

# Quórum 97

Legislativo

**Tesoro Escondido. CFE Fibra Óptica**

Juan Ramirez Marin

**Penal de muerte**

Consuelo Sirvent Gutiérrez

**Tribunales Federales Administrativos en México**

Gonzalo Santiago Campos

**Derechos de las Personas Adultas Mayores en México**

Angélica Hernández Reyes

**Las Audiencias Legislativas (Congressional Hearings)**

En el Congreso de los EUA

Mauricio Reynoso Laureano

**Función deliberativa de las Cámaras**

Juan Carlos Cervantes Gómez

ABRIL - JUNIO 2009







# Quórum Legislativo 97

Derechos Reservados:

Abril - Junio de 2009



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

© Enero de 2007

**Coordinación y Revisión Editorial**

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

**Portada y Diseño Interior**

Ayala López Humberto

**Presidente de la Cámara de Diputados**

Dip. Duarte Jáquez César

**Junta de Coordinación Política**

**Presidente**

Dip. González Garza Javier

**Integrantes**

Dip. Larios Córdova Héctor

Dip. Cantú Garza Ricardo

Dip. Chanona Burguete Alejandro

Dip. Gamboa Patrón Emilio

Dip. Cobo Terrazas Diego

Dip. Marina Arvizú Rivas Aída

Dip. Rodríguez Luna Silvia

**Secretario General**

Dr. Haro Bélchez Guillermo Javier

**Secretario de Servicios Parlamentarios**

Lic. Suárez Licona Emilio

**Secretario de Servicios Administrativos  
Y Financieros**

Lic. Noble San Román Rodolfo

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

**Investigaciones Parlamentarias**

Dr. Trejo Cerda Onosandro



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

**Presidente**

Dip. Ríos Camarena Alfredo

**Secretarios**

Dip. Moreno Álvarez Mario Eduardo

Dip. Márquez Madrid Camerino Eleazar

**Integrantes**

Amaro Corona Alberto

Batres Guadarrama Valentina Valia

Espejel Lazcano Jaime

Garay Ulloa Silvano

Gutiérrez Aguilar Miguel Ángel

Jacques y Medina José

López Adame Antonio Xavier

Macías Zambrano Gustavo

Monraz Ibarra Miguel Ángel

Navarro Sugich Carlos Alberto

Palma César Víctor Samuel

Quiñones Canales Lourdes

Rodríguez Sabido Dolores del Socorro

Sánchez Gil Carlos René



## **Contenido**

<b>Tesoro Escondido. CFE Fibra Óptica</b> Juan Ramírez Marín	9
<b>Pena de muerte</b> Consuelo Sirvent Gutiérrez	43
<b>Tribunales Federales Administrativos en México</b> Gonzalo Santiago Campos	69
<b>Derechos de las Personas Adultas Mayores en México</b> Angélica Hernández Reyes	93
<b>Las Audiencias Legislativas (Congressional Hearings) En el Congreso de los EUA</b> Mauricio Reynoso Laureano	131
<b>Funcion deliberativa de las Cámaras</b> Juan Carlos Cervantes Gómez	159



**Tesoro escondido.**  
**CFE Fibra óptica**  
Juan Ramírez Marín \*

\*Doctor en Derecho por la Universidad Anáhuac. Director de Proyecto del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.



**Sumario:** Introducción. CFE; fibra óptica. Situación jurídica de CFE. Servicio universal. Convergencia. Aspectos regulatorios. Triple play. Realidad actual en México. Comentarios finales.

## Introducción

El 14 de noviembre de 2005, la Comisión Federal de Electricidad (CFE) solicitó a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), la concesión para operar una red de telecomunicaciones. La SCT turnó dicha solicitud a la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL), para su análisis y aprobación.

El organismo había invertido 120 millones de dólares para instalar su red de fibra óptica para su propia operación, a fin de controlar el sistema eléctrico, pero ante la evolución de la tecnología y la posibilidad de compresión digital, esa red cuenta con una capacidad ociosa de más de 75%, la cual es posible arrendar a otros usuarios de la red de telecomunicaciones, a tarifas de mercado, que en su momento serían registradas ante la COFETEL.

