombudsman, La criminalidad en el Distrito Federal, propuesta para combatirla, El jurado seducido, Las pasiones ante la justicia, Tus derechos, Obra para niños, El pequeño inquisidor, Educación y Derechos Humanos, y La justicia penal en el banquillo, Diccionario razonado de justicia penal.

LIC. JUAN VELÁSQUEZ

Abogado Penalista

Ponencia trabajada de versión estenográfica

Quiero agradecer la enorme distinción de que se me haya invitado a este foro, en este lugar, con este auditorio, estos personajes. Bueno, invitación que se debe sobre todo a la generosidad de mi amigo, un personaje, don César Becker. Gracias.

Para que les exponga en 20 minutos, y como defensor, lo que a mí me parece que tenga que ver con el título de este foro: Seguridad y justicia. Cuando el señor presidente Fox terminaba su mandato el entonces presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos le reclamó. No, no le reclamó, le dijo en un último informe: Señor presidente, su compromiso de la inseguridad ha sido incumplido.

Y para que el señor presidente Fox, digamos, con su manera coloquial que tenía de responder, afirmaba: Sí, sí, es el de la seguridad o más bien el de la inseguridad ha sido un hueso duro de roer. Y para que luego, cuando el señor presidente Calderón asumiera su mandato, declarara: el problema de la inseguridad es insostenible.

Como el problema de la inseguridad es insostenible nosotros, todos, reclamamos reformas legales. Reformas legales para combatir a los delincuentes. Y por esas reformas legales ahora los señores agentes del Ministerio Público tienen 48 horas para mantener retenida a una persona, y ese plazo puede duplicarse.

Ahora por esas reformas legales todas nuestras comunicaciones privadas pueden ser intervenidas y con esto probar en nuestra contra. Ahora, por esas reformas legales se arraiga, se secuestra legalmente a las personas y además es un delito desobedecer el mandato de arraigo. Ahora se amplió el concepto de flagrancia para poder detener a uno, aun y cuando no se le encuentre delinquiendo. Ahora el agente del Ministerio Público en un proceso se puede oponer a la libertad provisional bajo caución aunque se trate de delito no grave.

Ahora del catálogo, que comenzó siendo de 100 más o menos delitos graves para impedir la libertad provisional bajo caución, hay más de 400; quiere decir, casi todos los delitos son graves. Ahora hay denunciante anónimo, ahora se suprimió de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el requisito que se exigía, de que los acusadores fueran personas dignas de fe.

¿Quién me acusa? Mira, ese mitómano; ése, hasta ya condenado por falsear declaraciones judiciales. Pero, ¿y por qué? Porque ya no se requiere que sea una persona digna de fe, se requiere simplemente que sea un mal llamado testigo protegido.

Ahora se limita a los acusados acceder a sus indagaciones judiciales, el recabar, por ejemplo, copias de la averiguación previa. Ahora los señores jueces tienen la obligación de librar órdenes de cateo o de aprehensión en el plazo de 24 horas si se trata de delito grave.

Señor juez, dijo un día un investigador revolucionario. Nos colocó en el mundo como la muestra de lo que es en México una investigación policiaca científica, a través de una bruja—, le traigo este expediente de más de 100 fojas, que demuestra que el Othon Cortez asesinó a don Luis Donaldo Colosio y tiene 24 horas para resolver si lo encarcela o no en Almoloya; y para que en año y medio después lo liberaran con ese clásico mexicanismo “de dispense”, pero con la vida destruida, 24 horas para resolver si se libra o se niega orden de aprehensión. Ahora esas órdenes de aprehensión se libran en tanto un concepto de los años 50 del cuerpo del delito.

Ahora se puede condenar a una persona por un delito distinto del que se le enjuicio. Ahora la garantía por antonomasia, que era la del careo: ¿Quién me acusa? A ver, que me lo diga en la cara. Sí, pero si esa persona quiere en recintos separados y a través de monitores de televisión.

Ahora los testigos pueden declarar mediante video conferencia. Ahora ni siquiera se va a requerir eso de cuerpo del delito para librar una orden de aprehensión o decretar una formal prisión, sino nada más que haya datos de la probable responsabilidad de las personas.

Ahora hay juzgados online. Ahora se puede enjuiciar a los menores de 12 años. Ahora puede haber cateos en mandamiento judicial. Ahora ya hay una ley de extinción, que diría exterminio porque se le puede privar a cualquiera del dominio de sus bienes en tanto un procedimiento ajeno al judicial, y no obstante que en el judicial se le absuelva. Ahora los agentes policiacos pueden dar fe de sus propios actos. Ahora tenemos penas de 70, 105 años de prisión, cadenas perpetuas; y qué bueno, porque a través de todo esto logramos contener la criminalidad.

Nada más que me pregunto: ¿Si eso es cierto por qué, por ejemplo, para los secuestros y los homicidios hay penas de 60, 70, 105 años de prisión o cadena perpetua, hoy se publica que se dispararon los homicidios y los plagios? En México se han cometido 40 mil homicidios, México es el país uno en el mundo en plagios.

Ah, dirían los reformadores, los que proponen estas reformas, porque no tenemos penas suficientes, porque no tenemos, dice el 71 por ciento de nosotros, pena de muerte. Y para esos que piden la pena de muerte de todos modos en una de esas se demostraran insatisfechos, porque no obstante ese ejecutado qué tal sí, como en el pasaje bíblico de Lázaro, revive. Necesitamos algo todavía mayor.

Me pregunto si al final de cuentas por lo que ahorita estoy exponiendo nuestro problema es un problema de leyes, de reformas legales, de endurecimiento de penas, de reformas que cada vez impiden más y más, no a los delincuentes, sino a todos nosotros, el derecho de defensa y por lo cual a cualquiera a cualquiera de nosotros nos pueden hacer pasar como delincuentes.

¿El problema es de la ley? ¿O el problema es de una sola palabra, que se llama: impunidad, que en México es del 98 por ciento de los delitos que se cometen? ¿Servirá que tengamos pena de muerte si de 100 de los que debiéramos de aplicárselas se la aplicamos nada más a dos? O más bien la solución pudiera ser que se castigara al 98 por ciento de los que delinquen, aun y cuando no fuera con penas de muerte, con penas de 500 pesos de multa, pero al 98 por ciento de los que se hagan acreedores.

Y para esa historia sugeriría, me permitiría sugerir, que como un primer paso tuviéramos policías, porque en México no tenemos policías. En México lo que tenemos es “polecía”, porque en México la policía que tenemos es una de las 10 más ineficientes del mundo, es la más ineficiente de América Latina, la segunda más corrupta mundialmente.

Bueno, el señor presidente de la República emitió un decreto para crear la policía federal. Fue un muy buen intento para que en México haya por fin una policía. Pero los que saben dicen que esa policía federal tardará unos 15 años en ser a nivel federal. ¿Pero a nivel estatal? ¿A nivel municipal?

Y, entonces, si nosotros nos empeñáramos en tener policía probablemente los índices delincuenciales disminuyeran. En Nueva York, por ejemplo, disminuyeron los homicidios con policía en 79 por ciento, en Chicago en 46 por ciento, en Los Ángeles en 68 por ciento, y en México los delitos en el aeropuerto han disminuido 26 por ciento con policía. Y una nota, de hoy, del periódico dice que necesitamos una buena policía para abatir la impunidad, para que tengamos seguridad y en una de esas para que tengamos justicia, porque en esa historia que resumidamente se ha dado en llamar juicios orales, el primer eslabón y más importante es el de la policía.

Uno de los autores de estas reformas, de los juicios orales, afirma: si nuestras policías no están capacitadas para investigar, la investigación que aporten al agente del ministerio público no será la adecuada y el caso que presenten será deficiente.

El primer eslabón de toda esa historia de seguridad y justicia se llama policía; si no tenemos policía, les voy a leer lo que probablemente, probablemente quiere decir casi lo que seguramente va a pasar. Es el adjetivo probable, bueno, probablemente pase.

“La fragilidad de todas estas reformas —se refiere a lo de los juicios orales, que disque vamos a tener— reside en que basta que uno de los eslabones falle para que el sistema colapse, la policía ministerial, por ejemplo, en un país en el que actualmente no hay investigación policial, sino pitazos y delaciones o peor aún invenciones de presuntos culpables.”

Diría que por estas reformas legales, que todo el tiempo tenemos, ahora todos salimos de nuestras casas con dos inseguridades: una, la de la delincuencia y, otra, la de que se nos pueda culpar de un delito, se nos impida un debido proceso y se nos condene aún siendo inocentes, bueno, a esos 105 años de prisión que ya en varios Estados tienen o cadenas perpetuas, como en otros ya también tienen o como el 71 por ciento de nosotros exige a una ejecución. Ni seguridad ni justicia. Ojalá y me equivoque, pero es mi punto de vista como defensor. Muchas gracias.

SEMBLANZA CURRICULAR

El Lic. Juan Velásquez es abogado penalista.

DIP. ARTURO ZAMORA JIMÉNEZ

Diputado Federal del PRI por Jalisco, exprocurador
de Justicia de Jalisco

Ponencia trabajada de versión estenográfica

Continuaremos con la autopsia que le estamos haciendo en este momento, desde diferentes perspectivas, a nuestro sistema de seguridad pública y justicia en el ámbito nacional.

Con mi agradecimiento a don César Bécker y a todos los que colaboran con él, muchísimas gracias por la invitación. A mi compañero y amigo Carlos Flores Rico, muchas gracias y felicidades por tu participación de hace unos momentos.

Mi agradecimiento a todas las personas que están aquí, con el gran interés de obtener por lo menos parte del conocimiento de algunos de los que hemos estado frente a ustedes y por supuesto, muy contento de compartir la mesa con todos y cada uno de ustedes, que somos amigos y que en muchos de los momentos de nuestra vida académica hemos compartido conocimiento y de ustedes hacia mí también han sido unos maestros. Muchas gracias.

Quisiera compartir con ustedes que, desde que uno entra a estos ámbitos de la procuración y la administración de justicia siempre se viene preguntando sobre el elemento esencial de la justicia para las personas.

Y quienes hemos tenido la oportunidad de estar y de campear y de tomar decisiones en prácticamente todo el sistema, desde la procuración, la administración y el sistema de ejecución de penas, y también en el ámbito de la procuración de los derechos humanos muchas veces nos preguntamos que hemos vivido durante muchos años tremendas injusticias, muchos de los mexicanos; que campea en nuestro país un ámbito de impunidad terrible, creciente, que desalienta, que también viene a contribuir un fenómeno, que es la espiral de violencia incesante, que tiene incendiado por los cuatro costados a nuestro querido país.

Recuerdo que en los años Noventa, cuando se dio una reforma constitucional al 20, precisamente, trataban los constitucionalistas y los tratadistas en el ámbito del derecho penal de hacer una gran reforma, haciendo el ajuste que se consideraba desde la parte doctrinal del derecho penal, una gran modificación constitucional para sustituir el cuerpo del delito por el tipo penal y eso nos duró muy poco tiempo y después, tuvimos que regresar a la contrarreforma.

Me parece que ahí es donde empezamos a experimentar en algo que siempre he insistido: en tiempos difíciles es muy peligroso experimentar con las leyes que tienen que ver en asuntos que repercuten en la libertad de los seres humanos, y empezamos con esta dinámica hasta llegar a la contra reforma.

Alguien decía gran reforma del 2008 y yo todavía no puedo calificar esto así; alguien pudiéramos decir así como: Una reforma aspiracional la del año 2008, que por supuesto ya tenemos por ahí evidencias de que no concluye y que hay bastantes cosas que tenemos que mejorar y remediar.

Recuerdo muy bien, en este lapso de tiempo que no es corto, es de poco más de 33 años, que siempre se decía: La ineficacia en el sistema de justicia es porque el ministerio público no hizo bien la consignación. Recuerdo la respuesta: La ineficacia es de los jueces, porque los jueces están del lado de los delincuentes. Recuerdo también: Todo surge a partir del policía municipal, o del policía estatal, porque no está capacitado y no está preparado.

Tengo los mismos años prácticamente en diferentes ámbitos escuchando las mismas sinrazones, porque no son razones, esto es la búsqueda de culpables y no nos hemos sentado a encontrar las soluciones que México necesita.

El problema efectivamente, como ya se ha dicho por quienes me han antecedido en la palabra, es que el delito sigue aumentando. Tenemos los índices en los últimos 4 años, en el caso del delito del secuestro, 78 por ciento, prácticamente en esos 4 años en todos los delitos el 14 por ciento sostenido en cada uno de los años; el problema de los delitos violentos, como el homicidio, un 33 por ciento, también sostenido; el delito de robo violento, un 32 por ciento.

La pregunta que nosotros nos formulamos es: ¿todos estos delitos se cometen con el uso de armas de fuego? El uso de armas de fuego, por una parte decimos, es una actividad exclusiva de las autoridades federales, esto es Secretaría de Seguridad Pública, otras tantas que tendrían que intervenir para evitar el ingreso de armas a este país, sobre todo en los últimos años, que tienen un panorama muy complejo en materia de seguridad o inseguridad, depende de la perspectiva de cada uno de nosotros.

Recursos económicos importantes a las dependencias, a la Secretaría de Seguridad Pública, la que inicia hace 10 años prácticamente con 3 mil millones de pesos, y que ahora en este año está ejerciendo casi 40 mil millones de pesos, pero con resultados completamente diferentes, y encontramos, de acuerdo al marco de esta serie de pláticas que se están dando y conferencias, el tema de la competencia o las competencias entre los poderes del Estado.

Mucho se ha establecido aquí, ya se ha referido lo que determina el artículo 40 y el 124 constitucionales, y los situamos un poco en el ámbito de la procuración y la administración de justicia. Tenemos complejas relaciones, muy difíciles de desentrañar para el ciudadano medio, muy complejas para los abogados, pero muy difíciles o imposibles para el ciudadano medio, y a veces le exigimos el cumplimiento de leyes cuando las personas no conocen lo que tienen que cumplir, y tenemos también un entramado sumamente complejo cuando nos damos cuenta que hay una tendencia desde hace muchos años, a federalizar.

Hay una gran tendencia desde el ámbito de la seguridad pública de generar condiciones, de centralizar las decisiones y las determinaciones que se toman en el ámbito de la seguridad pública, al grado de que finalmente todos los programas, los tres programas que existen, desde el punto de vista económico para la distribución de recursos a los municipios y a las entidades federativas, para infraestructura, para capacitación, para mejoramiento de suelos, etcétera, todos esos programas, los decide la federación.

En el trabajo que habré de entregar para que sea distribuido a ustedes, que tengo acá, se establece claramente cómo en los últimos 10 años solamente llega el 5 por ciento de estos recursos a los municipios, y no a todos los municipios; solamente a aquellos municipios que tienen una densidad poblacional que amerite que se le envíen recursos. Esto significa que las políticas públicas en esta materia dejan a los municipios más débiles totalmente expuestos a las redes de la corrupción y a la inseguridad pública.

Quisiera comentar que también en la tendencia legislativa de los últimos años ya se ha federalizado no solamente el delito de secuestro, incluso se deja la facultad de atracción al Ministerio Público. Tenemos esta misma facultad no solamente de atracción, sino de petición que haga formalmente el Ministerio Público de acuerdo al artículo 10 del Código Federal de Procedimientos Penales, de llevarse un tema el que él decida en todo el territorio nacional simple y sencillamente porque así lo decida el Ministerio Público federal.

También tenemos el asunto de la trata de personas, que es un tipo penal que se federalizó hace aproximadamente un par de años y que, sin embargo, parece que ni siquiera desde la égida del Poder Ejecutivo federal se reconoce que ya es un delito de carácter federal porque hoy se le hizo un reclamo a los gobernadores de que le echaron más ganas en el asunto por parte del Ejecutivo Federal, sin notar tan siquiera que incluso todavía el día de ayer en la Comisión Permanente se llevó a cabo el procedimiento de la declaratoria de publicidad a una reforma constitucional, en donde este delito se considera como delito grave, y se considera por su puesto un delito de carácter federal.

Éste es el resultado de que el delito de trata de personas en el territorio nacional es tan alto que solamente estamos superados por Tailandia. O sea, México en todo el mundo es el segundo país donde se comete este delito con los efectos que por supuesto conocemos.

Escuché con atención todo lo que han dicho quienes me han antecedido en la palabra, y efectivamente cuando hay una tendencia a manipular los instrumentos del Estado con el ánimo de generar una opinión, una opinión pública que permita deducir que se va venciendo algo, que se va ganando en algo, caen las autoridades en la tentación de abusar de las figuras como la de extinción de dominio, de las figuras como la intervención de llamadas telefónicas; de figuras como operaciones con recursos de procedencia ilícita y ahora por supuesto ya con una nueva iniciativa para incluso ir mucho más allá de los instrumentos y herramientas que tiene el Estado mexicano.

El arraigo, se ha abusado del arraigo al grado de que realmente han fracasado la credibilidad sobre este tipo de figuras; los testigos protegidos que se han convertido en testigos profesionales, que lo mismo declaran de acontecimientos que ocurrieron en Baja California o en Mérida el mismo día, y que finalmente este tipo de cosas han venido a corromper la credibilidad de manera muy profunda en el sistema de justicia penal.

Yo confío y creo mucho en el Poder Judicial de la Federación, y en algunos casos en el Poder Judicial de las entidades de la república, porque muchos de los jueces, muchos magistrados y en algunos casos ministros de la Corte siguen manteniéndose como principios rectores de cierta estabilidad social en el país.

El Poder Judicial realmente toma decisiones tan importantes en momentos difíciles del país, y luego es muy fácil que desde otro poder del Estado mexicano se les culpe realmente y se les pretenda juzgar.

Yo quiero concluir diciéndoles a ustedes una buena, porque creo que también es importante referir algo que me parece muy importante y de gran trascendencia, sobre todo por quienes estamos en este recinto. El día 11 de este mes de junio se acaba de aprobar una reforma constitucional de gran calado y de mucha importancia por la trascendencia jurídica que va a tener en todos los ámbitos del derecho, sobre todo en materia de derechos humanos.

A partir de la reforma constitucional al artículo 1º, donde se separan las garantías y los derechos humanos, en esta reforma constitucional y aquí en la Cámara de Diputados, en el momento que se hizo la discusión correspondiente a este artículo los diputados determinamos que siempre se pudiese interpretar cualquier norma a favor de las personas, y que no solamente se tenía que reducir

a las garantías contenidas en la Constitución General de la República, sino a un instrumento que hoy se equipara en la jerarquía de validez de normas a la propia Constitución, que son los tratados internacionales.

A partir del día 11 que entró en vigor esta reforma constitucional, en todo el territorio nacional para los abogados postulantes, para los jueces, para los agentes del Ministerio Público, para los defensores de oficio; para quienes nos metemos un poquito a escribir y a hacer alguna contribución en el ámbito de la doctrina, incluso para nosotros los legisladores y para los estudiantes en la carrera de derecho, hoy debemos tener muy claro que tiene la misma validez cualquier garantía establecida en la norma constitucional como tiene la misma validez cualquier reconocimiento de cualquier derecho que haya suscrito nuestro país en el contexto internacional.