Casi un año después, el 14 de septiembre de 2006, la COFETEL autorizó a la CFE a operar dicha red pública de telecomunicaciones, un sector controlado hasta hoy mayoritariamente por empresas privadas.

Esto significaba que, una vez que la SCT otorgara el título de concesión a la CFE, podrá "instalar, operar y explotar una red pública de telecomunicaciones interestatal" y prestar a nivel nacional, los servicios de provisión y arrendamiento de esa red. También podrá ofrecer servicios de "comercialización de la capacidad adquirida de otros concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones y a usuarios de redes privadas".

En todo caso, según la autorización de COFETEL, la CFE: deberá prestar esos servicios de forma y en condiciones no discriminatorias y abstenerse de realizar cualquier acto, por sí misma o a través de terceros, que impida que otros concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones ofrezcan servicios similares o iguales a los que en su caso le sean concesionados dentro del área de cobertura en que tenga presencia.

La CFE propuso entrar en el sector, utilizando 6,187 kilómetros de red, lo que servirá para enlazar 27 localidades troncales del país en el primer año de operaciones, a través de siete rutas.

Para el segundo año, podría estar en condiciones de emplear 11,659 kilómetros de fibra óptica para enlazar 44 localidades adicionales mediante otras 26 rutas.

La COFETEL consideró que las redes públicas proporcionan mayor eficiencia en el uso de los recursos económicos, pues a través de ellas, diversos concesionarios pueden ofrecer sus servicios (en el área de cobertura de dichas redes), sin necesidad de que cada uno de ellos tenga que instalar su propia infraestructura.

Posteriormente, el viernes 10 de noviembre de 2006, la SCT entregó a la CFE el título de concesión con una vigencia de hasta 15 años, para arrendar su red interestatal de telecomunicaciones a otras empresas oferentes de servicios de telefonía, Internet y televisión por cable.

El entonces titular de la SCT declaró, quizá para no enemistarse con los duopolios televisivos, ni con TELMEX, que la paraestatal no pretende llegar al usuario final; es decir, la CFE no será un competidor directo, pero sí beneficiará a la competencia y abatirá costos a nuevos concesionarios.

Efectivamente, ante esta nueva alternativa que se abre a los servicios que hoy ofrecen empresas como TELMEX, los costos de arrendamiento de la capacidad de la red de transporte se podrían reducir en alrededor de 30% (a mayor oferta menor costo).

Sin embargo, antes de ofrecer sus servicios en esta nueva modalidad, la CFE deberá cubrir ciertos requisitos, entre ellos realizar una separación contable, para evitar subsidios cruzados y precios *dumping*; ofrecer la misma capacidad a las empresas usuarias que así la requieran, sin discriminación y alcanzar niveles de calidad bajo estándares internacionales.

La CFE deberá operar esta concesión como si fuera una empresa virtualmente distinta, y establecer claramente sus costos y gastos de operación, para definir sobre qué bases hará los cargos a los usuarios de la red.

El jueves 11 de enero de 2009 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la modificación al Título de Concesión <sup>1</sup> de la CFE, donde se le autoriza a "instalar, operar y explotar una red pública de telecomunicaciones, para la prestación y arrendamiento de capacidad de la Red, y la comercialización de la capacidad adquirida respecto de redes de otros concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones."

La utilización de la red de electricidad para la explotación de una red de telecomunicaciones nos introduce a un término muy utilizado actualmente, la **convergencia**, que nos refiere a la integración tecnológica, de mercado y regulatoria, que tiene lugar en telecomunicaciones, radio, televisión, así como en la fabricación de equipo y software, e incluye empresas, como la mencionada CFE.

La CFE recibió la concesión de operador de telecomunicaciones en la modalidad de *carrier de carriers*, <sup>2</sup> que lo ubica como un importante jugador en los servicios

<sup>1</sup>Dentro de los servicios que la CFE ha establecido dentro de su solicitud de concesión se encuentran PLC, Fibra Óptica y Torres.

<sup>2</sup>La Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) en su base terminológica traduce "carrier" como "empresa de telecomunicaciones". *CARRIER Definition: The organization whose function is to provide the particular service, e.g. an agent of a private network/facility, intra-serving area, or a specific inter-exchange carrier or international carrier. A carrier's carrier is a telecommunications industry business model where a carrier sells or leases bandwidth on its own infrastructure to another telecom carrier for reselling to their own customers. Also called carrier-of-carriers. There are two applications for carrier's carrier; the customer carrier is an Internet service provider (ISP), or the customer carrier is an MPLS MPLS (siglas de Multiprotocol Label Switching, un mecanismo de transporte de datos estándar) y VPN provider (Red Privada Virtual (RPV), en inglés Virtual Private Network (VPN), una tecnología que permite la extensión de una red local sobre una red pública o no controlada, como Internet. Ejemplos comunes son conectar dos o más sucursales de una empresa utilizando como vínculo Internet; permitir a los miembros del equipo de soporte técnico la conexión desde su casa al centro de cómputo, o que un usuario pueda acceder a su equipo doméstico desde un sitio remoto, como por ejemplo un hotel. En el lenguaje de telecomunicaciones son operadores de telecomunicaciones propietarios de las redes troncales de Internet y responsables del transporte de*

de PLC,<sup>3</sup> renta de fibra óptica y renta de infraestructura (torres de transmisión, así como postes, entre otros servicios) para la colocación de antenas de operadores móviles.

Puesto en otras palabras, con la concesión se ha autorizado a una infraestructura hasta hoy ajena a las telecomunicaciones, a empezar a proveer en México servicios para este mercado.

De este modo, toda esta red de electricidad y de infraestructura podrá ser rentada a partir de fechas próximas, también a operadores de telefonía móvil o fija, permitiéndoles reducir sus costos, proveyendo de ingresos complementarios para la propia Comisión.

Meses después, el viernes 5 de junio de 2009, la SCT realizó el foro: *Fibra Oscura ¿Cómo Licitarla?*<sup>4</sup> Para determinar, junto con los integrantes de la industria, las condiciones que deberán cumplirse para realizar exitosamente la licitación de dicha fibra oscura.<sup>5</sup>

Al foro fueron invitados los miembros de la Cámara Nacional de la Industria Electrónica, de Telecomunicaciones y Tecnología de la Información (CANIETI), y de la Cámara Nacional de la Industria de las Telecomunicaciones por Cable (CANITEC).

El evento se dividió en dos paneles, uno técnico y otro económico, donde los concesionarios pudieron interactuar con las autoridades para dar a conocer sus puntos de vista.

Además, se anunció la realización de un nuevo foro de opinión con consultores, analistas y fabricantes de equipo relacionado con la fibra oscura y la apertura de un medio electrónico de consulta pública para los operadores.

Los operadores de telecomunicaciones fijas y móviles, firmas de telecomunicaciones por cable, satelital y de microondas, así como de radio y

los datos. Otra definición sería: Operador de Telefonía que proporciona conexión a Internet a alto nivel.

<sup>3</sup>*Power Line Communications, (PLC)*, término en inglés, que puede traducirse por comunicaciones mediante **cable eléctrico** y que se refiere a diferentes tecnologías que utilizan las líneas de energía eléctrica convencionales para transmitir señales de radio para propósitos de comunicación. Esta tecnología aprovecha la red eléctrica para convertirla en una línea digital de alta velocidad de transmisión de datos, permitiendo, entre otras cosas, el acceso a Internet mediante banda ancha.

<sup>4</sup>Denominación popular que se atribuye a los circuitos de fibra óptica que han sido desplegados por algún operador, pero no están siendo utilizados. La conectividad por fibra se comercializa en bruto, de manera que es el propio cliente quien aplica la tecnología de transmisión que más se adecua a sus necesidades, mejorando así el rendimiento obtenido, puesto que se evitan conversiones de protocolos innecesarias. Cuando un operador despliega una red de fibra óptica realiza una gran inversión para construir las canalizaciones y tender los cables. Si después fuese necesario ampliar la capacidad de una red existente, sería necesario reabrir las zanjas y tender cables adicionales. Dado lo costoso de esta operación, resulta más atractivo sobredimensionar la red inicial, instalando más cables de fibra óptica que los necesarios. Los cables pueden contener diferentes números de fibras: 8, 16, 32, 64, 128, 256 etc. Las que quedan sin uso reciben el nombre de *fibra oscura*, algunos de los cuales nunca llegan a ser utilizados; es decir, nunca se transmite luz a través de ellos.