Me parece que tenemos suscritos 124 tratados internacionales, hasta donde tengo conocimiento hay 76 que han sido aprobados en su caso por el Senado de la República, y si referimos solamente dos ejemplos; el del pacto de San José, ahí se establece claramente que cualquier prueba obtenida de manera ilegal no tendrá ninguna validez ante tribunal alguno, y esto qué significa; significa que hoy en las decisiones que tome el Ministerio Público para consignar, y en las determinaciones que lleven a cabo los tribunales en estos ámbitos, no solamente tendrán que ceñirse a las reglas establecidas en la norma constitucional.

Esto me parece que es un alivio, es agua fresca en un ámbito donde no encontramos por lo menos asideros para saber si estamos viviendo en un verdadero Estado de derecho; en un estado que verdaderamente a través del derecho promueva la democracia, y me queda muy claro también que otro principio, el de la inmediatez; al detenido hay que ponerlo inmediatamente a disposición de la autoridad.

Así lo establece una norma que nosotros estamos obligados hoy a aplicar, y por supuesto en el caso electoral incluso, no obstante que la Constitución también establece la prohibición para que los procesados voten, en ese ámbito el pacto también establece claramente otro tipo de derechos, y establece el derecho de la persona que estando procesada pueda emitir su voto a favor del candidato que considere más conveniente, en virtud de que no hay una sentencia y no podemos nosotros anticipar una consecuencia jurídica de algo que es incierto.

Este tipo de derechos, este tipo de garantías, este tipo de cuestiones van a formar parte de un paquete de estudios que nos permitan en un momento dado, esperemos, corregir el problema.

Retornando solamente el tema de la seguridad y justicia, me parece que se ha caído mucho en la tentación de legislar a petición de parte. Es importante pensar que legislar a petición de parte lo único que genera es que el péndulo

de la justicia se mueva siempre hacia los extremos, y en todos los casos estemos cometiendo, desde los actos legislativos injusticias, y poniendo a las autoridades intérpretes de la norma, en serios apuros y colocando a México en una situación de duda en el contexto internacional.

SEMBLANZA CURRICULAR

El Dip. Arturo Zamora Jiménez, es abogado por la Universidad de Guadalajara, en donde estudió dos especialidades y una maestría; es candidato a doctor por la Universidad Complutense, egresado de la Universidad de Salamanca y del Instituto Marqués de Beccaria, en Madrid.

Se ha desempeñado como notario público desde 1994, así como asesor jurídico de Coparmex Jalisco; vicepresidente jurídico de la Cámara Nacional de Comercio. Incursionó en diversos ámbitos de procuración y administración de justicia, así como en seguridad pública y sistema penitenciario.

Fue presidente municipal de Zapopan, Jalisco; formó parte del Consejo Editorial de la Enciclopedia Jurídica Omeba y es autor de los siguientes libros: Teoría jurídica del delito; Cuerpo del delito y tipo penal; Manual de derecho penal; Análisis de los delitos en México; Delitos electorales.

Coordinó la publicación sobre Estudios penales y política criminal; participó en la obra de Medicina forense, que coordinó el doctor Mario Rivas Sousa. Ha impartido múltiples charlas, conferencias y ha participado en coloquios en diferentes temas, tanto jurídicos como criminológicos.

Fue director de la Facultad de Derecho de la Universidad de Guadalajara. En el año de 2006 fue candidato a gobernador del estado de Jalisco. Actualmente es diputado federal, integrante de las comisiones de Justicia, Gobernación, Jurisdiccional y Defensa Nacional. Se desempeña como coordinador de los diputados federales de Jalisco y vicecoordinador jurídico del Grupo Parlamentario del PRI. Bienvenido. Le damos el uso de la palabra, diputado, muchas gracias.

DR. SAMUEL ANTONIO GONZÁLEZ RUIZ

Académico de la UNAM

Ponencia trabajada de versión estenográfica

Antes que nada un agradecimiento al Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, al licenciado Bécker justamente por esta invitación, y creo que voy a hablar del tema de la distribución de competencias de federación, Estados y municipios en el ámbito de la justicia y la seguridad pública.

Los colegas que me han antecedido han abordado los problemas conceptuales con una profundidad muy importante, y yo quiero reflexionar sobre la materia justamente de la relación y de las competencias entre la federación, los Estados y los municipios.

El diputado Zamora se refirió a la distribución del gasto público nacional sobre justamente el tema de los recursos de policía a los municipios, y creo que es muy importante reflexionar que el artículo 31 de la Constitución determina que son obligaciones de los mexicanos contribuir para los gastos públicos, así como de la federación, como del Distrito Federal o del Estado y los municipios en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes, y es evidente por los datos que dio el diputado Zamora, que no hay ni proporcionalidad ni equidad en el gasto, en la distribución del gasto público y sobre todo si tenemos como marco las competencias constitucionales de la federación, los Estados y los municipios.

Parece que tenemos una pirámide invertida en el gasto público en relación a las competencias, parece que en todo momento se señala que hay que quitarle más facultades a los municipios. Ahora hay un proyecto para desaparecer las policías municipales, cuando lo que debe hacerse desde mi perspectiva, es encontrar la manera de fortalecer las instituciones locales.

Todo se quiere resolver desde el centro, todo se quiere resolver a través de policías costosas e ineficientes en determinada medida, como los propios helicópteros black hawk, que cuestan 5 mil dólares la hora de uso. Todo se quiere resolver con centros de mando y con centros de inteligencia, con Plataformas México, mientras que la solución de los problemas está y estará siempre al nivel local.

Yo hago una analogía. Es como si a un médico le dicen que el enfermo tiene cáncer y lo que se le ocurre es; destruir las células. Vamos a destruir todas las células, porque claro, si algunos policías tienen cáncer destruyamos todas las células, destruyamos todos los órganos locales de gobierno, y la pregunta que uno se debe hacer; ¿y después qué, cómo nos vamos a gobernar, cómo es que vamos a

lograr cambiar y recomponer nuestro país en este proceso descontrolado que ya ha sido descrito por los colegas, en donde sufrimos una espiral de violencia que es manifiesta?

Yo siempre sostengo que si tenemos que ganar la batalla contra la delincuencia organizada y la corrupción, lo vamos a tener que hacer cuadra por cuadra; municipio por municipio; ciudad por ciudad y Estado por Estado. Es decir, tenemos que ganar la batalla en cada área geográfica y para eso tenemos que invertir exactamente la tendencia que llevamos; menos helicópteros black hawk y mucho más incisiones en el nivel municipal.

Para mí lo esencial es que si pasa la reforma política, y esperamos que sea así, que si no sabemos aprovechar, no vamos a poder lograr la transformación del país, porque las soluciones del país a nivel municipal en materia de justicia y de seguridad se tienen que dar de la mano de estos procesos de transformación.

Un solo elemento es incapaz de transformar la situación del país, pero si encontramos cómo reconvertir de los círculos viciosos que tenemos a los círculos virtuosos, ligando cinco o seis componentes, vamos a poder dar resultados.

Les voy a dar un ejemplo. Si sólo genero la reelección de los presidentes municipales en un Estado y no lo vinculo a otros aspectos integrales, ¿qué es lo que voy a tener? Probablemente los presidentes municipales van a usar los recursos públicos para reelegirse.

Si en cambio a la hora que hago esa reforma genero procedimientos anti-corrupción en los municipios, le doy participación a la sociedad civil, genero mayor compromiso entre el presidente municipal y sus ayuntamientos con las gentes que pueden tener mayor capacidad de financiamiento para lograr seguridad, puedo generar un círculo virtuoso, engarzando cinco o seis elementos de esos puntos para lograr el cambio en ese municipio, generando mayor inversión y desde luego, desarrollando correctamente las policías.

Tiene razón Luis de la Barrera, cuando cita al secretario de Seguridad Pública federal, diciendo que las policías ganan 4 mil pesos, en media, a nivel municipal o algunas de ellas, cuando menos y que requieren más recursos. Yo les pregunto, ¿por qué en lugar de estar gastando tantos recursos en la parte federal, no asignaron esos recursos a los policías municipales? Ya hubiéramos resuelto el problema.

Pero es esta centralización y esa visión desde Constituyentes o desde Chapultepec; es decir, desde el gobierno federal, lo que nos impide ver los problemas de manera real; lo que nos impide ver que el problema está en la transformación de nuestras células municipales.

Fíjense ustedes que la Constitución distingue entre prevención del delito, investigación y persecución del delito, sistemas de faltas administrativas y reinserción social, como elementos que componen el gran sistema de seguridad y justicia; justicia y seguridad son un binomio que está relacionado. No puede ser todo a favor del imputado ni puede ser todo a favor de la víctima.

Hemos denunciado el llamado hipergarantismo, que trae como corolario el hipogarantismo; el hipergarantismo del imputado trae, necesariamente viene acompañado de un hipogarantismo, una falta de garantías para la víctima y la sociedad, y cuando todo se enfoca en la víctima y la sociedad y no en el imputado, también tenemos un elemento, digamos, con las mismas características de falta de garantías.

El garantismo es un modelo que tiene garantías para todos, para todos los que participan en una sociedad, sea el imputado, sea la víctima, sea la sociedad en su conjunto. Tienen que ser modelos equilibrados, modelos en donde se permite la defensa, pero también es posible la acusación. Desde luego que requiere un sistema de investigación y persecución del delito eficaz.

La federación, en términos constitucionales, tiene como función la investigación de los delitos federales y los de delincuencia organizada y los Estados los delitos del orden común. El municipio coopera en las detenciones en flagrancia, que son un buen porcentaje de las mismas, cuando son presentados ante las autoridades locales, o sea federales.

Pero hemos olvidado el desarrollo del sistema de justicia cívica. A pesar de que el Constituyente Permanente desde el 2008, hace tres años, reformó el artículo 21 constitucional para generar un espacio en el cual los jueces cívicos, los jueces administrativos, los jueces municipales fundamentalmente, regidos por los bandos de policía y buen gobierno, pueden ahora aplicar trabajo a favor de la comunidad como una sanción, prácticamente eso ni siquiera tiene una aplicación.

Es ahí donde encontramos una capacidad de generar una justicia administrativa, ágil y eficaz para la resolución de justicia en los municipios; es ahí donde tenemos qué agregar un proceso de transformación de los municipios, para darles fuerza a los presidentes municipales.

Desde luego que tenemos que transformar y certificar a las policías municipales; desde luego que, fíjense bien lo que hicimos, a petición del Ejecutivo, pero esta Cámara aprobó los recursos para hacer eso, le dieron muchísimos recursos a municipios, que los gastaron en policías y que sin certificación y sin procesos de garantizar a quién estábamos capacitando y además, les dimos armas de alto poder en muchos municipios, que son digamos, si me lo permiten, el impulso al proceso de violencia, solamente si metemos ese parámetro podemos entender que, como dijo ayer, México, o antier, evalúa: mientras más gastamos, más violencia generamos.

Hay un libro magnífico, bueno, no sé si magnífico pero sí interesante, que se llama: El sicario. Este libro acaba de salir publicado en los Estados Unidos, con un nombre en español, es una autobiografía de un asesino mexicano, el subtítulo es The Autobiography of a Mexican Assassin.

Tienen ustedes ahí, para que lo estudien, las razones del porqué la violencia se ha extendido en este país, contada no desde los expertos, no desde Luis de la Barrera, no desde el diputado Zamora, no desde el licenciado, nuestro amigo Juan Velázquez, ni desde la mía, sino desde dentro de las organizaciones, ahí les va a decir cómo usan los recursos públicos los delincuentes organizados para capacitarse, en las escuelas policiales y en las escuelas militares, cómo infiltran estas instituciones y a partir de ese proceso de infiltración usan los recursos públicos.

Tienen ustedes ya ahí, si se sabe leer el libro, los elementos que han determinado el comportamiento de este sexenio, un sexenio de ocurrencias, de tratar de generar mandos únicos, de tratar de generar policías únicas, de tratar de acabar con el ministerio público y de desgastarlo y todos los indicadores llevan a que nosotros mismos hemos generado el proceso de violencia del cual nos quejamos y no podemos explicar.

Ahí están los indicadores, ahí están los elementos que te dicen cómo podemos generar el proceso de cambio. Ahora tenemos qué repensar el país, aprovechando las oportunidades, como este proceso de transformación de los municipios.

SEMBLANZA CURRICULAR

El Dr. Samuel Antonio González Ruiz, es licenciado en derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Consultor internacional en materia de seguridad pública y delincuencia organizada.

Fungió como titular fundador de la Unidad Especializada en Delincuencia Organizada de la Procuraduría General de la República. Ha sido experto de alto nivel en la Oficina para las Drogas y el Delito de las Naciones Unidas, en Viena, Austria, en donde fue asesor interregional para Asuntos de Justicia Penal.

Ha sido también coordinador de asesores y /o asesor principal del procurador general de México, participando en la elaboración de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada; Ley General de Seguridad Pública y Estrategias Anticorrupción de la Policía Federal mexicana, así como en diversas reformas al Poder Judicial.

En el Instituto Nacional de Ciencias Penales de la Procuraduría General de la República fue secretario académico encargado de implementar las reformas al sistema de justicia penal. Desarrolló comisiones relevantes en lo internacional; cónsul de México en España de 1999 a 2000; delegado de México en la reunión de expertos para la negociación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada. Experto de las Naciones Unidas.

En lo académico se ha desempeñado como secretario académico del Instituto Mexicano de Ciencias Penales; vicepresidente del Instituto de Administración Pública del estado de Guerrero; profesor de derecho en la Universidad Nacional Autónoma de México. En el Instituto de la Policía Judicial Federal ha realizado cursos de entrenamiento en derecho penal y derechos humanos para las ONG; profesor asociado de las siguientes universidades extranjeras en el curso de filosofía del derecho: Universidad de Sevilla, España; Universidad de Boloña. Autor de diversas publicaciones en la materia y, en general, de temas jurídicos.

SEMBLANZA CURRICULAR MODERADOR: LIC. OSCAR URIBE BENÍTEZ

El Lic. Óscar Uribe Benítez es licenciado en derecho por la UNAM. Cursó la Maestría con especialidad en Ciencias Jurídico Penales en el Instituto Nacional de Ciencias Penales.

Ha cursado los siguientes diplomados: en derecho procesal en la Universidad La Salle, en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público, impartido por la entonces Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y en análisis e investigación parlamentaria en la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

En el ámbito profesional ha desempeñado diversos cargos en el sector público; ha sido Agente del Ministerio Público investigador y adscrito en juzgado penal, en las Procuradurías Generales de Justicia del Distrito Federal y del Estado de México. Se desempeñó como abogado postulante. Es profesor de las asignaturas de derecho civil y derecho penal. Es autor y coautor de diversas publicaciones. Actualmente es investigador "A" del CEDIP.

MESA 14

La Visión Municipal en el Sistema de Distribución de Competencias

PONENTES: Mtro. Sergio E. Arredondo Olvera, Lic. María del Rosario Castro Lozano, Ing. Juan Carlos Ruiz García, Dr. Salvador Valencia Carmona

MODERADOR: Lic. Rafael M. Velázquez Gallegos

MTRO. SERGIO E. ARREDONDO OLVERA

Director Ejecutivo de la FENAM

Ponencia en power point y versión estenográfica

Muchas gracias por invitarnos, a mi organización, la Federación Nacional de Municipios de México, a este diálogo que desde luego en esta alta tribuna, en esta alta casa de la democracia en nuestro país es doblemente importante si consideramos la importantísima agenda temática que se ha desarrollado en estos tres días.

A nosotros nos parece que justamente culmina este seminario con el tema importante, como ya se dijo acá. Nosotros los municipalistas en México, creo que en muchas partes del mundo, quisiéramos ver al mundo al revés. Yo viví en argentina, como se comentaba, y en Argentina uno canta el tango sur, llega uno a los bares de San Telmo y ve el mapamundi a la inversa y uno dice “¿qué le pasó a ese cuadro, lo invirtieron?” Y dicen ellos: “No, quién dice que el universo tiene pies y cabeza. Nosotros no estamos abajo, dicen ellos, los argentinos, nosotros estamos arriba y volteen el mapamundis...”

Y en México, en el tema federalista nos pasa algo similar. Estamos de cabeza. Tenemos un país que por circunstancias históricas que muchos compartimos incluso, ha privilegiado el fortalecimiento de un federalismo centralizado, excesivamente centralizado con virtudes que algunos apreciamos, históricas, después del siglo XIX ver la bandera de las barras y las estrellas y vernos perder la mitad del territorio y vernos dictaduras de 30 años y vernos golpes consecuentes de Estado, bueno, dijimos, vino la estabilidad y había que fortalecer al centro

y había que crear una etapa de desarrollo estabilizador y habría que generar bienestar social y había que, etcétera, etcétera, etcétera. Y eso implicaba el fortalecimiento de los órganos de Estado centrales.

Pero ese modelo, probablemente fue exitoso para gentes como yo, pensamos que fue exitoso. Como país pasamos de un 5 por ciento de alfabetismo, a un 4 por ciento de analfabetismo en 70 años; tuvo coletazos. Es obvio que en los 80 a todos nos aparecieron a la vista los coletazos, los efectos nocivos de ese modelo. Yo, como municipalista, pienso que uno de los principales coletazos de ese modelo fue justamente el debilitamiento de las instituciones, de los órganos de gobierno locales.

En los países desarrollados, entre más desarrollados más enfático es el hecho de que los órdenes de gobierno locales, los que están cerca del ciudadano son quienes tienen las competencias y son los que tienen los recursos y son los que tienen los instrumentos y todo eso está al servicio de un destinatario, que es el destinatario único y principal. Debiera ser cuando menos así, de todos que trabajamos en instancias de Estado, de la naturaleza que sean: ejecutiva, legislativa, de la función que sean: atender al ciudadano.

El ciudadano debería estar, más en democracias, en el centro del interés y del quehacer de la preocupación de los órdenes de gobierno. En México no pasa eso. El ciudadano está muy lejos del interés de los principales actores nacionales y de los actores del Estado mexicano.

Los municipalistas creemos que a este país le hace falta invertir el mapamundi, invertir la pirámide federalista y poner los instrumentos, las competencias, los recursos, las fortalezas que como país tenemos cerca de los ciudadanos. Y eso sucede en ningún otro lado más que en los municipios.

Por eso me da gusto que se abran debates sobre este tema tan importante para nosotros, en el que justamente estamos trabajando los alcaldes del país con los legisladores. Todos sabemos que hay dos mil 442 municipios en nuestro país, que tenemos varias asociaciones. La mía representa el 63 por ciento de los municipios del país. Hay otras, una de ellas la preside el alcalde de Monterrey justamente, la AMMAC; la ALMMAC, la Asociación de Alcaldes del PRD y estamos trabajando juntos con los legisladores, con la Conago; quisiéramos trabajar más con el gobierno federal.