<sup>5</sup>Marcelino Bandala. **Comienza SCT Licitación de Fibra Oscura de CFE**. Lunes 8 de junio de 2009. Versión en línea. El foro fue inaugurado por la subsecretaría de Comunicaciones, y participaron, entre otros, los presidentes de CANITEC y de CANIETI. Para cerrar el evento se le presentaron las conclusiones de las mesas de trabajo al secretario de Comunicaciones y Transportes.

televisión interesados en la licitación de un par de hilos de fibra óptica oscura de la CFE, solicitaron a las autoridades que se establezcan medidas para garantizar que el concurso generará precios competitivos por el uso de esa red, que el mayor número de empresas tendrá acceso a esa infraestructura y que habrá transparencia en la subasta.

Como dato curioso, podemos señalar que los representantes de las compañías que acudieron a la reunión exteriorizaron su disgusto por la inexplicable inasistencia del director general de la CFE.

Como vemos, este no es un tema menor para el sector de las telecomunicaciones, por lo que bien vale hacer una investigación un poco más profunda.

### **Comisión Federal de Electricidad (CFE)**

La generación de energía eléctrica inició en México a fines del siglo XIX. Fue la fábrica textil "La Americana" la que instaló la primera planta generadora (1879) en León, Guanajuato. Casi inmediatamente se extendió la generación de electricidad en la producción minera y marginalmente, para iluminación residencial y pública.

En 1889 la primera planta hidroeléctrica en Batopilas (Chihuahua), extendió sus redes de distribución hacia los mercados urbanos y comerciales de mayor capacidad económica.

Durante el régimen de Porfirio Díaz se otorgó al sector eléctrico el carácter de servicio público, colocándose las primeras 40 lámparas "de arco" en la Plaza de la Constitución, 100 en la Alameda Central y comenzó la iluminación de Reforma y de algunas otras vías de la Ciudad de México.

Algunas compañías internacionales crearon filiales, como *The Mexican Light and Power Company*, de origen canadiense, en el centro del país; el consorcio *The American and Foreign Power Company*, con tres sistemas interconectados en el norte de México, y la Compañía Eléctrica de Chapala, en el occidente.

Al iniciar el siglo XX, el país contaba con una capacidad de 31 MW,<sup>6</sup> propiedad de empresas privadas. Para 1910 eran 50 MW, de los cuales 80% los generaba *The Mexican Light and Power Company*, con el primer gran proyecto hidroeléctrico: la planta Necaxa, en Puebla.

En ese período se hizo el primer esfuerzo para ordenar la industria eléctrica con la creación de la Comisión Nacional para el Fomento y Control de la Industria de Generación y Fuerza, conocida posteriormente como Comisión Nacional de Fuerza Motriz.

El 2 de diciembre de 1933 se decretó que la generación y distribución de electricidad son actividades de utilidad pública.

<sup>6</sup>Vatio o watt (símbolo W), es la unidad de potencia del Sistema Internacional de Unidades. Es el equivalente a 1 julio sobre segundo (1 J/s) y es una de las unidades derivadas. Expresado en unidades utilizadas en electricidad, el vatio es la potencia producida por una diferencia de potencial de 1 voltio y una corriente eléctrica de 1 amperio (1 VA). La potencia eléctrica de los aparatos eléctricos se expresa en vatios, si son de poca potencia, pero si son de mediana o gran potencia se expresa en kilovatios (kW) que equivale a 1000vatios. Un kW equivale a 1,35984 CV (caballos de vapor). El megavatio (símbolo MW) es igual a un millón (106) de vatios.

En 1937 México tenía 18.3 millones de habitantes, pero únicamente siete millones contaban con electricidad, que tres empresas privadas proporcionaban con serias dificultades (interrupciones de luz constantes y tarifas muy elevadas). Esas empresas se enfocaban a los mercados urbanos más redituables, sin contemplar a las poblaciones rurales, donde habitaba más de 62% de la población. La capacidad instalada de generación eléctrica en el país era de 629.0 MW.

Esa situación no permitía el desarrollo del país, por eso el gobierno federal creó, el 14 de agosto de 1937, la Comisión Federal de Electricidad (CFE), con objeto de organizar y dirigir un sistema nacional de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, sin propósitos de lucro, para obtener con un costo mínimo, el mayor rendimiento posible en beneficio de los intereses generales.<sup>7</sup>

Los primeros proyectos de generación de energía eléctrica de CFE se realizaron en Teloloapan (Guerrero), Pátzcuaro (Michoacán), Suchiate y Xía (Oaxaca), y Ures y Altar (Sonora).

El primer gran proyecto hidroeléctrico se inició en 1938 con la construcción de canales, caminos y carreteras de lo que se convirtió en el Sistema Hidroeléctrico Ixtapantongo, en el Estado de México (posteriormente nombrado Sistema Hidroeléctrico Miguel Alemán).

En 1938 CFE tenía una capacidad de apenas 64 KW, que, en 8 años, aumentó hasta alcanzar 45,594 KW. Hacia 1960 la CFE aportaba ya el 54% de los 2,308 MW de capacidad instalada, la empresa *Mexican Light* el 25%, la *American and Foreign* el 12%, y el resto de las compañías 9%.

A pesar de esos esfuerzos, apenas el 44% de la población contaba con electricidad. Por eso el presidente Adolfo López Mateos decidió nacionalizar la industria eléctrica, el 27 de septiembre de 1960.

El gobierno mexicano adquirió los bienes e instalaciones de las compañías privadas, que operaban con serias deficiencias por falta de inversión y problemas laborales. A partir de entonces se comenzó a integrar el Sistema Eléctrico Nacional, extendiendo la cobertura del suministro y acelerando la industrialización.<sup>8</sup>

Para 1961 la capacidad total instalada en el país ascendía a 3,250 MW. La CFE vendía 25% de la energía que producía y su participación en la propiedad de centrales generadoras de electricidad era de 54%.

En esa década se construyeron importantes centros generadores, entre ellos los de Infiernillo y Temascal, alcanzando, en 1971, una capacidad instalada de 7,874 MW.

Entre 1970 y 1980, se construyeron más centrales generadoras, que dieron una

<sup>7</sup>Ley promulgada en la Ciudad de Mérida, Yucatán el 14 de agosto de 1937 y publicada en el DOF el 24 de agosto de 1937.

<sup>8</sup>Cabe mencionar que desde los inicios de la industria eléctrica mexicana operaban varios sistemas aislados, con características técnicas diferentes, llegando a coexistir casi 30 voltajes de distribución, siete de alta tensión para líneas de transmisión y dos frecuencias eléctricas de 50 y 60 hertz. Esto dificultaba el suministro de electricidad, por lo que CFE definió y unificó criterios técnicos y económicos del Sistema Eléctrico Nacional, normalizando los voltajes de operación, con la finalidad de estandarizar equipos, reducir costos y tiempos de fabricación, almacenaje e inventario. Posteriormente se unificaron las frecuencias a 60 hertz y se integró el Sistema Interconectado Nacional.

capacidad instalada de 17,360 MW.

En los años 80 el crecimiento de la infraestructura eléctrica fue menor que en la década anterior, principalmente por la disminución en la asignación de recursos a la CFE. No obstante, en 1991 la capacidad instalada ascendió a 26,797 MW.

A inicios del año 2000 había una capacidad instalada de generación de 35,385 MW, cobertura del servicio eléctrico del 94.70% a nivel nacional, una red de transmisión y distribución de 614,653 kms, (equivale a más de 15 vueltas completas a la Tierra); con más de 18.6 millones de usuarios e incorporaba anualmente más de un millón de clientes nuevos.

Actualmente la CFE cuenta con una red que se extiende por más de 20 mil kilómetros, de los cuales 11 mil 659 están ya habilitados para ser arrendados a otros concesionarios de servicios de telecomunicaciones, quienes podrán expandir sus servicios a toda la República Mexicana a través de la capacidad ociosa de más de 75% que tiene la red de CFE.

La infraestructura para generar la energía eléctrica está compuesta por 177 centrales generadoras, con capacidad instalada de 49,971 megawatts (MW). El 22.93% de dicha capacidad corresponde a 21 centrales construidas con capital privado por los Productores Independientes de Energía (PIE).