No lo hacemos como debiéramos hacerlo. Los alcaldes no nos hemos sentado con el presidente de la república a un diálogo desde hace cuatro años y medio. A los 15 días de que tomó posesión el presidente Calderón nos recibió en Los Pinos, tuvimos un primer diálogo y se acabó. No hemos vuelto a ver al presidente los alcaldes del país para dialogar sobre estos temas.

Pero al Congreso sí venimos cada año o a eventos como éste y estamos impulsando justamente eso: cómo volteamos ese mapamundi, cómo hacemos la revolución municipalista para desaparecer el kafkiano federalismo que tenemos los mexicanos y tener el modelo de desarrollo humano, social, político que los mexicanos nos están demandando.

Primer tema. Cómo está nuestro federalismo en México. Lo que decía, un centralismo cultural, político y legislativo enorme. Una gran centralización que yo digo que es más bien cultural. Mentalmente, digo yo, los dirigentes de la editorial que saca hoy la página web de mi organización decimos que los grandes actores nacionales, como han sido formados en la política nacional, no vienen de la política local; el presidente de la república nunca ha tenido un cargo local, ni alcalde ni gobernador. El presidente Fox sí, fue gobernador. Pero Cedillo tampoco tuvo ningún cargo.

No tenemos una cultura de gobernantes nacionales formados en lo local. Qué pasa en Francia. Sarkozy, 19 años alcalde y renuncia a la alcaldía para asumir la presidencia del país. Y antes Chirac, alcalde y antes el que me digan. 60 años atrás todos los presidentes de Francia han sido alcaldes; si no son alcaldes no pueden ser presidentes, ni senadores, ni ministros. La política local. El que le sirve a la gente y la gente lo aprueba ése va ascendiendo las escalas políticas.

En México no hace falta. El presidente Calderón nunca había sido electo para nada en forma directa antes de ser presidente de la república. Es un centralismo cultural el que tenemos en México. Y derivado de eso, un modelo competencial y sobre todo hacendario enormemente centralizado.

Lo centralizamos para el desarrollo estabilizador, para estabilizar la economía, propiciar el crecimiento, todo eso. Cinco décadas de 9 por ciento de crecimiento estabilizador. Qué bien nos va. Sí, pero centralizamos todo, hasta, decía Octavio Paz, crear un ogro filantrópico. Al centro lo hicimos un ogro, muy filántropo porque el presidente llegaba a repartir, todavía llegan los presidentes a repartir, caramelos a las ciudades, menospreciando a los alcaldes con mucha frecuencia, por cierto.

Pero creamos ese ogro filantrópico, todo centralizado. Tenemos teóricamente un federalismo de tres partes. Eso dice la reforma constitucional del 99, que somos tres. En la realidad falso. Tenemos un federalismo de dos partes. Hoy se reunió la conferencia nacional, el Consejo Nacional de Seguridad Pública, hoy por la mañana. El presidente y los gobernadores. El presidente con 20 colaboradores sentados a la mesa, todos los gobernadores. ¿Cuántos alcaldes? Le hicieron el favor a la alcaldesa de Aguascalientes de dejarla que se sentara. Pidió la palabra y se la negaron en la presidencia de la república y en la Secretaría de Gobernación. Ni hablar la dejaron.

Qué es el Consejo de Seguridad Pública, es donde se toman las grandes decisiones sobre el problema número uno que tenemos hoy los mexicanos. Y entonces voltea el presidente hace 10 días y dice: los policías corruptos de San Fernando que se andaban llevando a los migrantes. Los descalifica sin un juicio de por medio, con puros adjetivos, pero no los deja sentarse en la mesa donde se discuten esos temas para construir políticas públicas nacionales. Ni opinar, menos repartir los recursos.

Los recursos de seguridad pública nacional, 86 por ciento se los lleva la secretaría federal y las migajas, el Subsemun, a los municipios. Tenemos un modelo terriblemente centralizado que hoy nos está ahogando en ese tema de seguridad del que podría hablar dos horas y casi en el tema que ustedes me trataran.

Qué hemos hecho. Reformas constitucionales en el 83 y 99, con pequeños avances. Les dimos los servicios públicos a los municipios en el 83, les dimos dignidad de tercer orden de gobierno en el 99, parciales. Seguimos con una gran debilidad y derivado de esa gran debilidad estructural, un régimen de competencias que acota enormemente a los municipios.

En todo el mundo desarrollado, cruzando aquí la frontera al norte, en España, en Canadá, en Brasil, en Chile he andado de paseo estos 16 años que he sido secretario de la FEMMAC y he visto de cerca cómo funcionan otros países.

En todo el mundo donde son exitosos, el desarrollo, el líder del desarrollo es el alcalde de la ciudad. En México no. Los alcaldes tienen los instrumentos, tienen los recursos y lideran el desarrollo de la ciudad y todos los días están trabajando por el desarrollo de su ciudad. En México no. Les quitamos todas las competencias, les quitamos todos los recursos y llegan los funcionarios federales poniendo la bota y ordenándoles qué tienen que hacer y frecuentemente descalificándolos de entrada.

Desde luego los problemas estructurales. Períodos de tres años de gobierno sin que te puedas reelegir. Quién pone un changarro de tortas y le dicen: a los tres años te corro. No importa que seas exitoso, bueno, eficiente, todo. A los tres años te corro. Ah, pero al gobierno estatal sí de seis y al gobierno federal sí de seis. Terrible. Un federalismo sumamente centralizado.

Qué pasa con las competencias constitucionales. El modelo está reflejado en el artículo 115 constitucional, y a los municipios para qué los facultamos: para que presten servicios públicos para que un poquito hagan el intento de reordenar el desarrollo urbano y para que trabajen algunos temas como la administración del patrimonio, los panteones.

Un ex gobernador de Chihuahua ponía un ejemplo de este federalismo que es bien claro y bien ilustrativo. Decía: el impuesto de alcoholes, como todos

los demás impuestos, con excepción de uno; ya saben ustedes que en el municipio sólo cobran un impuesto en este país. En ningún país del mundo pasa esto. Un solo impuesto cobran los municipios: el predial. Y hay 200 mil excepciones de dependencias federales que no nos pagan el predial: refineras, autopistas, iglesias, delegaciones federales. 200 mil. Y es el único impuesto que cobramos, el predial.

Decía el ex gobernador de Chihuahua: la federación cobra el impuesto de alcoholes y los alcaldes tienen una competencia complementaria: les toca recoger a los borrachos. Eso pasa en nuestro federalismo. El dinero se va al centro y los problemas se quedan en la ciudad y el alcalde no tiene nada con qué resolverlos.

Competencias. Las competencias hacendarias y fiscales, por ejemplo. Terriblemente centralizadas. Inequidad extraordinaria en el reparto de los recursos. Ya sabemos: 80 por ciento de los impuestos que pagan los mexicanos se van al centro y nunca regresan. 16 por ciento a los estados y 4 por ciento a los municipios. Yo soy de un estado fronterizo, Tamaulipas. Va uno al puente a cruzar y dice uno: esté alcalde del paso, de nuestro lado, es un desastre; mala policía, malos parques, malas calles, baches, todo funciona mal.

Cruza uno el puente y el de aquel lado ha de ser Superman, todo funciona, toda eficiencia, toda infraestructura, toda calidad de servicios. El puente es la única instalación que es común, la mitad es de uno y la mitad es del otro. Ya saben que de ida se cobra de un lado y de regreso el otro. Lo que se cobra de aquel lado 100 por ciento se queda en la ciudad; lo que se cobra de este lado, 7.5 se va al municipio y 92.5 se va al centro y no regresa nunca.

Eso es lo que pasa, una terrible inequidad en el reparto de los recursos, claro, los problemas de las ciudades siguen creciendo, tenemos policías federales poderosísimos, bajan con casco, nos impresionan sus aviones, los helicópteros, sus uniformes y sus sueldos, frente a los policías corruptos, inpreparados, que ganan 4 mil o 5 mil pesos y que los compra un narco pero con mucha facilidad, sin prestaciones sociales, sin nada. Claro, reflejan esa grave inequidad en muchos temas.

Lo de la recaudación de impuestos, ya les decía, un solo impuesto cobramos. En cualquier ciudad del mundo, en la que vayamos, todos los que hemos viajado sabemos, llega uno al hotel, al restaurante y consume o lleva a cabo una actividad comercial o mercantil, todo lleva un porcentaje para la ciudad, en México no.

Las ciudades petroleras, Coatzacoalcos o Ciudad del Carmen, en todo el mundo la actividad petrolera le deja recursos a la ciudad porque tiene que arreglar los baches para las pipas, porque tiene que poner escuelas para los trabajadores, porque tienen que resolver todos los problemas que están alrededor de la refinera o el centro petrolero, en México cero, cero, o sea, la actividad petrolera o la actividad turística de Cancún, a la ciudad no le deja nada.

Por eso los ciudadanos decimos, ¿qué feas ciudades? Ciudades chaparras, desordenadas, verdad, han de ser los alcaldes que son malísimos.

En materia social. Es un tema importantísimo para nosotros, ¿por qué? Por una razón sencilla, en todo el mundo los gobiernos de las ciudades son los principales actores de las políticas y de los temas del desarrollo social, en México no pasa así. La Sedesol federal que está aquí en Paseo de la Reforma, se encarga de repartir despensas y becas, esquina por esquina, cada barrio, en cada manzana.

Los funcionarios que deciden los padrones, no tienen ni la menor idea dónde queda a veces una región, menos una ciudad o un pueblo, menos el barrio o la manzana donde se están dando todo tipo de recursos para poder combatir a la pobreza, para remodelar escuelas, el alcalde que sabe dónde se necesita una barda en una escuela, hacer una cancha o reparar tal instalación, que los conoce perfectamente, porque todos los días tiene cara a cara a los padres de familia y a los demandantes, no tiene recursos.

Nosotros planteamos que una reforma de competencias debe privilegiar la vocación social de las ciudades, los municipios debieran ser autosuficiente, en ese sentido, como es en Chile. En Suecia, les voy a decir, el 86 por ciento del pastel fiscal van para las ciudades, en México el 4 por ciento, ustedes me van a decir: no, pues no nos compares con Suecia, no seas injusto.

Yo les diría: a la mejor sí, verdad, pueden tener razón. Pero Chile tiene 100 por ciento de la política social bajo su responsabilidad del alcalde, política social completa, educación, salud, cultura, discapacitados, juventud, no hay Instituto del Deporte, Instituto de la Juventud Nacional, no hay un burócrata de México que venga a decirnos cómo debe ser la política de discapacitados, es el alcalde el que tiene las competencias y los recursos, es responsable 100 por ciento de la política social.

Nosotros pensamos que Chile no es Marte, que puede ser equiparable con el nivel de desarrollo de nuestro país, de hecho acabo de estar allá hace dos semanas y nos ven como un modelo.

El tema social para nosotros es muy importante, pensamos que los municipios debieran ser mucho más actores del desarrollo social, particularmente hay muchos nudos estructurales que nos impiden que ese tipo de cosas sucedan.

Competencias en materia de seguridad pública, ya lo comentaba hacerato.

El presidente acaba de plantear, hace casi un año ya, nos hemos opuesto totalmente a eso, desde luego, presenta una iniciativa de la Constitución, tenemos problemas de seguridad, ya sabemos todos cuáles problemas son, delincuencia organizada, narcotráfico, las competencias que se tienen reservadas el gobierno federal, el gobierno federal y el presidente en particular identifican que

hay un problema que se les está escapando de las manos, obviamente, y presenta una iniciativa al Congreso, que por fortuna acá está detenida en el Congreso, dice: Desaparezcamos las policías municipales, es que son pobres, ineficientes, y todo lo demás, todos los males que podamos desaparezcámoslos.

Se le olvida que en este país hay un régimen constitucional federalista, en ningún régimen federal del mundo, el gobierno municipal puede desprenderse de ciertas competencias como es el tema de seguridad, bueno, pequeño olvido.

Nos pide que desaparezcamos las policías municipales, el estilo Pinochet, hay pobres, métanlo en un estadio y desaparezcanlo. En lugar de entrar a resolver un problema, en lugar de convocarlos a la reunión del Consejo de Seguridad del día de hoy, escucharnos y sumarnos a 2 mil 440 actores, alcaldes, funcionarios municipales, actores del desarrollo local y convertirnos en solución a los problemas, desaparezcan a los policías municipales.

Hoy, a propuesta de Fenamm , logramos que existiera el Subsemun. Es el único fondo nacional donde hay recursos para los municipios, se les entregan a 206 municipios algo así como el 8 o 9 por ciento, es la única bolsa donde los alcaldes pueden recurrir, que por cierto se opera con enorme opacidad por parte del señor Alcántara, que es el titular de esa área, privilegia a sus partidarios.

Por ejemplo, él es de Irapuato, de un año a otro incrementó el presupuesto a Irapuato, 139 por ciento, cuando el principal índice para definir el monto es la población, creció Irapuato en 139 por ciento, pero a los municipios del Estado de México, donde hay elecciones este fin de semana, que la mayoría no son de su partido, Ecatepec le bajó de 95 a 35, a Naucalpan de 96 a 32, a todos los grandes que son de otro color político les bajo a la tercera parte del año pasado a éste. Ecatepec bajó a la tercera parte de la población, porque hay una fórmula que los diputados aprueban. Entonces, no solo tenemos un centralismo, concentración de recursos, sino manipulación política.

¿Qué visión tenemos? Tenemos que ir a un tema de reforma estructural de competencias en temas que yo marcaría como prioritarios, el tema de la seguridad, ya lo comenté.

Tenemos que hacer reformas en temas cruciales. Uno, el tema de la seguridad pública que nos parece es un tema de primera importancia, de primera actualidad, donde no hay duda que tenemos que clarificar qué le toca al gobierno nacional, qué le toca a los gobierno del Estado y qué les toca a los gobiernos municipales, sin caricaturas, sin querer desaparecer por decreto o por reforma constitucional a los municipios del escenario.

Sino al contrario, sumando y clarificando competencias, la seguridad pública, como la educación y muchos temas del desarrollo de nuestro país, refle-

jan la cacofonía terrible del desorden que hemos construido todos los mexicanos de competencias, no hay claridad, los recursos en educación, la competencia normativa la tiene el gobierno federal, después de la descentralización, los estados tienen los recursos y el alcance que tienen las broncas cada vez que llega una escuela, todos los lunes, a izar la bandera y a ver la escolta, es al que le piden que resuelva problemas.

Tenemos una confusión terrible y explíqueme al ciudadano que demanda una barda, una cancha, un aula, que le arreglen el baño de la escuela, que el alcalde no tiene porque decidimos en un régimen de competencias, quitarles competencias en materia de educación a los alcaldes.

Tenemos que hacer una reforma de esa cacofonía, de ese desorden estructural importante, hace un par de años se convocó a una mesa del Senado para la reforma del Estado, discutimos y acordamos tristemente, los mexicanos no somos buenos para resolver, entonces no logramos traducir los acuerdos políticos en políticas, en iniciativas concretas que fueran aprobadas y que nos permitan ir mejorando nuestra vida institucional y federalista.

En materia política, una reforma estructural, elemental; México y Haití son los únicos dos países que tienen alcaldes de tres años, sin posibilidad de reelección, con mucho respeto a Haití estamos en ese nivel de desarrollo, y cuando uno les pregunta a los grandes actores que están deteniendo esas reformas, por fortuna, el Senado aprobó hace poco una iniciativa que abre una rendija por ahí, gracias al senador Ramón Galindo, que es un luchador incansable en los temas municipales.

Es qué cómo en tres años resuelves el tema del desarrollo de las ciudades; todas las ciudades del mundo han tenido alcaldes de 12 años o más, de permanencia. Obvio, elemental, en México tres años, y lo cambiamos; así como ese tema, los cabildos tenemos que fortalecer sus competencias, tenemos que elegir a los regidores en forma directa; que los ciudadanos los voten, y que no respondan a intereses de gremios, de corporaciones o sindicales.

Y que realmente no representen a los cuerpos del Legislativo y municipal los cabildos, los intereses de los ciudadanos hay que darles competencias a esos cabildos; primero elegirlos bien, y segundo darles competencias. Ellos no pueden tener sus tasas de impuestos, de derechos y aprovechamientos, los tiene que definir el Congreso.

Tratamos igual a un municipio que puede ser rico, San Pedro, Garza García, Nuevo León, con Abasolo, Nuevo León, municipios ricos y pobres los tratamos en forma muy parecida, por lo que tenemos que hacer una reforma política.

Tenemos que hacer una reforma hacendaria muy fuerte, en donde se entreguen potestades y votarles a los municipios, en los que se faculte e los municipios para cobrar recursos, incluso inertes, como los repecos.

Los regímenes de pequeños contribuyentes que hoy son de competencia federal, que no los cobra, y que el alcalde podría cobrarlos, pero no tiene esa competencia. Tendríamos que integrarnos, como en el caso de seguridad pública, en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, ya sabemos lo que es eso, es la mesa donde se reúnen sólo el gobierno federal y los estados a repartirse la lana, ¿y los municipios? Ni los dejan entrar, desde luego, no nos sentamos, desde luego, no opinamos en el Reparto Nacional de Recursos.

Así pasa en casi todos los foros, el Consejo de Banobras, que es el banco del federalismo para las ciudades tiene dos alcaldes en su consejo, y al director de Banobras lo nombra unilateralmente, no representan a nadie de sus alcaldes, y desde luego, no defiende los intereses de los municipios. Eso nos pasa en todos los foros de decisión de los grandes temas nacionales en nuestro país.

En materia hacendaria, por ejemplo, planteamos reformar la Ley de Coordinación Fiscal. Vamos a dar la batalla en este periodo, en este periodo legislativo para que se modifique ese 80, 16, 4 y convertirlo en algo un poquito más equitativo: 70, 20, 10, un poco más equitativo, esa propuesta ya está, es muy seria, hay un gran consenso entre gobernadores y alcaldes para que esa iniciativa prospere.

Otro ejemplo, el IVA, el impuesto al consumo, que tenga un componente local, federalista, para que el 1 por ciento del IVA se vaya a los municipios, y el 3 por ciento se vaya a los Estados. Luego tenemos propuestas en muy diferentes sectores en muchos temas, en donde queremos un proceso de descentralización de competencias a favor de los municipios.

Hay cosas increíbles, como por ejemplo, el cobro de derechos de uso de vía pública. Todos sabemos que nuestro paisaje urbano es terrible es deprimente, salimos y vemos los cables ahí, y vemos las casetas de Telmex poniéndose donde quieran, y vemos a la CFE poniendo en una cuadra 20 postes, desde los de madera, de hace 70 años, hasta otros.

Ponen uno nuevo, y no quitan el de al lado; tenemos un paisaje urbano terrible es la selva derivada ¿de qué? de un enorme centralismo, la SCT, en los títulos de concesión que le da a Telmex, a CFE, a todos los que prestan servicios que impactan, que hacen presencia en el espacio urbano de las ciudades, en el título de concesión les da 20 mil privilegios.

A Telmex, por ejemplo, le dice en el título de concesión, tú me pagas todos los impuestos federales que me tienes que pagar; el impuesto por uso de vía pública, que es del alcalde, ése yo te exento; SCT, dependencia administrativa del

gobierno federal, a otro orden de gobierno, que según la reforma del 99 tiene la misma dignidad que el presidente, que el empleado de la SCT.

Le dicen, yo te exento a ti en un título administrativo, de que pagues el impuesto municipal, así lo hacen con todas las dependencias federales, eh con todas, de éstas tenemos cientos de joyas que yo podría platicarles acá, una por una.

¿Cuál es la visión de mi organización?, de la Federación Nacional, de los municipios, y creo que estamos coincidiendo todas las organizaciones de alcaldes, hoy hay 45 asociaciones de municipios en mi país, unas que representamos políticamente a sectores y actores electos por diferentes partidos o fuerzas políticas, otros que se dedican a temas técnicos, otras que se dedican a temas, les llamamos, de asesoría; otras que representan a académicos.

En fin, una red de 44 son municipios turísticos, costeros, fronterizos, saludables; una gran red de 45 asociaciones estamos coincidiendo en todos estos temas, porque son de obvia lógica. Cuando venimos y dialogamos aquí con los diputados y nos escuchan, al final de la sesión parece ser que la semana siguiente nos lo resuelven, porque son de una lógica obvia.

Así nos pasó con el presidente, el 14 de diciembre de 2006, cuando nos recibió, nos escuchó todos estos temas, y nos dijo instalemos una mesa; Rosario Castro lo sabe perfecto, porque estuvo en esa mesa, con el secretario de Gobernación, quien nos recibió una vez, y nunca nos volvió a recibir. Entonces, no hay una continuidad en las reformas.

Pero todos estamos coincidiendo en estos temas, por la lógica y por obvio interés nacional que debería de haber atrás de ellos. Terminó con cinco comentarios: Uno, nos urge una reforma política y de Estado integral en nuestro país. Pensábamos que en el año 2000 eso iba a suceder, con el cambio de modelo de régimen que se estaba dando en ese año, con un candidato, el nuevo presidente, Vicente Fox, yo tengo el documento que él presentó un mes antes de cerrar su campaña y decía “200 propuestas para la reforma municipal”, cinco años y medio después le decíamos, presidente, ¿cuál de las 200 que propuso? Una, dos, cinco, con cinco de las 200, ¿saben cuántas concretamos de las 200? Ninguna.

Les pongo ejemplos, comprometió públicamente que las delegaciones federales de todas las dependencias iban a desaparecer, para entregarle las competencias y los recursos, a los municipios. En ningún lado del mundo hay delegaciones, uno va a España, y ¿dónde están las delegaciones de la Sedesol en España o en Canadá, o en Brasil? Son entelequias que creamos los mexicanos, y que es obvio que hay que desaparecer, y ahí se comprometió a desaparecerlas.

Todo lo contrario, se acaban de reunir para arrancar la campaña mil 800 delegados hace muy poquitas semanas. No cumplimos, ¿qué necesitamos? Una visión de reforma de Estado integral para reformar lo que haya que reformar, con visión de país, con visión de mejorar el nivel de desarrollo de nuestro país.

Dos: Clarificar muy bien las competencias de los tres órdenes de gobierno. En Francia hay cuatro órdenes de gobierno están perfectamente claras las responsabilidades de cada uno de ellos y está perfectamente clara la lana que le toca a cada uno, para hacer lo que tiene que hacer. No hay cacofonías.

Todo el mundo sabe lo que tiene que hacer, y lo está haciendo, acá nos estamos jaloneando, el presidente acusa a los de San Fernando, porque son los responsables de los migrantes, y nos andamos acusando porque hay confusión de competencias. Clarificar esas competencias para que los tres órdenes de gobierno tengamos perfectamente identificadas nuestras responsabilidades y estemos bajando en ellas.

Tercero, en particular, nos interesa que esa reforma del Estado derive en una clarificación de las competencias de los municipios tenemos que decirles a los alcaldes que los mandamos a la guerra con las manos atadas tres años, no te voy a reelegir, si eres regidor no puedes ser alcalde. En todo el mundo ser regidor es la escuela para ser alcalde, en México no, prohibido.

Tienes que llegar, pero ignorante e inpreparado a alcalde para que no la vayas a hacer, si la haces, pues entonces compites con no sé quién. Entonces, clarificar muy bien las competencias de los municipios, para que cuando menos, y con políticas públicas ordenadas a nivel nacional, que no tenemos clarificadas las políticas públicas a nivel nacional en todos los temas que ya comenté.

Entonces, un alcalde que sepa, con un manualito, qué es lo que le toca hacer, de pérdida que tenga clarísimo lo que le toca hacer; se tardan ocho meses los alcaldes en darse cuenta de qué es lo que les toca, y qué es lo que no.

Cuarto, detonar la vocación y la prioridad social de los municipios. Yo como municipalista de 11 años sueño con un país en el que los municipios sean responsables de la política social, y eso va a reflejarse en bienestar, en calidad, en mejoramiento, en el combate efectivo a la pobreza dándole a los alcaldes esos instrumentos, y quinto: Una agenda muy completa de reformas estructurales en materia competencial en cada uno de los principales sectores o áreas del desarrollo de nuestro país, en donde los tres órdenes de gobierno transversalmente tengamos alguna responsabilidad.



- **Centralismo Cultural, Político y Legislativo.**
- **Modelo Competencial y Hacendario Centralizado.** 1920–1980 (desarrollo estabilizador).
- **Federalismo de Tres Partes (formal) y de dos partes (real):** Gobiernos Federal y Estatales; Municipios siguen siendo administraciones.
- **Reformas Constitucionales de 1983 y 1999.** Artículo 115, parciales.
- **Debilidad Política, Hacendaria e Institucional.**
- **Régimen Competencial Actual.** Acota capacidades de Municipios, administran programas no participan en decisiones.



- **Modelo Establecido por el Artículo 115 Constitucional,** reglamentado por leyes orgánicas municipales de los Estados.
- **Municipios Facultados para:**
 - **Otorgar Servicios Públicos a la Ciudadanía:** Alumbrado público, seguridad preventiva, agua, recolección y disposición de residuos, etc.
 - **Orientar el Reordenamiento Urbano:** Planeación del desarrollo de la Ciudad, equipamiento, etc.
 - **Administrar la Hacienda y Patrimonio Municipal.**
 - **Reglamentar sobre la Administración de su Jurisprudencia:** Carácter legislativo para la expedición de bandos de gobierno y reglamentos.

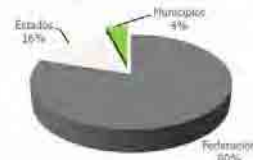




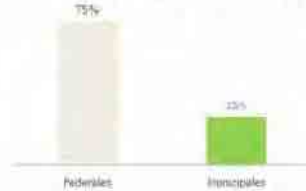
Situación Actual: Competencias Hacendarias

- **Competencias Hacendarias y Fiscales centralizadas.**
- **Inequidad en el reparto de los recursos.**
- **Escasez de Recursos para Cumplir con Competencias Actuales.**
- **Capacidad Limitada de Gravamen y Recaudación de Impuestos. Solamente cobran el Impuesto Predial.**

Repartición del Pastel Fiscal



Origen de los Ingresos Municipales



Situación Actual: Competencias en Desarrollo Social

- **Las Ciudades son los Principales Focos de la Pobreza**, ocasionado por la urbanización creciente.
- **Concentración Poblacional y Estratificación de las Ciudades.** El 12% de población vive en 9 Municipios; en 142 Municipios residen menos de mil habitantes en c/u.
- **Municipios Ausentes del Desarrollo Económico y Social.** Solamente los grandes tienen posibilidad de invertir en programas de desarrollo económico y social.
- **Nudos Estructurales Impiden la Continuidad de las Políticas Públicas;** ej. período de gobierno de 3 años sin reelección.
- **Podrían Elaborar Políticas Locales de Alto Impacto,** debido a la cercanía con la ciudadanía.



FENA M

Situación Actual: Competencias en Desarrollo Social (2)

- **Cubren Necesidades de su Población en Ámbitos como la Educación y Salud**, aún cuando son competencias de índole federal y estatal; desorden competencial.
- **Desarrollan Programas para Grupos Vulnerables**, madres solteras, adultos mayores, jóvenes, migrantes, etc.
- **Fomentan las Actividades Económicas**, mediante acciones que impulsan el empleo y el emprendimiento.
- **Vinculación con la Cultura**. Los Municipios cuentan con un gran patrimonio tangible e intangible y lo promueven.



FENA M

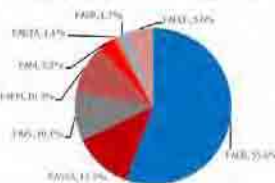
Competencias en Seguridad Pública

- **Atribuciones Constitucionales en Seguridad Preventiva.**
- **Escasos Recursos para Atender la Grave Problemática de Inseguridad en los Municipios**, sólo el 1.7% del presupuesto del Ramo 33 se asigna al FASP.
- **SUBSEMUN Beneficia al 9% de los Municipios.**
- **Se Destina al Reclutamiento y Equipamiento de Cuerpos Policiales**, no fortalece el carácter preventivo y social.

Comparativo del Presupuesto Asignado al SUBSEMUN y a la SSP Federal



Distribución del Ramo 33





- **Visión municipal de satisfacer necesidades presentes sin comprometer a futuras generaciones.**
- **Desafío de proveer:**
 - Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales.
- **Limpia, tratamiento, y disposición final de residuos.**
- **Promoción de políticas públicas locales orientadas a la:**
 - Utilización eficiente de recursos y reducción de costos.
 - Sensibilización de la ciudadanía sobre temas ambientales.
- **Dispersión y falta de recursos para una estrategia local, centralizados por el nivel federal; SEMARNAT y CONAGUA.**

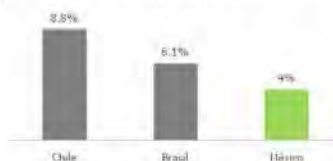


FENA M

Gobiernos Locales en América Latina

- **Principales Responsables del Desarrollo**, en ámbitos como salud, educación y cultura.
- **Tendencia por Fortalecer las Finanzas Municipales**, mediante una mayor asignación de recursos.
- **Mayor Capacidad para Obtener Ingresos Propios**, gravamen a la circulación de vehículos y para el funcionamiento de actividades económicas.

Participación de los Municipios en los Ingresos Fiscales



FENA M

Visión FENAMM sobre Distribución de Competencias

- **Estados libres y soberanos, Municipios realmente autónomos**, a partir de redefinir competencias de los tres órdenes de gobierno.
- **Establecer un claro y coherente Programa Nacional de Descentralización que implique:**
 - **Descentralización de las Políticas Públicas**, con visión de desarrollo local.
 - **Delegaciones federales**. Trasladar responsabilidad funciones, facultades y recursos de las delegaciones federales a los Estados y Municipios.
 - **Descentralización de la administración pública**, entregar a Municipios la operación de los organismos, dependencias y empresas paraestatales que cuya actividad sea de naturaleza local.



FENA M



Descentralización en Materia Política

- **Federalismo y Fortalecimiento Municipal.** Reconocer la dignidad de los Municipios en lo político, institucional, legislativo y presupuestal.
- **Reforma jurídica municipal integral del 115 Constitucional,** que fortalezca la capacidad política y de gestión de los Ayuntamientos.
- **Derecho de Iniciativa.** Permitir a los Municipios presentar iniciativas ante los Congresos Nacional y Locales.
- **Facultades de los Cabildos.** Transferirles la facultad de definir áreas de concentración de los esfuerzos.
- **Fortalecimiento de los Cabildos.** Analizar mecanismos de elección de regidores y síndicos, posibilitando sean electos en cargos municipales en el período inmediato posterior.



FENA M



Descentralización en Materia Hacendaria

- **Otorgar potestad tributaria a Municipios,** para que cuenten con nuevas fuentes de recaudación.
- **Facultar a Municipios para administrar el régimen de pequeños contribuyentes, REPECOS.**
- **Integrar a los Gobiernos municipales al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.**
- **Establecer Sistemas Estatales de Coordinación Fiscal.**



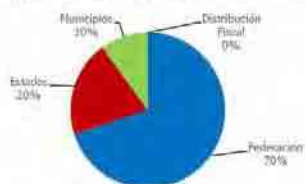
FENA M

Descentralización en Materia Hacendaria (2)

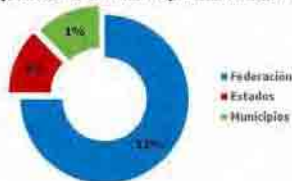
▪ **Reformar la Ley de Coordinación Fiscal**, para distribuir los recursos: 70% Federación; 20% Estados y 10% Municipios.

▪ **Reforma Fiscal Federalista**, que el IVA sea un impuesto federalista, 12% Federación, 3% Estados y 1% Municipios.

Propuesta FENAMM Distribución Fiscal



Propuesta FENAMM Repartición del IVA



FENA M

Descentralización por Sectores

▪ **Otorgamiento de responsabilidades y recursos a Municipios en materia social:** salud, educación, deporte, cultura y medio ambiente.



▪ **Servicios públicos municipales**, darle a los Municipios atribuciones en ámbitos de su interés vital: ej. Administración y operación de puentes internacionales y de puertos.





Descentralización por Sectores (2)

- **Derogar disposiciones federales que impiden a Municipios cobrar derechos por uso de vía pública a empresas prestadoras de servicios públicos:** CFE, CNA, TELMEX y otras telefónicas; de comunicaciones, PEMEX, CAPUFE, FFCC, ASA, Puertos, y gas natural para uso domestico, entre otros.
- **Participación en los órganos de decisión de cada sector:** Consejo Nacional de Seguridad Pública, BANOBRAS, etc.



Visión de la FENAMM sobre la Distribución de Competencias

- Reforma Política y del Estado Integral.
- Clarificar Competencias de los Tres Órdenes de Gobierno.
- Esclarecer el Ámbito de las Competencias de los Municipios.
- Detonar la Vocación de los Municipios es la Política Social.
- Reformas Estructurales Sectoriales de Competencias.





SEMBLANZA CURRICULAR

El Mtro. Sergio E. Arredondo Olvera, es licenciado y maestro Sergio Arredondo Olvera, es licenciado en Derecho por la Universidad de Nuevo León y licenciado en ciencias políticas por la propia universidad, maestro en administración pública por el Instituto Nacional de Administración Pública y en Economía Internacional, por la Universidad Belgrano, de Argentina.

Dentro de sus actividades profesionales y dentro del servicio público, ha sido coordinador de asesores del director general, gerente de Desarrollo Social en Petróleos Mexicanos; consejero político y de prensa en la embajada de México en Argentina, funcionario público en el gobierno federal, en las secretarías de Gobernación, de Economía y de la Contraloría General de la Federación, así como en la Secretaría de Desarrollo Social del Estado de Tamaulipas.

Su experiencia en asuntos municipales le ha llevado a incursionar precisamente en las organizaciones de las cuales ahora él es representante y directivo: secretario general de la Conferencia Nacional de Alcaldes y Municipios, director ejecutivo fundador y actual secretario general de la Federación Nacional de Municipios de México; impulsor y fundador de la Conferencia Nacional de Alcaldes y Municipios, hoy secretario general, delegado de México por más de 12 años ante las más importantes cumbres y congresos mundiales de gobiernos locales y municipales y consultor experto en cooperación nacional e internacional y director y socio de varios despachos de consultoría especializados en desarrollo de megaproyectos municipales. Cedemos el uso de este micrófono al licenciado Sergio Arredondo Olvera.

LIC. MARÍA DEL ROSARIO CASTRO LOZANO

Coordinadora del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal de la SEGOB
Ponencia en power point y versión estenográfica

El tema del federalismo es un tema muy complejo, es un tema de suma reflexión y profundidad; y permítanme decirles que es un tema siempre inacabable. En el tema que vamos a presentar, que son los antecedentes, les doy un bagaje muy concreto de los distintos sexenios de Echeverría y López Portillo, del 70-82 que en materia de federalismo, de descentralización regional no hubo en esos dos sexenios mayor trascendencia.

En el periodo de Miguel de la Madrid, 82-88, se presentó importante iniciativa de descentralización, pero sin apoyos paralelos que permitieran avanzar en el fortalecimiento de los estados y municipios. Se señaló dentro del plan la descentralización por medio de tres estrategias: el fortalecimiento del federalismo; el fomento del desarrollo regional; la intensificación del ámbito municipal; y la reforma del 115 en su establecimiento de responsabilidad en materia de servicios públicos.

En el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, 88-94, con excepción de la política educativa, la descentralización como iniciativa gubernamental prácticamente desapareció de la agenda de gobierno. Recordemos el Programa Solidaridad que era directo al gobierno, al enfoque territorial pero sin tomar en cuenta ni siquiera a estados ni a municipios.

En el gobierno de Ernesto Zedillo, 94-2000, se plantea por primera vez un Programa para un Nuevo Federalismo a través del cual se generaron iniciativas de redistribución de funciones en los tres órdenes de gobierno en materias como educación, salud, desarrollo social y lucha contra la pobreza del Ramo 33.

Y entramos a la alternancia. En el sexenio del presidente Vicente Fox se continúa con el impulso al federalismo y se formula el Programa Especial para un Auténtico Federalismo.

Puse estos antecedentes para hacer un análisis muy objetivo por lo menos de tres sexenios anteriores al del presidente Fox y analizar el del presidente Fox y el del presidente Calderón.

Se crea el un órgano encargado del seguimiento y evaluación de la política federal y el gobierno de la República. Se crean mecanismos de coordinación intergubernamental en políticas públicas que promueven la vinculación entre ór-

ganos de gobierno y se fortalecen los ya existentes. Se crean instrumentos de política pública que contemplan la coordinación y participación de otros órdenes de gobierno y surgen nuevos actores en escena: La Conago, la Conam, asociaciones municipales diversas y organizaciones académicas.

Aquí me voy a detener en la siguiente: en el federalismo, en el escenario de la transición democrática. Antes del 2000 teníamos muy particularmente un escenario político muy vertical y ahora, a partir del 2000, tenemos un escenario político-democrático muy transversal. Se agrupan los gobernadores y en ningún artículo de la Constitución, de la Carta Magna, dice de la asociación de la Conago, pero es importante decir que estos escenarios políticos, estos cambios políticos obligan muy particularmente al diálogo y a la construcción política con todos los actores.

La Conago se hace fuerte y la agrupación de las asociaciones, como lo dijo Sergio, la Fenam, la Amac, entre otras más que ya en lo local o en el ámbito estatal o en su vocación, en su esencia, sea costera o sea petrolera, también se agrupan y son actores políticos que establecen actores muy particularmente en una agenda de pesos y contrapesos. Los Congresos locales, los académicos, el Congreso propio de la Unión, y en este contexto el gobierno federal adquiere un nuevo papel como articulador de las propuestas de los distintos actores.