La CFE produce energía eléctrica utilizando diferentes tecnologías y fuentes energéticas. Tiene centrales termoeléctricas, hidroeléctricas, carboeléctricas, geotermoeléctricas, eoloeléctricas y una nucleoelectrica (Laguna Verde, en Veracruz). Para conducir la electricidad desde las centrales de generación hasta el domicilio de cada uno de sus clientes, tiene cerca de 732 mil kilómetros de líneas de transmisión y distribución.<sup>9</sup>

El suministro de energía eléctrica llega a cerca de 188 mil localidades (184,613 rurales y 3,325 urbanas).

En los últimos diez años se han instalado 42 mil módulos solares en pequeñas comunidades. Esta será la tecnología de mayor aplicación en el futuro para aquellas localidades que aún no cuentan con electricidad.

En cuanto al volumen de ventas totales, 76.0% lo constituyen las ventas directas al público; 23.5% se suministra a la empresa Luz y Fuerza del Centro (CLyF), y el 0.5% restante se exporta.

El sector doméstico agrupa 88.13% de los clientes (esas ventas representan 25.96% del total de ventas al público). Una situación inversa ocurre en el sector industrial, donde menos de 1% de los clientes representa más de la mitad de las ventas.

La Comisión es un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Es además una de las mayores empresas eléctricas del mundo y aún mantiene integrados todos los procesos del servicio eléctrico. Es también la entidad encargada de la planeación del sistema eléctrico nacional, plasmada en el Programa de Obras e Inversiones del Sector Eléctrico (POISE), que describe

<sup>9</sup>CFE proporciona energía eléctrica en la mayor parte del país, con excepción del Distrito Federal y algunas poblaciones cercanas a éste, donde el servicio está a cargo de la empresa Luz y Fuerza del Centro.

la evolución del mercado eléctrico, así como la expansión de la capacidad de generación y transmisión para los próximos diez años (se actualiza anualmente).

Para lograr una adecuada y eficiente operación de su red de transmisión eléctrica, la CFE ha desarrollado una extensa red interestatal de fibra óptica, lo que le permite poner a disposición de operadores de telecomunicaciones capacidad de transporte y otros servicios a través de dicha red nacional de fibra óptica.

A pesar del cuantioso monto requerido para esa inversión en infraestructura eléctrica, arrendar esa fibra óptica tiene un costo marginal para la CFE, debido a que no es usada en su totalidad y el único fin por el cual fue instalada es el de lograr una eficiente operación de la red eléctrica.

Hoy la CFE tiene la posibilidad de ofrecer la PLC (*Power Line Communications*), también denominada BPL (*Broadband over Power Lines*), una tecnología basada en la transmisión de datos utilizando como infraestructura su red eléctrica: Esto significa ofrecer, mediante este medio, cualquier servicio de telecomunicaciones (telefonía, Internet, videoconferencia, datos a alta velocidad, etc.). Así, un usuario podrá acceder a Internet, video o Voz, simplemente enchufando su aparato a un contacto eléctrico, con la ayuda de un *Modem* especial.

Además, la CFE podría ofrecer estos servicios directamente, o poner su red a disposición de todos los prestadores de este tipo de servicios, para que sean ellos quienes los comercialicen, vía cable eléctrico, al usuario final.

Por si fuera poco, la CFE cuenta también con una infraestructura de torres que soportan la red eléctrica, distribuidas en todo lo largo y ancho del país, susceptibles de ser rentadas a operadores de telefonía móvil como soporte para sus antenas, permitiéndoles reducir sus costos y obtener mayores ingresos para la CFE.

La entrada de la CFE al mercado de torres reduciría significativamente los precios, pues para la Comisión las antenas representan un costo marginal de cero, ya que, independientemente de que fueran rentadas a los operadores, la propia CFE las requiere para el soporte de su red eléctrica y de telecomunicaciones.