Miren ustedes, en lo siguiente particularmente quisiera que reflexionáramos qué significa fortalecer el federalismo en el sexenio del presidente Calderón. Pasar de un federalismo vertical y paternalista a uno subsidiario, corresponsable, asimétrico y gradual. Dos mil 441 alcaldes.

La alcaldía más pequeña es de 102 habitantes. La alcaldía más grande es de dos millones de habitantes. El municipio de Huamantla tiene 51 regidores y su sesión de cabildo dura 12 horas. Hay ayuntamientos con ocho, con nueve, con 11, con 15 regidores. Particularmente queremos decir que las legislaciones locales en los distintos Congresos, determinan muy particularmente la piel humana del municipio.

Hay municipios fuertes que tendremos que trabajar en la agenda solidaria, pero también hay municipios que requieren en sus capacidades institucionales ser subsidiados. Sin embargo, es en el enfoque local en donde tenemos que trabajar en la agenda si queremos que México sea fuerte.

Para el presidente Calderón no implica sólo descentralizar; es establecer canales permanentes de comunicación y colaboración en un marco de solidaridad, subsidiaridad y corresponsabilidad. Propiciar mayor gobernabilidad democrática. Desarrollar institucionalmente a los municipios. Transparentar el ejercicio de los recursos públicos. Generar competitividad y desarrollo económico en las regiones. Éstos son los cuatro ejes muy particularmente en donde la agenda también del Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal, estamos trabajando.

La encuesta de INEGI nos arroja 690 mil funcionarios públicos de primer nivel. El 70 por ciento de estos funcionarios públicos tiene por primera vez su primera experiencia gubernamental. Y el tema al no tener la reelección el municipio, al no tener esta reforma política, la administración entrante al municipio tarda seis meses en conocer el bagaje gubernamental y cuando lo domina en el tercer año los últimos seis meses, ya se va. Es volver a empezar.

Pero también tenemos que decir que los planes de desarrollo municipal de los gobiernos locales, que las leyes orgánicas municipales obligan. En ninguno de los planes de desarrollo municipal está la obligatoriedad, desde el punto de vista legislativo, de evaluar. Y si no se evalúa la acción de gobierno y no se mide no tenemos la repercusión en eficacia y en eficiencia en las condiciones de vida de los gobernados.

Al hablar de la corresponsabilidad y subsidiaridad de los tres órdenes de gobierno es compartir la tarea de las facultades concurrentes que entre la federación, los Estados y los municipios se tienen. En materia de salud y educación, indudablemente que los ayuntamientos y presidentes municipales en esas facultades las tienen propiamente el Estado y la federación, pero es el municipio, es el ayuntamiento y es el alcalde donde vierte la gran demanda las distintas escuelas, los distintos padres de familia, y el presidente y el ayuntamiento no pueden soslayar diciendo “a mí no me toca”.

Son facultades que nosotros consideramos en el fortalecimiento institucional y en la competencia del ejercicio presupuestal que no podemos dejar solo a los municipios. El municipio si está fuerte, está fuerte el Estado, está fuerte la nación; si el municipio está débil, está débil el Estado y está débil la nación. Es desde lo local, desde la raíz de México, en el centro, en el sur y desde el norte con su hetero feminidad, el reto que nos implica tanto la federación, como a los Estados y a los municipios. Fomentar mecanismos de coordinación intergubernamental entre los distintos órdenes de gobierno. Ya no hay gobernanza de un sólo partido. Las elecciones del año pasado nos dieron por primera vez lo que le llamamos nosotros gobiernos divididos o yuxtapuestos, democráticamente hablando.

¿Qué significa lo anterior? Que el 58 por ciento de los gobiernos locales no pertenecen al mismo partido político, sea de la federación o sea de la entidad, o el gobernador puede ser de un partido político, un alcalde de otro y el propio presidente de la República puede ser emanado de otro distinto.

Esto en la operación del ejercicio presupuesta, más allá de colores y de partidos, implica un reto de complementar esfuerzos de cómo baja el ejercicio presupuestal para fortalecer y cumplir las demandas que la ciudadanía nos exige. Y en esta exigencia la ciudadanía nos pide a los órganos de gobierno no competir ni confrontar, si no complementar, sumar y construir para tener una

agenda más allá de colores y partido y que cumplamos con las exigencias. No puede decir el alcalde “no me toca”, o el gobernador “no me toca”, o la federación “no me toca”. Nos toca a todos cumplir con la exigencia y es ahí donde la coordinación intergubernamental entra en función de las mayores responsabilidades y competencias a los Estados y municipios.

Es importante decirles que en cada Estado hay, ya sea de la Secretaría de Gobierno de cada entidad o de planeación, o institutos federalistas estatales, o institutos estatales de desarrollo municipal, afortunadamente ya en los 32 Estados existen los órganos de cada entidad que atienden a su vez la agenda local de su propio Estados.

Al inicio del sexenio, de 32 entidades solamente teníamos 23 Estados que tenían órganos que podían atender sus propios municipios no en el tema político sino en la agenda técnica. Asistir a los Estados y municipios en el fortalecimiento de capacidades institucionales.

En el sexenio del presidente Fox se hizo una encuesta para medir las capacidades institucionales de los gobiernos locales. En ese entonces mil 589 gobiernos locales en capacidades institucionales no reportaron los mínimos de capacidad institucional, y esto es un reto muy particular que se dio en el sexenio del presidente Fox.

Y en el sexenio del presidente Felipe Calderón aportaron la capacitación, la profesionalización, la certificación con la alianza no sólo del gobierno de la República, la propia de los Estados, y la propia de los gobiernos locales, sin utilizar el bagaje tan importante que en el contexto en todo lo ancho y en todo lo largo de nuestro país tienen las universidades. Hoy 110 universidades de todos los Estados están trabajando con el instituto en la agenda en la profesionalización, certificación y capacitación con la finalidad que tengamos funcionarios públicos, en la gestión de recursos con mayores conocimientos y capacidades institucionales.

Pediría muy particularmente que pasáramos a las estrategias que guían las acciones del gobierno federal en materia de federalismo y desarrollo municipal. En el primer punto se establece, restablecer sobre bases más firmes la relación fiscal entre el gobierno federal, las entidades y como lo dijo Sergio, el impuesto que cobran los municipios es el impuesto predial y que es importante para nosotros también muy particularmente el que se pueda tener y aportar a los municipios mayores recursos.

Sin embargo, no se trata sólo de más recursos, sino al traer más recursos, se requiere, si se tienen las capacidades institucionales, no sólo para administrar los recursos, sino para aplicarlos y ejercerlos y repercutirlos en la esfera de gobierno local.

El instituto considera que hay suficiente capacidad en un gran número de municipios a todo lo ancho y a todo lo largo de nuestro país. Indudablemente, también hay municipios que presentan alta vulnerabilidad y alta marginalidad y ahí tendremos que aplicar la subsidiaridad.

Acordamos y concordamos que el modelo de gobierno de ayuntamiento es el mismo que tiene el ayuntamiento de 102 habitantes como el que tiene 2 millones de habitantes. Es el mismo modelo del siglo XX, que del siglo XXI y que de este modelo indudablemente tiene que ser modificado y cambiado por eso el instituto está trabajando no sólo en el contexto nacional.

Visitamos los congresos locales, para ver las legislaciones locales, para trabajar también con los diputados locales que traen el pulso de la piel humana que es el municipio en cada una de sus entidades y trabajar para ver la integración de los ayuntamientos.

Hay otros, muy particular por el tema, usos y costumbres y hay otros en donde los candidatos al no ganar una elección que son candidatos a presidentes municipales al perder la elección independiente que no lograron se integran como regidores al nuevo ayuntamiento ocasionando rispidez en la gobernanza, pero esto no tiene que ver en el contexto nacional, tiene que ver con legislaciones locales.

Entonces, tendremos que ver que en materia en federalismo tiene su implicación nacional, pero también tiene su implicación en la legislación local.

Hablaba Sergio muy particularmente de los ingresos. Quiero expresar, particularmente, que del monto total de la recaudación federal participable, del 100 por ciento de esa bolsa, el 52 por ciento de la recaudación se va a Estados y municipios. Difiero con todo respeto de ese 80 por ciento que el maestro Arredondo nos ha aportado, tenemos las cifras, con todo gusto, podemos aportarlas como un complemento posterior a la conferencia.

En relación a los municipios de ese 52 por ciento estamos hablando en un rango entre el 8 y el 9.1 por ciento de la bolsa. A mi me parece que es un 0.9 por ciento de la bolsa. Me parece que es un avance en relación a los tres sexenios anteriores del 2000, pero indudablemente coincido con el maestro Arredondo que es necesario más recursos también para los municipios.

Por otra parte, avanzaríamos en la forma activa de promover un diálogo con los Poderes de la Unión, los órdenes de gobierno, los partidos y organizaciones políticas y la sociedad en el debate sobre las reforma de Estado, tema prioritario, en donde es una prioridad para nuestro país entrar en este escenario, pero tiene que ir aparejado con sistemas de evaluaciones, de cómo se evaluaría para

que pudieras acceder a la reelección, quitando el candado como en el avance, en el Senado se dio, para que sea debatible en los congresos de los Estados.

Entraríamos a las acciones del gobierno federal que se enfocan a cuatro vertientes de trabajo. Para el fortalecimiento del federalismo, el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales. Escuchaba muy respetuosamente al maestro Arredondo. De 32 estados, 19 gobernadores fueron alcaldes, 19, y hoy son gobernadores y siendo gobernadores no tienen la misma visión que cuando fueron alcaldes.

¿Qué quiere decir esto? Que la agenda desde lo local tiene que ver con un marco jurídico de facultades y competencias que proteja y que blinde los niveles de órganos de gobierno, sí, pero también tiene que ver la actitud política para ver en un escenario que el municipio de ninguna manera es el último de la cadena alimenticia, es el primero en el órgano de gobierno y así es el enfoque que le estamos dando desde lo local en el instituto con la metodología de la agenda de lo local en donde certificamos a los municipios, tratando de estar coordinados.

Políticas públicas con enfoque de territorio. Más de 56 zonas metropolitanas. En el siglo XX de cada 10 mexicanos, siete vivían en provincia y tres en zonas metropolitanas. En el siglo XXI de cada diez mexicanos siete viven en zonas metropolitanas y tres en provincia.

Fenómenos de gran concentración y fenómenos de gran dispersión es el reto. Si no tenemos esta política con enfoque territorial, donde va más allá del territorio de quién gobierna y el partido de quien gobierna, difícilmente podemos cumplir las expectativas. La coordinación intergubernamental en la complementación de esfuerzo es el reto y la adecuación del marco constitucional.

En este gobierno de transición es importante decir que hemos logrado grandes avances; pero indudablemente no estamos completos y en el trabajo tiene que ver la parte que corresponde por parte de los gobiernos locales, por parte de los gobiernos subnacionales, en los Estados y la propia del gobierno de la república.

¿Qué se pretende en la coordinación intergubernamental? Fortalecer los canales. He visto en los Estados, que hay alcaldes de otro partido que se llevan muy bien con sus gobernadores de otro partido, que hay alcaldes de un mismo partido con su propio gobernador, que no se llevan bien y no tiene que ver con el marco de facultades y competencias, tiene que ver con la actitud de servicio y de trascender hacia las ciudades.

Por último, los ejes estratégicos en el fortalecimiento del federalismo y desarrollo municipal. En materia de desarrollo social la incursión de los gobiernos

locales es muy buena, 2004 fue muestra, en sexenio del presidente Fox, donde los presidentes municipales, los ayuntamientos, los consejos municipales de desarrollo social, tuvieron vida plena.

Antes del 2004 ni siquiera estaban tomados en cuenta y esto es importante en la dotación de mayores atribuciones, el Consejo Nacional de Seguridad Pública en el cual estuvimos me parece que todos los presidentes y presidentas municipales del Consejo de Seguridad Nacional, en la persona de Lorena, nuestra excelente alcaldesa de Aguascalientes, fue muy representada y hay una agenda propia. Hace dos semanas estuvimos precisamente trabajando y estaremos con ella a todo lo ancho y a todo lo largo de nuestro país construyendo desde lo local.

El Consejo Mexicano de Desarrollo Rural Sustentable, el Consejo Nacional para el Desarrollo Social, en donde tienen espacios las asociaciones para construir agendas, también con el gobierno de la república. En fin.

Las políticas públicas con enfoque territorial, si son tan amables, facilitarían de manera efectiva el desarrollo regional, partiendo de la premisa en la que se debería de reconocer la heterogeneidad. No podemos medir igual a los desiguales. No es lo mismo Tijuana que Tuxtla, no es lo mismo el municipio de 102 habitantes que el de 2 millones de habitantes, es el mismo modelo de gobierno. Permítanme decirles, pero no podemos medir igual a los desiguales en reglas de operación y en ejercicio presupuestal.

Tenemos que ver que la política pública tiene que ser muy adaptable, muy acorde a la región, a la vocación, a la tipología de municipios metropolitanos, urbanos, rurales, semiurbanos, indígenas; en cada uno de estos sectores tiene que ser muy adaptable, porque ésta es nuestra raíz y ésta nuestra riqueza.

Las reglas de operación que son sumamente complejas para los alcaldes, no sólo es la capacitación, la profesionalización y la certificación el reto, es la habilidad de la gestión.

En septiembre en la Cámara de Diputados están inundados de alcaldes y quieren presentar proyectos. Y permítanme decirles que muchos de ellos se quedan en subejercicios porque no cumplen con la regla de operación. Y ahí la coordinación no debe ser entre órganos de gobierno, también tiene que ser con el Legislativo. El fondo de Fopam, el tema del Subsemum.

En la Cámara de Diputados se decidió que fueran tres por Estado, tuvieran o no tuvieran indicadores y ¿qué pasó? Que 16 municipios en el país les bajaron el Subsemum en relación al año anterior porque no se aumentó el techo.

Necesitamos más relación con los legislativos y necesitamos una articulación y una comunicación más permanente, más vertebrada, para que no estemos sólo en los órganos de gobierno, sino también con el ámbito legislativo en sus decisiones, en sus repercusiones.

El análisis que tenemos del Fenam, por ejemplo del 2011, no está privilegiando a los municipios más marginados. Ustedes pueden ver los resultados en el instituto y van a ver que en el Fopam se está privilegiando a los metropolitanos, cuando en un principio el interés eran los más débiles los que tenían menos recursos. Entonces esto nos permite en cada ejercicio presupuestal, ir evaluando, ir analizando, ir comunicando, para que en el próximo PEF 2012 los diputados también tengan conocimiento de cómo fue el ejercicio y su baja en el mismo.

Fondos metropolitanos en donde los presidentes municipales también necesitan más participación. Necesitamos que los presidentes municipales en los fondos metropolitanos, en sus reglas de operación, les demos más facultades y competencias y no absorban en una gran mayoría las entidades en este ejercicio presupuestal cuando la creación de estos fondos metropolitanos es precisamente para tener gran impacto en lo regional.

En fin, creo que el tiempo, maestro, me excedí unos cuantos minutitos, pero les agradezco y sé que vamos a tener un espacio para retroalimentar.



LA VISIÓN MUNICIPAL EN EL SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

¿Federalismo?



SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN
SEGOB

“Forma de organización política en la cual sus funciones y ámbitos se reparten de tal manera entre los estados miembros y el estado central, que cada orden puede tomar sus decisiones” Nholen Dieter

Federalismo como principio organizativo en otras Naciones



SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN
SEGOB

Algunos ejemplos clásicos de federalismos son:

- Canadá (1967) trataba de delimitarse y protegerse respecto a los E. U. A, garantizando un dualismo anglo franco.
- Suizo (1848) tuvo su origen en la autonomía local y cantonal.

Por lo que se da un federalismo como principio organizativo del poder público territorial.

En los casos de Alemania, Estados Unidos y Suiza, las competencias del Estado Federal están enumeradas en sus constituciones, mientras que en Canadá existe lo que se le llama federalismo Cooperativo.

El Federalismo en la Historia Mexicana

- Instancias locales de gobierno y administración creadas dentro de la Monarquía Española a finales del XVIII.
- Aprobación de constitución de Cádiz (1812), reconocimiento formal de los regionalismos preexistentes, a través de diputaciones provinciales.
- Plan Casa Mata (1823), establecía que las provincias tuvieran reconocimiento pleno para dirigir asuntos administrativos.
- Constitución de 1824.
 - De 1825 y 1833, primeras convenciones fiscales, para definir las facultades tributarias de los tres órdenes de gobierno.



El Federalismo en la Historia Mexicana

- Entre 1836 y 1847 rigieron al país dos constituciones centralistas, las Siete Leyes (1836) y las Bases Orgánicas (1843)
 - * Transformación de los Estados en Departamentos, con un Gobernador Designado por el Gobierno Central.
 - A partir de 1847 se da la tercera Convención Fiscal, se opta por un esquema de coordinación entre federación y estados, en donde estos últimos renuncian a cobrar impuestos, a cambio de una participación en la recaudación.
- Constitución de 1857 establece el sistema federal, fortalece al poder legislativo; libertad de cultos; las garantías individuales quedaron claramente definidas.



El Federalismo en la Historia Mexicana

- Constitución de 1917, no sólo ratificó al federalismo como sistema de gobierno y dotó de bases para garantizar la soberanía de los estados, sino que estableció el municipio libre como base política y administrativa de los estados.
 - * No se estableció claramente las competencias tributarias entre los órdenes de gobierno.
- En los 60's se crean los primeros Comités Promotores de Desarrollo de los Estados, organismos que definían y coordinaban la colaboración de los Estados en las tareas emprendidas por el Gobierno Federal.
- En los 80's hubo algunas descentralización de funciones como fueron:
 - Se implantó el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal
 - Se fortalecieron los Comités de planeación para el Desarrollo Estatal y los municipales.
 - Promulgación de la Ley de Coordinación Fiscal

Antecedentes

- Sexenio de Echeverría y López Portillo (1970-1982): iniciativas en materia de descentralización regional sin mayor trascendencia.
- Periodo de Miguel de la Madrid (1982-1988): importante iniciativa de descentralización, pero sin apoyos paralelos que permitieran avanzar en el fortalecimiento de los estados y municipios, se señaló dentro del PND la descentralización por medio de tres estrategias:
 - Fortalecimiento del Federalismo
 - Fomento del Desarrollo Regional
 - Intensificación del ámbito municipal.
 - Reforma Art. 115 Se establecimiento de responsabilidades en materia de servicios públicos.
- Sexenio de Carlos Salinas (1988-1994): con excepción de la política educativa, la descentralización como iniciativa gubernamental prácticamente desapareció de la agenda de gobierno.
 - Se diseñó el Programa Nacional de Solidaridad, deja poco margen de toma de decisiones a los gobiernos locales.
- Gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000): se plantea por primera vez un "Programa para un Nuevo Federalismo", a través del cual se generaron iniciativas de redistribución de funciones entre los tres órdenes de gobierno en materias como educación, salud, desarrollo social y lucha contra la pobreza (ramo 33).

El Federalismo y las relaciones intergubernamentales en el escenario de la transición democrática (2000-2006)

Sexenio del **Presidente Vicente Fox**: se continúa con el impulso al federalismo, y se formula el Programa Especial para un Auténtico Federalismo.



- Se crea el INAFED como órgano encargado del seguimiento y evaluación de la política federal del Gobierno de la República.
- Se crean mecanismos de coordinación intergubernamental en políticas públicas que promueven la vinculación entre órdenes de gobierno y se fortalecen los ya existentes.
- Se crean instrumentos de política pública que contemplan la coordinación y participación de otros órdenes de gobierno.
- Surgen nuevos actores en escena: CONAGO, CONAMM, asociaciones municipales diversas, organizaciones académicas, etc.

El federalismo en el escenario de la transición democrática

Surgen nuevos actores en la escena, y otros más “despiertan” después de un largo letargo.



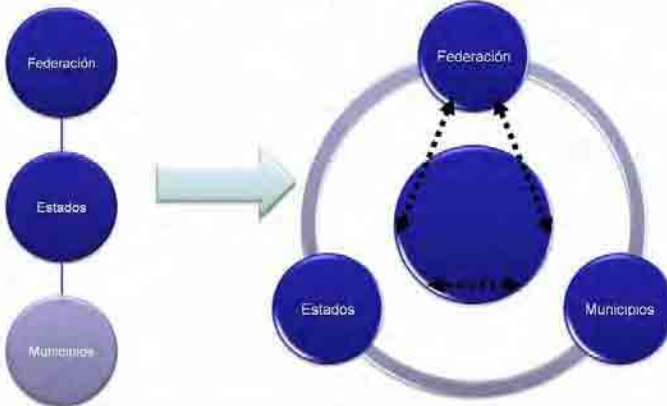
En este contexto el gobierno federal adquiere un nuevo papel como articulador de las propuestas de los distintos actores

¿Qué significa fortalecer al federalismo ?

Pasar de un federalismo vertical y paternalista a uno subsidiario, corresponsable, asimétrico y gradual



SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN
SEGOB



¿Qué significa fortalecer al federalismo para el Gobierno del Presidente Felipe Calderón?



SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN
SEGOB

- No implica sólo descentralizar, es establecer canales permanentes de comunicación y colaboración en un marco de solidaridad, subsidiariedad y corresponsabilidad.
- Propiciar mayor gobernabilidad democrática.
- Desarrollar institucionalmente a los municipios.
- Transparentar el ejercicio de los recursos públicos.
- Generar competitividad y desarrollo económico en las regiones.

¿Qué estrategias guían las acciones del Gobierno Federal en materia de Federalismo y Desarrollo Municipal?

Estrategias del **Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012** vinculadas con el fortalecimiento del federalismo y el desarrollo municipal (I):



- Impulsar la **corresponsabilidad y subsidiariedad** entre los tres órdenes de gobierno.
- Fomentar mecanismos de **coordinación intergubernamental** entre los diferentes órdenes de gobierno, y entre los mismos sectores dentro de los gobiernos estatales y dentro de la Administración Federal, otorgando **mayores responsabilidades y competencias** a los estados y municipios, así como permitiendo desarrollar acciones integrales.
- Asistir a los estados y municipios en el **fortalecimiento de capacidades institucionales** y en la capacitación y formación de sus equipos humanos de servidores públicos, lo que permita una mejor acción en todos los niveles de gobierno.

¿Qué estrategias guían las acciones del Gobierno Federal en materia de Federalismo y Desarrollo Municipal?

Estrategias del **Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012** vinculadas con el fortalecimiento del federalismo y el desarrollo municipal (II):



- **Restablecer** sobre bases más firmes la **relación fiscal** entre el Gobierno Federal y las Entidades Federativas.
- Diseñar e instrumentar mecanismos que promuevan y faciliten la **coordinación entre los tres órdenes de gobierno** en los programas y acciones relacionados con la **sustentabilidad ambiental**.
- Participar de forma activa y **promover un diálogo responsable** con los poderes de la Unión, los **órdenes de gobierno**, los partidos y organizaciones políticas y la sociedad en el **debate sobre la reforma del Estado**.

¿Qué estrategias guían las acciones del Gobierno Federal en materia de Federalismo y Desarrollo Municipal?

Estrategias del **Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012** vinculadas con el fortalecimiento del federalismo y el desarrollo municipal (III):



- Contribuir al **fortalecimiento de la autonomía y las capacidades de los municipios**, promoviendo la transparencia y la rendición de cuentas ante la ciudadanía.
- Coordinar y establecer **mecanismos para la transparencia y rendición de cuentas** de los gobiernos estatales y municipales en el ejercicio de los **recursos federales**.

¿Qué avances hemos tenido?

- Reforma fiscal para los que menos tienen
- Reforma constitucional en materia de transparencia
- Reformas en materia de rendición de cuentas
- Estrategia Vivir Mejor
- Creación del **SUBSEMUN**.
- **Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública**.
- Creación del **Fondo Nacional de Infraestructura**
- Programa para impulsar el crecimiento y el empleo



Actores en la Escena Nacional en la temática



- a) **Gobernadores**, quienes en lo individual o a través de la CONAGO están planteando documentos alternos como la propuesta de un “Acuerdo Nacional para el Fortalecimiento del Federalismo” promovida por el Gobernador del Estado de México.
- b) **Asociaciones de Presidentes Municipales**, que se han mostrado particularmente incisivos con la necesidad de una programa del Gobierno Federal en materia de desarrollo municipal.
- c) **Legisladores federales**, que en el marco de la Reforma del Estado han realizado una serie de foros de consulta para el tema de Federalismo y Desarrollo Municipal.
- d) **Académicos especializados** en el tema, que a través de foros o de medios de comunicación masiva, abordan sistemáticamente estos temas.

Las acciones del gobierno federal se enfocan a cuatro vertientes de trabajo para el fortalecimiento del federalismo.



¿Qué se pretende con la coordinación intergubernamental ?



SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN
SEGOB

Fortalecer las instancias de coordinación así como los mecanismos de comunicación entre los tres órdenes de gobierno, para el mejor ejercicio de la acción pública, partiendo de la premisa que el federalismo para este gobierno va más allá de la descentralización de funciones y recursos.

Ejes Estratégicos en el Fortalecimiento del Federalismo y del Desarrollo Municipal



SEGOB

- Dotar de mayores atribuciones a las instancias de coordinación actualmente existentes en donde concurren dos o más órdenes de gobierno (Consejo Nacional de Seguridad Pública, Consejo Mexicano de Desarrollo Rural Sustentable, Consejo Nacional para el Desarrollo Social).
- Incorporar a representaciones de los municipios en instancias de coordinación intergubernamental (Consejo Nacional de Seguridad Pública, Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, Conferencia Nacional de Ciencia y Tecnología, etcétera).
- Formalizar las relaciones intergubernamentales a través de la regularización de los convenios de colaboración.
- Fortalecer la participación de estados y municipios en aquellos programas en donde intervienen directamente.

El fortalecimiento institucional...



SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

SEGOB

Fomenta el desarrollo institucional de los gobiernos estatales y municipales respecto a sus capacidades técnicas, administrativas, financieras, legales y normativas, así como la profesionalización de los funcionarios públicos.

Ejes Estratégicos en el Fortalecimiento del Federalismo y del Desarrollo Municipal



SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

SEGOB

- Transferencia de nuevas potestades, atribuciones y recursos a los gobiernos locales en función de sus capacidades institucionales.
- Brindar capacitación y asistencia técnica a funcionarios estatales y municipales para el correcto manejo de los recursos públicos federales.
- Apoyo a la gestión de recursos humanos de las administraciones estatales.
- Capacitar a las autoridades municipales electas
- Apoyar a los gobiernos municipales en el desarrollo de su reglamentación.
- Fomentar el asociacionismo municipal en la prestación de servicios públicos.

Las políticas públicas con enfoque territorial



SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

SEGOB

Facilitan de manera efectiva el desarrollo regional, partiendo de la premisa en la que se debería de reconocer la heterogeneidad que existe entre estados, municipios y regiones del país, en términos demográficos, sociales, económicos y culturales.

Ejes Estratégicos en el Fortalecimiento del Federalismo y del Desarrollo Municipal



SEGOB

- Fomentar que las Reglas de Operación, puedan ser operadas de manera amigable para las Entidades Federativas y para los municipios independientemente de la heterogeneidad que prevalece en ellos.
- Conformar una Tipología Municipal única que pueda ser utilizada por todas las dependencias, entidades y organismos federales.
- Promover un modelo de desarrollo regional, para atender las demandas específicas de cada una de ellas.
- Acordar la realización de una encuesta nacional para los municipios del país, que nos permita establecer políticas públicas con mayor asertividad

Ejes Estratégicos en el Fortalecimiento del Federalismo y del Desarrollo Municipal

Adecuación del Marco Institucional



SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN
SEGOB

- ❑ Respetando la autonomía de las Entidades Federativas y los municipios, establecer asesorías e indicadores en materia de actualización de marco jurídico y administrativo.
- ❑ Establecer un frente común en materia de transparencia, en la distribución, aplicación y comprobación de recursos para aumentar la eficacia de estos.
- ❑ Impulsar la revisión de legislaciones federales, para lograr la congruencia con las federales. (Ej. Ley de Coordinación Fiscal).
- ❑ Dotar de mayor concurrencia a las Entidades Federativas y a los municipios en diversos temas como Educación, Salud y Seguridad Pública.

TEMAS (QUE SE HAN VISITADO) EN MATERIA DE FEDERALISMO		
Campo (Eje estratégico)	Elemento crítico que obstaculiza el Desarrollo	Línea de acción (propuestas)
Coordinación Intergubernamental	<ul style="list-style-type: none"> • Insuficiencia e inhomogeneidad en las relaciones de coordinación intergubernamental entre los tres órdenes de gobierno. • Existe en México un desconocimiento general y descentralizado de la realidad municipal y del federalismo mexicano, lo cual limita la profundidad y el impacto de las políticas de desarrollo y coordinación intergubernamental. • Débil institucionalidad de políticas y programas de desarrollo municipal. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Creación de una agenda nacional compartida y consensada que se mayor fuerza a los gobiernos locales. 2. Redistribución de competencias gubernamentales. 3. Reconocimiento de nuevas formas de representación gubernamental. 4. Transformar el Sistema de Maneación Democrática por un modelo que asegure una gestión participativa de los gobiernos locales. 5. Revisión del modelo de delegaciones federales. 6. Fortalecer los mecanismos jurídicos y técnicos para favorecer la constitución de asociaciones de municipios.
Fortalecimiento institucional de los gobiernos locales	<ul style="list-style-type: none"> • Insuficiencia de recursos económicos. • Recursos etiquetados. • Instrumentos de crédito público con alto costo para los municipios. • Limitada capacidad institucional de los municipios con respecto desarrollo y reparación de infraestructura inadecuadas, mecanismos de control gubernamentales. • Faltas de capacitación y actualización de autoridades municipales electas. • Alta movilidad y rotación de funcionarios. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Desarrollar las capacidades de las autoridades y servidores públicos locales. 2. Contribuir un esquema nacional que articule y coordine los esfuerzos de Capacitación y profesionalización, con esquemas de evaluación y certificación. 3. Establecer la Capacitación y profesionalización de los municipios promoviendo la certificación de funcionarios y el establecimiento de sistemas locales de gestión de Recursos Humanos. 4. Promover la transferencia de recursos con una mayor rendición de cuentas de los mismos. 5. Formación de facultades para el desarrollo de un programa de capacitación Municipal. 6. Implementar el Servicio Profesional de Carrera en las Administraciones Municipales. 7. Reformar los artículos 33 y 37 de la Ley de Coordinación Fiscal para fortalecer financieramente a los municipios. 8. Crear un Programa Integral de Fortalecimiento Institucional.

TEMAS QUE SE HAN VERTIDO EN MATERIA DE FEDERALISMO		
Campo (Eje estratégico)	Elemento crítico que obstaculiza el Desarrollo	Línea de acción (propuestas)
Políticas públicas federales con enfoque territorial	<ul style="list-style-type: none"> Reglas de operación complejas e inadecuadas a la realidad local. Debilidad institucional y Asimetría de los Organismos Estatales de Desarrollo Municipal Los recursos y programas del gobierno federal en materia de desarrollo municipal están dispersos y desarticulados y con frecuencia no tienen un enfoque territorial y una visión "desde lo local". 	<ol style="list-style-type: none"> Nuevo Federalismo mexicano para lograr un sistema fiscal homogéneo que permita alcanzar un mayor crecimiento y equilibrio entre las regiones Desarrollo regional equilibrado que impulse la vocación productiva y la instrumentación de políticas públicas a nivel regional que respondan a las características y necesidades específicas de cada región Descentralización administrativa y redistribución de competencias, fortaleciendo organizativa y financieramente al municipio para que tenga la capacidad de asumir los nuevos compromisos y responsabilidades. Rediseño de programas federales con participación local, simplificar las reglas de operación y facilitar su acceso para asegurar la oportunidad de los mismos para atender las necesidades sociales.
Agenda legislativa e impulso de la Reforma Municipal	<ul style="list-style-type: none"> El marco jurídico municipal es extenso, complejo y contradictorio. Desconocimiento de la facultades reglamentaria. Escasa participación social en el diseño de políticas y programas. Discontinuidad de políticas y programas de desarrollo local. Corto periodo de mandato. Imposibilidad de reelegir Autoridades Municipales. Débil posicionamiento político del tema del federalismo y desarrollo municipal. Escasa representatividad de regidores y síndicos. Reglamentación municipal insuficiente. 	<ol style="list-style-type: none"> Incluir al municipio como elemento de la nación mexicana Vincular el PMD con los planes estatales y municipales con visión de largo plazo Reelección de Autoridades Municipales Creación de consejos ciudadanos de vigilancia Establecer el servicio profesional de carrera Obligar jurídicamente a la capacitación de autoridades electas Garantizar la transparencia y rendición de cuentas Ampliar los recursos transferidos a municipios Proteger el patrimonio municipal Creación de consejos urbanos que participen en la planeación local Que se realice una fiscalización del cumplimiento de planes y programas municipales.

SEMBLANZA CURRICULAR

La Lic. Ma. del Rosario Castro Lozano, es licenciada en derecho por la Universidad Autónoma de Coahuila, y candidata a maestra por la misma institución académica.

Ha desempeñado el cargo de presidenta municipal de la Ciudad de Lerdo, tercer municipio más importante del estado de Durango en dos ocasiones: la primera vez en el periodo de 95 a 1998 y la segunda ocasión en el periodo 2004 a 2007. Ha sido diputada local en su estado natal y coordinadora del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional durante el periodo 2001 a 2004.

Fue candidata a gobernadora del estado de Durango en el año de 1998 y miembro del Comité Ejecutivo Nacional del PAN del año 2002 a 2005. De igual forma, ocupó el cargo de secretaria de la Asociación de Municipios de México de 2006 a 2007. Actualmente se desempeña como coordinadora del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal de la Secretaría de Gobernación, cargo que ocupa desde el año 2007 a la fecha.

La licenciada Castro Lozano ha sido conferencistas en universidades e instituciones del sector privado, abordando tópicos políticos, jurídicos y de superación empresarial, compartiendo en todo momento de su visión federalista y buscando el integral desarrollo para los municipios del país.

ING. JUAN CARLOS RUIZ GARCIA

Secretario del H. Ayuntamiento de Monterrey, NL
 Ponencia trabajada de versión estenográfica

Como si el Constituyente Permanente en el año dos mil hubiese sabido lo que eventualmente ocurriría al “soltar la cuerda” de la autonomía municipal, ideal perseguido desde los tempranos años ochenta, a manera de “válvula de escape” concedió al municipio la facultad de coordinarse con el estado a fin de prestar conjuntamente los servicios públicos que en el artículo 115 constitucional se otorga al nuevo nivel de gobierno, el municipal.

La nueva visión del federalismo mexicano, ampliado ahora por la pluma del legislador, mereció un proceso de ajuste que con el método del ensayo y el error entretejió el nuevo tejido jurídico-institucional de las relaciones entre el estado y sus municipios, y entre aquél y la Federación. El resultado de la autonomía fue el ejercicio apresurado de las nuevas facultades hacendarias, y el relajamiento por parte del Estado de la prestación y la responsabilidad de las facultades a cargo del municipio; después de todo, ya no era “su problema”.

Empero, sí que era su problema. Se trataba de un vacío que hacía letra muerta la intención reformadora del Constituyente Permanente, pues por un lado el recientemente emigrado gobierno municipal, evolución del “municipio libre”, y ulterior desarrollo de la “descentralización administrativa”, no tenía prestos los recursos ni la experiencia necesaria para el desempeño de las tareas que ahora le correspondían, y que prontamente el Estado le transfirió, celoso guardián –ahora sí- de la constitucionalidad mexicana.

La “válvula de escape” de la coordinación se convirtió en un arrojarse la carga de los servicios públicos entre el estado y los municipios. La coordinación sólo era visible en la teoría que el legislador convirtió en ley, y que la realidad práctica dio al traste.

La clara renuencia del Estado a liberar los recursos necesarios para que el municipio asuma su papel como prestador de los servicios públicos que le corresponden hace inaplicable el postulado federalista constitucional; por su parte, alegando la inexperiencia del municipio como nivel de gobierno, se apetece negarlo afirmando que el bienestar del gobernado es lo fundamental; irónicamente, el bienestar del gobernado es uno de los argumentos para la reforma al artículo 115. Aquí alguien no hace la tarea como es debido.

El Federalismo Hacendario y muchos otros temas que competen a todos los actores de los gobiernos del país, ellos se han pronunciado por el fortaleci-

miento de los gobiernos locales, estatales y por supuesto municipales; para ello han propuesto estrategias que van desde el impulso de descentralización administrativa en algunos sectores y políticas públicas, hasta el reconocimiento y reestructuración de los recursos que se distribuyen a los estados y municipios desde la Federación.

La discusión ha sido abordada desde perspectivas muy diferentes; los estados, después de una lucha y negociación por mayores recursos provenientes de la Federación, crearon un Sistema Nacional de Coordinación Fiscal del que se desprenden las leyes estatales de coordinación fiscal. Los estados, ya con la nueva distribución de los recursos de origen federal, avanzaron hacia la distribución de las participaciones para sus municipios de manera un tanto discrecional (no es uniforme la fórmula de distribución de los recursos de los estados hacia los municipios en todos el país), que ocasionalmente está marcada por la afinidad política de cada uno de ellos.