## Fibra óptica

La luz alcanza su máxima velocidad en el vacío. Cuando pasa de un cierto medio a otro, su velocidad cambia, sufriendo además efectos de reflexión (rebota en el cambio de medio, como la luz reflejada en los cristales) y de refracción (además, cambia de dirección, por eso vemos una cuchara como doblada cuando está en un vaso de agua; la dirección de donde viene la luz en la parte que está al aire, no es la misma que la que está metida en el agua).

Dependiendo de la velocidad con que se propague la luz en un medio, se le asigna un Índice de Refracción "n", un número resultado de dividir la velocidad de la luz en el vacío entre la velocidad de la luz en dicho medio. Los efectos de reflexión y refracción que se dan en la frontera entre dos medios dependen de sus Índices de Refracción.<sup>10</sup>

<sup>10</sup>La ley para la refracción nos dice que el índice de refracción del primer medio, por el seno del ángulo con el que incide la luz en el segundo medio, es igual al índice del segundo medio por el seno

La **fibra óptica** es un cable cuyos materiales son mucho más económicos que los convencionales de cobre para telefonía; son materiales ópticos mucho más ligeros y además mucho más finos, de modo que pueden ir acomodados muchos más cables, en el espacio que ocupaba un cable de cobre.<sup>11</sup>

Los **circuitos** de fibra óptica son filamentos de vidrio (compuestos de cristales naturales) o plástico (cristales artificiales), del espesor de un cabello (10-300 micrones), que llevan mensajes en forma de haces de luz, que realmente pasan a través de ellos de un extremo a otro, donde quiera que el filamento vaya (incluyendo curvas y esquinas) sin interrupción.

Las fibras ópticas pueden usarse como los alambres de cobre convencionales, tanto en pequeños ambientes autónomos (sistemas de procesamiento de datos de aviones), como en grandes redes geográficas (los sistemas de largas líneas urbanas mantenidos por compañías telefónicas).

El principio en que se basa la transmisión de luz por la fibra es la reflexión interna total; la luz viaja por el centro (núcleo) de la fibra e incide sobre la superficie externa con un ángulo mayor que el ángulo crítico, de forma que toda la luz se refleja, sin pérdidas, hacia el interior de la fibra. Así, puede transmitirse a larga distancia reflejándose miles de veces. Para evitar pérdidas por dispersión de luz, debida a impurezas de la superficie de la fibra, el núcleo de la fibra óptica está recubierto por una capa de vidrio con un índice de refracción mucho menor; las reflexiones se producen en la superficie que separa la fibra de vidrio y el recubrimiento.

En la fibra óptica la señal se atenúa menos que en el cobre, ya que no se pierde información por refracción o dispersión de luz, consiguiéndose mejores rendimientos, pues en el cobre las señales se ven atenuadas por la resistencia del material a la propagación de las ondas electromagnéticas. Además, por el cable de fibra se pueden emitir simultáneamente varias señales diferentes, con distintas frecuencias para distinguirlas (en telefonía se llama unir-multiplexar diferentes conversaciones). También se puede usar la fibra óptica para transmitir luz directamente y otro tipo de ventajas.

En 1959 se descubrió una nueva utilización de la luz, denominada **rayo láser**, que fue aplicada a las telecomunicaciones para que los mensajes se transmitieran a velocidades inusitadas y con amplia cobertura. Sin embargo, esa utilización era muy limitada, ya que no existían los conductos adecuados que permitieran viajar a las ondas electromagnéticas provocadas por la lluvia de fotones.

Por eso, en 1966 surgió la propuesta de utilizar una guía óptica, que en realidad es una onda electromagnética de la misma naturaleza que las ondas de radio, con la diferencia que su longitud de onda es del orden de micrómetros en lugar de metros o centímetros.

---

del ángulo con el que sale propagada la luz en el segundo medio. Lo que nos interesa aquí de esta ley es que, dados dos medios con índices  $n$  y  $n'$ , si el haz de luz incide con un ángulo mayor que un cierto ángulo límite (que se determina con la anterior ecuación), el haz siempre se reflejará en la superficie de separación entre ambos medios.

<sup>11</sup>El **µm** es el **micrómetro**, la unidad de longitud equivalente a una millonésima parte de un metro.