En este proceso de alternativas el ámbito municipal y los gobiernos locales, han tenido una participación muy significativa en el tema hacendario y en algunos otros, como el de sistemas de competencia y sus atribuciones jurídicas.

En 1917 México adopta como forma de gobierno la república representativa, democrática y federal, compuesta por estados libres y soberanos. El Congreso Constituyente de Querétaro confirmó la vigencia del sistema federal en el artículo 40 de la Constitución.

No obstante, en materia fiscal y financiera la Constitución de 1917 no estableció una distribución de las fuentes para la Federación, los estados y los municipios, sino que otorgó facultades a los estados para establecer las contribuciones necesarias al presupuesto local (artículo 124) y a los presupuestos municipales (artículo 115). Asimismo, estableció prohibiciones para establecer impuestos a los estados (artículo 117).

Por lo tanto, se adoptó un sistema de concurrencia contributiva de la Federación y los estados en la mayoría de las fuentes de ingreso. Esta omisión ha provocado enormes problemas fiscales y conflictos entre los tres órdenes de gobierno.

En el Federalismo se comparten soberanías, con el objetivo último de la unidad nacional, por medio de la integración de los gobiernos locales y de las regiones; es la mejor fórmula para consolidar nacionalmente la diversidad cultural, histórica, geográfica e incluso étnica.

El Federalismo Fiscal pretende garantizar una mayor equidad en el tratamiento fiscal de las transferencias, los subsidios y las participaciones, con objeto de equilibrar las limitaciones de los gobiernos locales, de aprovechar las ventajas de esos gobiernos y de que ciertos servicios y bienes públicos estén presentes

sin importar la capacidad de pago de las regiones. De ahí la importancia de que el conjunto federado colabore tanto en la conformación como en la participación de recursos del Estado.

Por lo tanto, el camino hacia un Federalismo Real debe avanzar por diversos frentes de manera simultánea. El fortalecimiento de los ingresos y del gasto de estados y municipios habrá de ir acompañado de mayores poderes y competencias, así como del perfeccionamiento de los sistemas de control, seguimiento y evaluación en todos los niveles de gobierno. De este modo se podrá asegurar la eficiencia tanto en los esquemas de administración tributaria como en las políticas de gasto.

El sistema de coordinación fiscal, a través del cual la Federación canaliza recursos a los estados y municipios por la vía de participaciones y aportaciones, resulta ser ineficiente y contrario a un espíritu federalista.

Con el Federalismo se buscan nuevos modelos que permitan mayor descentralización en la toma de decisiones, mayor eficiencia en la asignación de recursos y mejor distribución de responsabilidades fiscales entre niveles de gobierno para atender a la necesidad de la equidad fiscal.

La potestad de aplicar tributos a personas, bienes y acciones corresponde, de manera originaria, a los diferentes órdenes de gobierno de igual categoría institucional, que en el caso de México son el Federal, Estatal y Municipal.

Como obvia consecuencia de la coexistencia de soberanías tributarias, ha sido necesario ir adoptando medidas que eviten la doble o múltiple tributación, distribuyan los ingresos, delimiten competencias entre los niveles de gobierno y permitan avanzar en la colaboración administrativa entre ellos y evitar confusión y molestias para los contribuyentes.

El camino que se ha buscado en México para cumplir con los objetivos de estabilización, redistribución del ingreso y asignación de recursos y bienes, respetando el Pacto Federal y la soberanía tributaria de cada uno de los estados de la Federación, ha sido el desarrollo en la coordinación de sistemas tributarios.

No obstante, si bien la coordinación fiscal proporciona ventajas a los estados, a través de participaciones, también señala las restricciones que imponen a su poder tributario las diversas leyes fiscales federales o los convenios.

La obligación del gobierno federal de garantizar un desarrollo equilibrado y sostenido de la Federación en su conjunto ha llevado a la recaudación de los principales impuestos, como el ISR, el IVA y algunos especiales, esté bajo la responsabilidad del gobierno federal.

Y es aquí donde la coordinación intergubernamental adquiere gran importancia en torno a la concurrencia tributaria, el ingreso, el gasto, el crédito, así como las transferencias fiscales del orden federal a los estados.

Si bien se daban los primeros pasos en la coordinación tributaria, se requería integrarlos en un solo procedimiento. Desde mediados de los años setenta se señalaba la necesidad de una Ley de Coordinación Fiscal en donde se establecieran los principios rectores de las relaciones fiscales entre la Federación, estados y municipios; la regulación para la concesión y entrega de participaciones, para la concurrencia tributaria y el gasto público; las condiciones a que habrán de sujetarse los empréstitos que soliciten los gobiernos locales, entre los asuntos más importantes.

El mecanismo que estableció la Ley de Coordinación Fiscal para que las entidades federativas accedan al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, y así poder recibir las participaciones estipuladas en dicha Ley, es celebrando un convenio entre la SHCP y cada uno de los estados que desee incorporarse. Este compromiso es el llamado Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

La adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal permite a los estados recibir participaciones a cambio de respetar las limitaciones a su poder tributario, establecido en las leyes federales o en los convenios.

Una ventaja importante derivada de la Ley de Coordinación Fiscal es la obligatoriedad de que los estados coordinados participen a su vez a los municipios con al menos 20% de lo que ellos reciban.

Los esfuerzos recaudatorios de las fuentes tributarias disponibles son de bajo potencial; los gobiernos estatales y municipales dependen en promedio en un 60% de los recursos provenientes del gobierno federal: participaciones, Fondo de Fomento Municipal, Fondo de Aportaciones. Las posibilidades de desarrollo regional son frágiles en tanto no se fortalezca la capacidad de contar con recursos propios.

Las transferencias de recursos que la Federación canaliza a los gobiernos locales a través de diferentes rubros constituyen parte esencial de los ingresos con que cuentan esos gobiernos no sólo para invertir en obra pública, sino también para cubrir su gasto corriente.

No obstante, esta fuerte dependencia ha tenido consecuencias negativas y retos a superar. Dentro de los resultados negativos encontramos el hecho de que los gobiernos locales han perdido interés y compromiso en su función recaudatoria, y entre los retos está el de encontrar la fórmula de distribución que cumpla con los criterios de equidad y eficiencia.

Las diferencias e inconformidades han llegado a resolverse políticamente para evitar conflictos locales, los gobiernos de los estados han tenido que entrar en negociaciones con la Federación y/o con los cabildos para compensar las diferencias. A fin de cuentas, se vuelve a lo que se quiso evitar y las negociaciones políticas se sobreponen a los criterios técnicos.

El problema de la tributación local sigue pendiente, debido a que en el fondo reafirma la dependencia financiera de los municipios. Al tener una cantidad más o menos segura de recursos, se inhiben las capacidades de captación de recursos propios. Se calcula que en promedio los municipios reciben el doble de dinero vía ramo 33 respecto a lo que recaudan por impuesto predial.

El autentico Federalismo, debe implicar que la asignación de los recursos públicos esté en función de una redefinición completa de responsabilidades, potestades, facultades, funciones y recursos de cada orden de gobierno, orientados a disminuir la dependencia financiera respecto del gobierno federal.

Debe ser capaz de otorgar y transferir potestades tributarias a estados y municipios para fortalecer el pacto federal. Debe también modificar el Convenio de Colaboración Administrativa para que las entidades tengan mayores facultades de fiscalización y, en consecuencia, incremento de los incentivos fiscales.

Se requiere la construcción de sistemas estatales de Coordinación Fiscal-Hacendaria, con su respectiva legislación, donde los municipios sean actores activos y participen con voz y voto.

El establecer realmente un Federalismo Hacendario, que vaya más allá de la retórica y buenas intenciones y que armonice la vida económica del país, es, según la visión municipalista, una tarea grande pero sin lugar a dudas, no difícil de resolver, cuando existe la voluntad política, para construir la nación que todos anhelamos.

SEMBLANZA CURRICULAR

El Ing. Juan Carlos Ruíz García, es actualmente, secretario del ayuntamiento de la ciudad de Monterrey, Nuevo León. Anteriormente fue delegado federal de la Profepa en Nuevo León y delegado federal de la Profepa en el estado de Coahuila.

Ha sido diputado local por el estado de Nuevo León, participando en diversas comisiones de trabajo de la propia legislatura, diputado federal, participando también en diversas comisiones, la Comisión de Relaciones Exteriores, de Energía, de Comunicación y Transportes y Asuntos de la Juventud, ha sido presidente del Partido Acción Nacional en Nuevo León, se septiembre de 2005 a octubre de 2009 y ha participado en muy diversas organizaciones de la sociedad civil en el estado de Nuevo León.

DR. SALVADOR VALENCIA CARMONA
Investigador del IJ-UNAM
Ponencia trabajada de versión estenográfica

¿Qué papel ha tenido el tema municipal en el proceso de transición? Yo diría que hasta ahora casi ninguno. Diría que es de los temas pendientes en la agenda política de este país y del Congreso y del Ejecutivo.

Pese a los esfuerzos que ha destacado en forma brillante la maestra Lozano y colocándonos por encima de los intereses partidarios, yo diría que tanto los gobiernos del PRI como los PAN no han estado a la altura de los asuntos municipales de este país, han descuidado eso.

No se viene aquí a discutir asuntos de partido, yo creo que hay que llevarla al hilo y una primera reflexión que quiero hacer es ésta. Cierto que estamos en la transición, pero la transición quizá sólo ha permeado en los aspectos más federales del país, diríamos que hay un cierto equilibrio de Poderes que antes no había.

Hay un Poder Legislativo plural, es evidente. La Corte ha asumido cada vez más el papel de juez constitucional. Tenemos órganos constitucionales autónomos que también han aportado su grano de arena, algunos cuestionados y también todavía con problemas internos como el IFE con la comisión, pero en fin algo se ha avanzado. Queda pendiente todavía el problema central de cómo arreglar el asunto de las relaciones del Ejecutivo y el Legislativo de este país. Tema no resuelto. Queda pendiente el tema federal y el tema municipal.

Un primer asunto que me llama la atención a mí y siguiendo más o menos el orden de mis compañeros ponentes es el asunto de la reforma jurídica. Cierto que no se puede negar que la reforma de 83 de Miguel de la Madrid fue una reforma de buen alcance, desgraciadamente le faltaron los instrumentos para echarla a andar.

Algo se avanzó en el aspecto fiscal. Ciertamente hubo más recursos para los ayuntamientos. Yo fui alcalde antes de esa reforma y no alcanzaba ni para pagar los sueldos. Había que estar bien con el gobernador y andarlo, de alguna manera, conquistándolo para atender los gastos más elementales.

Ahora, dígase lo que se diga las condiciones son las mismas, y hablamos de aspecto jurídico, hay por ahí un instrumento que ni soñábamos nosotros tener: las controversias constitucionales. Si ustedes ven las estadísticas la Suprema Corte se dedica casi exclusivamente a atender este asunto municipal.

Ahí tenemos un gran problema y un gran vacío, ¿por qué tiene que atender la Corte estos asuntos? Porque no ha llegado la reforma política ni la transición a los Estados de la república. Siguen teniendo el viejo esquema copiado el sistema presidencial.

Entonces, los gobernadores que antes se controlaban por ciertas reglas no escritas, ahora no tienen ningún control y ése es un gran problema de este país. Función de control para los poderes federales, locales y municipales.

Yo coincido plenamente que el municipio debe estar, como se dice aquí, en la cima, pero también hay que pedirles a los propios municipios, a las autoridades que respondan a esa confianza. Darles las armas, pero establecer también medios de control.

Queremos la reelección, en buena hora, de legisladores, yo lo fui, y de alcaldes, también en buena hora. Pero, ¿cómo controlar, como decía la maestra, cómo evaluar? Y yo diría cómo, estableciendo mecanismos. No es cuestión de actitudes, sino de reglas institucionales, el referéndum, el plebiscito, la consulta popular, la vinculación directa del alcalde con sus gobernados y con medios jurídicos de control establecidos en la Constitución y en todas las constituciones locales, y entro aquí al tema particularmente espinoso que se ha debatido, ¿debe haber una ley reglamentaria del 115 o no? Algunos dicen no, porque se atentaría contra el federalismo y contra la autonomía municipal. Y otros dicen sí, porque pondría cierto orden en lo que es un desorden.

Una ley que no sea una ley cuadro o marco puede ser perfectamente posible y dar líneas a ese problema tan tremendo que significa la heterogeneidad municipal y la gran asimetría. Aquí se dijo: bueno, tenemos tal disparidad de ayuntamientos, ¿cómo ponerlos en orden? Necesitamos instrumentos jurídicos, para eso está el derecho, para eso está la ley.

Ciertamente, por ejemplo, cuando uno se espanta de los 11 mil 441 municipios que citó adecuadamente la maestra Lozano, el último creo que es el de Bacalar, que tuvo ciertos problemas por ahí, exactamente. Es muy difícil ese tema de crear municipios. ¿Por qué? Porque una vez creado, ya no desaparece, y ahí tenemos un gran problema, ciertamente, se pidió la conurbación, pero la reforma constitucional debe ir más allá debe establecer bases claras para las asociaciones municipales para la cooperación, y reglamentar ciudades y áreas metropolitanas.

Viene después la reforma de gobierno, y aquí se dijo una gran verdad: El ayuntamiento que tenemos en el 115 es el mismo del Medioevo, que habían tomado los españoles y los romanos y que después, en una maniobra legal, impuso Cortés, allá en Veracruz, que le sirvió para justificar, precisamente la Conquista de México.

No en balde había sido él, estudiante de derecho en la Universidad de Salamanca. Algo aprendió y lo puso en ejecución, pero ese esquema medieval del municipio con su cabildo es el mismo que está en el 115, y ya esa fórmula no sirve para la compleja realidad municipal de México. Debemos de establecer nuevas formas de gobierno municipal y hacerlas más flexibles, que contemple municipios indígenas, áreas metropolitanas.

Y ejemplos ya hay, vean las Leyes de Bases en España, distintas categorías de municipios según la capacidad económica, política y social, entonces, estos son temas que hacen pensar, que hacen reflexionar y quizás dos puntos más: Uno es la reforma administrativa, en donde en el municipio hay todo por hacer, el Servicio Social de Carrera, ¿cómo implementarlo, si seguimos con el spoil sistem?, que es una palabra muy elegante.

Pero que no quiere decir otra cosa, que es el sistema del pillaje o del botín, o sea, cada tres años llega un nuevo presidente municipal a hacer su botín. No todos los alcaldes, pero estos datos de la deuda que daban son datos alarmantes, porque muchos gobernadores y alcaldes han utilizado la bursatilización para empeñar el futuro de sus municipios y de sus Estados, sin ningún control.

De ahí, y lo necesario que es que en la Constitución y en nuestra Ley Reglamentaria, o en todas las leyes del país se establece un régimen de contabilidad, de transparencia y de fiscalización para todos. Tocaría finalmente, el asunto hacendario, que siempre es el Talón de Aquiles, lo fue del 17.

Recuerden que el gran debate fue el asunto hacendario, entre notables figuras, entre ellas un gobernador de Veracruz, gran constitucionalista y constituyente, Heriberto Harp, quien diseñó un sistema muy equilibrado para las haciendas municipales. Pero que estaba tan agotada la asamblea, que un diputado tlaxcalteca encontró una forma civilina, o sea que no decía nada.

Dijo, los municipios tendrán recursos suficientes, de acuerdo con lo que diga la legislatura, y ahí terminó el asunto, pero ¿qué hacer ahora? Coincido con el señor ingeniero Luis García, de Nuevo León; tenemos el impuesto predial mal cobrado en la mayoría de los municipios, porque no están preparados técnicamente, y no los hemos preparado. No saben tampoco cómo manejar los fondos federales y cometen tropelías.

Pero este asunto hay que revisarlo, si algo tuvo la Comisión Nacional Hacendaria, que iba por buen camino y que desgraciadamente se quedó en buenos deseos fue el que planteó a fondo este replanteamiento al sistema fiscal, y no sólo fiscal, sino de tipo hacendario. ¿Qué tenemos aquí en México? Tenemos Presupuesto de Ingresos y Ley de Ingresos.

Y todavía se discute si el presupuesto es acto administrativo o es acto legis-lativo. Estamos rebanándonos los sesos en esas tonterías, cuando el presupuesto en todos los países está unificado, se ve en los ingresos y se ve en los egresos, pero fuera de eso hay que revisar todo el sistema de ingresos y de egresos, de deuda, y hacerlo como un tema unitario integral.

Y revisarlo de entre las proposiciones de los impuestos específicos, que si alumbrado público, que si el asunto de los municipios petroleros, el asunto del arrendamiento, que es importantísimo; se deja de cobrar como el 80 por ciento; la transmisión de inmuebles, que son actos jurídicos que el municipio los tiene en-frente. Entonces, aquí se requiere pues, de una gran revisión.

Terminaría diciendo, pues que el municipio sí debe de colocarse por encima, darle un lugar adecuado en el orden jurídico constitucional y legal de nuestro país, pero en esta revolución municipal no sólo el asunto viene desde arriba, sino también desde abajo. Se requiere una revolución en ambos sentidos, para que el municipio sea, como se quiere, la patria misma, sin arreos de lujo.

SEMBLANZA CURRICULAR

El Dr. Salvador Valencia Carmona, ostenta diversos grados académicos con mención hono-rífica y ha realizado también estudios de especialización sobre la Comunidad Económica Europea en la Universidad Libre de Bruselas, Bélgica. Ha sido profesor en las facultades de Derecho de la Universidad Veracruzana y de la Universidad Nacional Autónoma de México, así como de otras instituciones de educación superior del país. Se ha desempeñado también como profesor visitante en varias universidades del extranjero.

Entre sus publicaciones se encuentran los libros: Manual de Derecho Constitucional General y Comparado, editado por la Universidad Veracruzana; El Poder Ejecutivo Latinoamericano, por la Universidad Nacional; Derecho Constitucional Mexicano a Fin de Siglo, de editorial Porrúa; Derecho Municipal, de la misma editorial. Ha publicado también en la editorial Porrúa, en Derecho Constitucional Mexicano y Comparado que realizó en unión del maestro Héctor Fix-Zamudio. Ha publicado, asimismo, numerosos artículos en diversas revistas especializadas, tanto del país como del extranjero.

Entre sus actividades públicas ha desempeñado las siguientes responsabilidades: juez municipal civil y penal, secretario y juez de primera instancia, presidente municipal de Jalapa, secretario general y rector de la Universidad Veracruzana, magistrado presidente del Tribunal Fiscal del estado de Veracruz, director jurídico de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, diputado federal de la LII y LV legislaturas federales, director general de Desarrollo Político de la Secretaría de Gobernación. Es también miembro del: Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, Asociación Peruana de Derecho Constitucional, Consejo Editorial del Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional que publica el Centro de Estudios Constitucionales de Madrid, Consejo Editorial de la revista Cuestiones Constitucionales del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y miembro de la Asociación Nacional de Doctores en Derecho.

SEMBLANZA CURRICULAR
MODERADOR: LIC. RAFAEL M. VELAZQUEZ GALLEGOS

Lic. Rafael M. Velázquez Gallegos, es licenciado en derecho por la UNAM, con la especialidad en finanzas públicas. Es maestro y actualmente candidato a doctor.

Ha sido profesor en la UNAM y en la Barra Nacional de Abogados. Ha participado como ponente en diversos foros académicos.

Se ha desempeñado en diferentes áreas del sector público. Es autor y coautor de varias publicaciones. Actualmente se desempeña como director de estudios legis.

CLAUSURA

Lic. Berenice Michaus Ortiz,
Maestra de Ceremonias:

Agradecemos a los ponentes su participación, la cual fue muy fructífera. A continuación, el doctor Guillermo Haro Bélchez, Secretario General de la Cámara de Diputados, hará entrega de los reconocimientos a los ponentes participantes de esta última mesa.

Para finalizar los trabajos del Seminario daremos paso al acto de clausura con la presentación del Presídium.

En primer lugar, nuevamente el doctor Guillermo Haro Bélchez, Secretario General de la Cámara de Diputados; el licenciado Emilio Suárez Licona, Secretario de Servicios Parlamentarios; el ingeniero Juan Carlos Ruiz García, Secretario del Honorable Ayuntamiento de Monterrey, Nuevo León. El doctor Salvador Valencia Carmona, investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; la licenciada María del Rosario Castro Lozano, coordinadora del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal de la Secretaría de Gobernación; el maestro Sergio Arredondo Olvera, director ejecutivo de la Federación Nacional de Municipios de México; el licenciado César Becker Cuellar, director del CEDIP; el licenciado Rafael Velázquez Gallegos, director de Estudios Legislativos del CEDIP y por último el maestro Jesús Ruiz Munilla director de Estudios de Constitucionalidad del CEDIP.

A continuación el Lic. César Becker Cuellar expresará unas palabras de agradecimiento.

El Director General, Lic. César Becker Cuéllar:

A todos quienes hemos seguido permanentemente estás tres jornadas, les prometo que no emplearé más de 45 minutos en mis palabras.

Hoy finalizamos tres jornadas con 15 mesas de trabajo en realidad, en las que abordamos 14 materias.

Queremos agradecer a quienes nos han acompañado durante todo el tiempo, su paciencia y sobre todo, su interés.

Durante tres días hemos sido testigos de una abundante riqueza de ideas. No pudimos agotar toda la temática del federalismo mexicano en la realidad, pero tratamos con alguna sistematización los temas que consideramos más relevantes.

Aspiramos a que nada de lo que interesa, fundamentalmente, en este país estuviera ajeno. Se habló desde el sistema general de distribución de competencias pasando por: salud, ecología y medio ambiente, educación, cultura, tecnología, desarrollo social; recursos hidráulicos, desarrollo urbano, comunicaciones, desarrollo económico y fiscal, seguridad y justicia, materia penal, civil, mercantil y fiscalización.

No quiero perderme en el detalle pero si concluir en una necesaria revisión del sistema de distribución de competencias: federación, estados, y municipios en asuntos de la más alta trascendencia para la vida de nuestro Estado de Derecho. Lo anterior, difícilmente se alcanzará si no se recupera, mejor dicho, se le otorga su verdadera importancia al orden municipal, como aquí, hemos escuchado.

Señor Secretario General, señor Secretario de Servicios Parlamentarios quie-ro formular ante ustedes el compromiso del CEDIP de publicar las memorias de todo lo dicho aquí, para que no solamente quienes tuvimos el privilegio de asistir o darle seguimiento a través del Canal del Congreso a este Seminario, puedan tener acceso a las ideas aquí vertidas. Todos quienes asistimos a las sesiones podemos sentirnos satisfechos de haber compartido con aquellos que vinieron a aportarnos sus ideas, su creatividad y sus propuestas.

Mis palabras son para agradecer a todos los diputados, alumnos, asesores, profesores, funcionarios públicos, jueces, magistrados, organizadores y personal de apoyo, -entre quienes se encuentran los compañeros del Canal de Congreso que grabaron, una a una, estas sesiones- y sin duda alguna a todos los ponentes que manifestaron toda esa altura de miras que nos congrega y nos vincula como mexicanos.

Muchas gracias a todos por su participación. Vamos a escuchar las palabras de clausura del señor Secretario General.

El secretario general, Dr. Guillermo Haro Bélchez:

Buenas noches a todos. Quiero compartir, antes de declarar formalmente concluidos los trabajos del seminario, tres cosas fundamentales.

En primer lugar mi alegría por haber compartido con ustedes este exitoso seminario, que sin duda alguna forma parte del esfuerzo de los Centros de Estudio que hacen por divulgar las ideas, el conocimiento, las propuestas, que finalmente sirvan para enriquecer el trabajo legislativo, motivo fundamental y razón de ser de los cinco Centros de Estudio.

Segundo. Felicitar a mi antiguo amigo, César Becker, por la organización y por la calidad de los ponentes y tercero, decirle que —así como él ha hablado de 45 minutos— yo hablaré de 45 días para que publique las ponencias en una memoria y que esté lista antes del inicio del próximo periodo ordinario que comenzará el 1 de septiembre, para que esta gran cantidad de ideas, de propuestas, de reflexiones contribuyan precisamente al propósito del seminario, que es que los señores diputados cuenten con el arsenal suficiente para enriquecer los dictámenes, las propuestas y las iniciativas.

Finalmente, con la venia de todos ustedes, quisiera declarar formalmente clausurados los trabajos de este seminario, actualidad y perspectivas de la distribución de competencias: federación, estados y municipios, deseando que todos nuestros invitados, continúen con sus importantes colaboraciones al Congreso y que las propuestas redunden en beneficio de la sociedad. Muchas gracias y buenas noches.

MEMORIA FOTOGRÁFICA

INAUGURACIÓN



Dr. José María Serna de la Garza

Investigador de IJ-UNAM

Lic. César Becker Cuéllar

El Director General del Centro de Estudios e Investigaciones Parlamentarias

Lic. Emilio Suárez Licona

Secretario de Servicios Parlamentarios

Lic. Antonio Sánchez Díaz de Rivera

Coordinador de Centros de Estudio

Dr. Carlos F. Matute González

Magistrado del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje

Lic. Fernando Pérez Correa

Académico UNAM



**MESA 1-A:
TEORÍA GENERAL DEL ESTADO FEDERAL
Y DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS**



Lic. César Becker Cuéllar

El Director General del Centro de Estudios e Investigaciones Parlamentarias

Lic. Jesús Ruiz Munilla

Director de Proyectos CEDIP

Dr. Carlos F. Matute González

Magistrado del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje

Lic. Fernando Pérez Correa

Académico UNAM





**MESA 1-B:
TEORÍA GENERAL DEL ESTADO FEDERAL
Y DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS**



Lic. Rafael M. Velazquez Gallegos

Director de Proyectos CEDIP

Dr. Rodolfo González Valderrama

Asesor Parlamentario en el Senado de la República

Dr. Víctor Manuel Rojas Amandi

Director del Departamento de Derecho de la UIA

Mtro. José Luis Leal Sanabria

Presidente de El Colegio de Jalisco y Notario Público

Mtro. Jorge Alberto Silva Silva

Académico e Investigador de la UACJ

Dr. José María Serna de la Garza

Investigador de IJ-UNAM





**MESA 2:
MATERIA SALUD**



Lic. Carlos N. Valero Flores

Director de Proyectos CEDIP

Lic. Ana María Licona Spindola

Asesora de la Diputada María Cristina Díaz Salazar

Dra. Eréndira Salgado Ledesma

Catedrática de la Unam y de la Anáhuac

Dip. Julián Francisco Velázquez Llorente

Diputado Federal por Tlaxcala, Integrante de la Comisión de Trabajo y Previsión Social

Mtro. Gonzalo Moctezuma Barragán

Profesor UNAM-ITAM





**MESA 3:
MATERIA ECOLOGÍA Y MEDIO AMBIENTE**



Lic. Juan Manuel Escuadra Díaz

Investigador CEDIP

Mtra. Carla D. Aceves Ávila

Académica de la Universidad de Guadalajara

Mtro. Sergio Ampudia Melo

exSubprocurador ambiental del DF

Mag. Néofito López Ramos

Magistrado del Tercer Tribunal Colegiado en materia Civil del Primer Circuito del PJF

Dra. María del Carmen Carmona Lara

Investigadora de IJ-UNAM





**MESA 4:
MATERIA CIVIL Y MERCANTIL**



Lic. Cecilia Licona Vite

Investigador CEDIP

Dr. Sergio T. Azúa Reyes

Académico de la Universidad Autónoma de SLP

Dr. Jorge Mario Magallón Ibarra

Investigador del IJJ-UNAM

Lic. Andrés Ángel Aguilera Martínez

Asesor del Presidente del TSJDF

Dr. Jorge Alfredo Domínguez Martínez

Académico y Notario público 140 del DF





**MESA 5:
MATERIA CULTURA,
EDUCACIÓN Y TECNOLOGÍA**



Dr. Juan Federico Arriola Cantero

Académico de la UIA

Mtro. Francisco Ciscomani Freaner

Titular de la Unidad de Planeación y
Evaluación de Políticas Educativas-SEP

Lic. Jorge Fernández Ruiz

Investigador IIJ-UNAM

Dip. Loc. Lorena Cuéllar Císneros

Diputada Local y Expresidenta Municipal de Tlaxcala

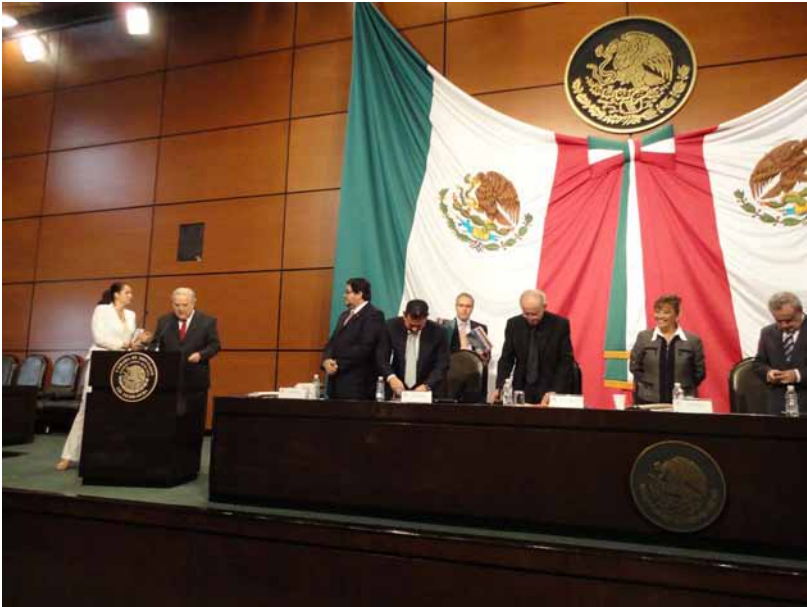
Lic. Jorge Ruiz Dueñas

Consultor y exSecretario General de la UNAM,
exDirector General del AGN

Dr. Fernando Serrano Migallón

Secretario Cultural y Artístico del CONACULTA





**MESA 6:
MATERIA RECURSOS HIDRÁULICOS
Y DESARROLLO URBANO**



Ing. Luis Robledo Cabello

Consultor y miembro del Colegio de Ingenieros Civiles de México y exdirector de la F. de la D. UNAM

Mtro. Fernando Romero García

Funcionario Parlamentario de la Cámara de Diputados

Lic. Juan Manuel Escudra Díaz

Investigador CEDIP

Lic. Marco Antonio Cepeda Anaya

Secretario de Trámite de Controversias Constitucionales y Acciones de Inconstitucionalidad de la SCJN

Lic. César Becker Cuéllar

El Director General del Centro de Estudios e Investigaciones Parlamentarias





**MESA 7:
MATERIA FISCALIZACIÓN**



Dra. Olga Hernández Espíndola
Magístrada de la Sala Superior del TFJFA

Dip. Esthela Damián Peralta
Presidenta de la Comisión de Vigilancia de la
Auditoría Superior de la Federación

Lic. Juan Carlos Cervantes Gómez
Investigador CEDIP

Dr. Guillermo Haro Bélchez
Secretario General de la Cámara de Diputados

Lic. Víctor Manuel Andrade Martínez
Jefe de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Auditoría
Superior de la Federación





**MESA 8:
MATERIA COMUNICACIONES**



Lic. Gerardo Sánchez-Henkel Gómez-Tagle

Director de Asuntos Jurídicos de SCT

Mtro. Manuel MacFarland González

Jefe de la Unidad de Supervisión y Verificación COFETEL

Lic. Juan Ramírez Marín

Director de Proyectos CEDIP

Ing. Humberto Mosconi Castillo

Consultor, exDirector General de Ferronales

Ing. Oscar Cruz Ruiz

Consultor Privado en Logística e Ingeniería de Transporte





**MESA 9:
MATERIA DESARROLLO ECONÓMICO**



Dr. Manuel Barquín Álvarez
Investigador IJ-UNAM

Lic. María Adriana Moreno Durán
Secretaria de Desarrollo Económico del Estado de Tlaxcala

Lic. Juan Ramírez Marín
Director de Proyectos CEDIP

Dip. Ildelfonso Guajardo Villarreal
Diputado Federal por Nuevo León,
Presidente de la Comisión de Economía

Lic. Carlos N. Valero Flores
Director de Proyectos CEDIP

Lic. César Becker Cuéllar
El Director General del Centro de Estudios e Investigaciones Parlamentarias





**MESA 10:
MATERIA FISCAL**



Dr. Armando Enrique Cruz Covarrubias

Académico en la Universidad Panamericana
Campus Guadalajara

Mtro. David Colmenares Páramo

Académico y Asesor en temas de coordinación fiscal

Lic. Manuel L. Hallavis Pelayo

Magistrado TSJFA

Dr. Jorge Armando Mora Beltrán

Académico en la UNAM y en la Universidad Anáhuac del Sur

Lic. César Becker Cuéllar

El Director General del Centro de Estudios e Investigaciones Parlamentarias





**MESA 11:
MATERIA PENAL**



Mtro. Ricardo Alfredo Sodí Cuéllar

Magistrado del TSJ del Edomex, Director de la Facultad de Derecho en la Universidad Anáhuac del Norte

Mtro. Gabriel Regino García

Abogado Postulante,
exSubsecretario de Seguridad Pública en el DF

Lic. Oscar Uribe Benitez

Investigador CEDIP

Lic. Patricia Martínez Cranss

Secretaría Técnica de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública

Mtro. Julio Antonio Hernández Pliego

Abogado postulante y miembro del INCAM





**MESA 12:
MATERIA DESARROLLO SOCIAL**



Lic. Adriana Campos López
Abogada General del IPN

Dr. Carlos de Buen Unna
Presidente de la Sociedad Mexicana de Derecho
del Trabajo y de la Seguridad Social

Lic. Carlos Flores Rico
Diputado Federal PRI

Ing. Carlos Rojas Gutiérrez
exSecretario de Desarrollo Social

Lic. Jesus Ruiz Munilla
Director de Proyectos CDIP

Dr. Juan Bruno Ubiarco Maldonado
Académico UNAM





**MESA 13:
MATERIA JUSTICIA Y SEGURIDAD**



Lic. Juan Velázquez

Abogado Penalista

Dr. Luis de la Barreda Solórzano

Director General del ICESI, exPresidente de la CDHDF

Lic. Oscar Uribe Benítez

Investigador CEDIP

Dip. Arturo Zamora Jiménez

Diputado Federal por Jalisco,
exprocurador de Justicia de Jalisco

Dr. Samuel Antonio González Ruíz

Académico Facultad de Derecho de la UNAM





**MESA 14:
LA VISIÓN MUNICIPAL EN EL SISTEMA
DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS**



Lic. María del Rosario Castro Lozano
Coordinadora del Instituto Nacional para el Federalismo
y el Desarrollo Municipal de la SEGOB

Mtro. Sergio Arredondo Olvera
Director Ejecutivo de la FENAM

Lic. Rafael M. Velazquez Gallegos
Director de Proyectos CEDIP

Ing. Juan Carlos Ruiz García
Secretario del H. Ayuntamiento de Monterrey

Dr. Salvador Valencia Carmona
Investigador de IJ-UNAM





CLAUSURA



Lic. Rafael M. Velazquez Gallegos

Director de Proyectos CEDIP

Lic. María del Rosario Castro Lozano

Coordinadora del Instituto Nacional para el Federalismo
y el Desarrollo Municipal de la SEGOB

Mtro. Sergio Arredondo Olvera

Director Ejecutivo de la FENAM

Lic. Emilio Suárez Licona

Secretario de Servicios Parlamentarios

Dr. Guillermo Haro Bélchez

Secretario General de la Cámara de Diputados

Ing. Juan Carlos Ruiz García

Secretario del H. Ayuntamiento de Monterrey

Dr. Salvador Valencia Carmona

Investigador de IIJ-UNAM

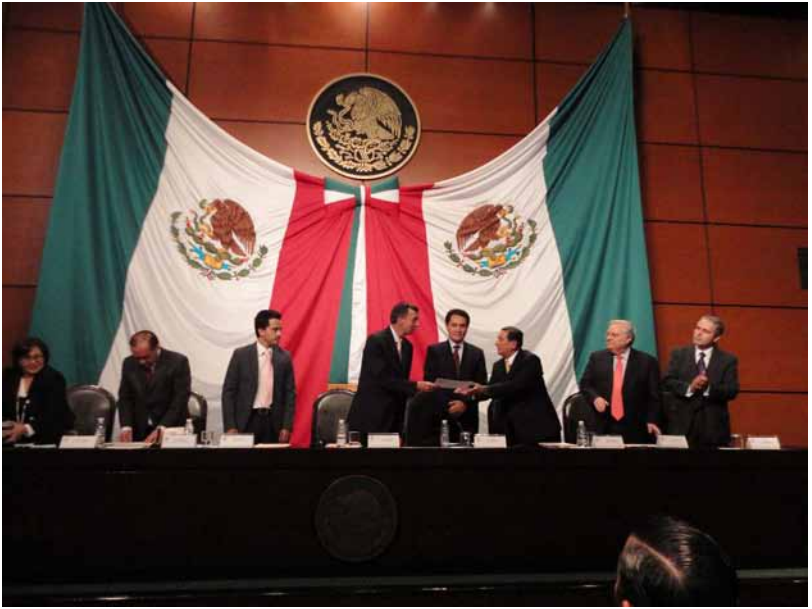
Lic. César Becker Cuéllar

El Director General del Centro de Estudios e Investigaciones Parlamentarias

Lic. Jesus Ruiz Munilla

Director de Proyectos CEDIP







Av. Congreso de la Unión 66
Col. El Parque, C.P. 15960
México, D.F. Edificio I, nivel 2



Tel. 5036-0000
exts. 58140 y 58141



cedip@congreso.gob.mx
www.diputados.gob.mx/cedip