Para que fuera aplicable, la fibra óptica debía transmitir señales luminosas detectables por muchos kilómetros. El problema técnico residía en que las fibras mismas absorbían luz, lo que dificultaba el proceso. El vidrio ordinario tiene un haz luminoso de pocos metros, por lo cual fue necesario desarrollar nuevos vidrios, muy puros, con transparencias mucho mayores que el vidrio ordinario. Estos vidrios empezaron a producirse a principios de los setenta y luego se usaron láseres (diodos emisores de luz), como fuente luminosa en los cables de fibra óptica. Pero ambos tuvieron primero que ser miniaturizados, para poder ser componentes de sistemas fibro-ópticos.

Finalmente en 1977, se instaló un sistema de prueba de fibra óptica en Inglaterra y dos años después, se producían ya cantidades importantes de este material.<sup>12</sup>

Hoy, la mayoría de las fibras ópticas se hacen de arena o sílice, materia prima abundante en comparación con el cobre. Con unos kilogramos de vidrio pueden fabricarse aproximadamente 43 kilómetros de fibra óptica. Los dos constituyentes esenciales de la fibra óptica son el núcleo (la parte más interna que guía la luz) y el revestimiento.

El núcleo consiste en una o varias hebras delgadas de vidrio o plástico con diámetro de 50-125 micras; el revestimiento rodea y protege al núcleo. El conjunto (núcleo y revestimiento) está a su vez rodeado por un forro o funda de plástico u otros materiales que lo resguardan contra la humedad, el aplastamiento, los roedores, y otros riesgos del entorno.

El núcleo se fabrica en sílice, cuarzo fundido o plástico - en el cual se propagan las ondas ópticas, con diámetro de 50 o 62,5  $\mu\text{m}$ . para la fibra multimodo y 9  $\mu\text{m}$  para la fibra monomodo.

Un cable de 10 fibras tiene un diámetro aproximado de 8-10  $\mu\text{m}$  y proporciona más información que un coaxial de 10 tubos. El peso del cable de fibras ópticas es muy inferior al de los cables metálicos, lo que facilita su instalación. Además, el sílice tiene un amplio margen de funcionamiento en lo referente a temperatura, pues funde a 600° C.

La funda óptica generalmente es de los mismos materiales que el núcleo, pero con aditivos que confinan las ondas ópticas en el núcleo.

El revestimiento de protección esta fabricado, por lo general, en plástico y asegura la protección mecánica de la fibra.

En un sistema de transmisión por fibra óptica existe un componente activo (transmisor), que se encarga de transformar las ondas electromagnéticas en energía óptica o luminosa. Una vez transformada, la señal luminosa es transmitida por las minúsculas fibras. En el otro extremo del circuito se encuentra un tercer componente (detector óptico o receptor), cuya misión es transformar la señal luminosa en energía electromagnética, similar a la señal original. Así, el sistema

---

<sup>12</sup>Los diodos emisores de luz y los diodos láser son fuentes adecuadas para la transmisión mediante fibra óptica, ya que su salida se puede controlar rápidamente por medio de una corriente de polarización. Además su pequeño tamaño, su luminosidad, longitud de onda y el bajo voltaje necesario para manejarlos los hacen atractivos.

básico de transmisión se compone de señal de entrada, amplificador, fuente de luz, corrector óptico, línea de fibra óptica (primer tramo), empalme, línea de fibra óptica (segundo tramo), corrector óptico, receptor, amplificador y señal de salida.

En resumen, se puede decir que la fibra óptica funciona como medio de transporte de la señal luminosa, generada por el transmisor de LED'S (diodos emisores de luz) y láser.<sup>13</sup>

Hay diversos tipos de fibra óptica:

**Fibra Monomodo** (modo de propagación, o camino del haz luminoso, único). Ofrece la mayor capacidad potencial de transporte de información. Con banda de paso del orden de los 100 GHz/km. Pero es la más compleja de instalar. Tiene el diámetro del núcleo del mismo orden de magnitud que la longitud de onda de las señales ópticas que transmite (5-8  $\mu\text{m}$ ). Cuando el núcleo está hecho de un material cuyo índice de refracción es muy diferente al de la cubierta, se habla de fibras monomodo de índice escalonado. Los elevados flujos que se pueden alcanzar constituyen su principal ventaja, ya que sus pequeñas dimensiones implican un manejo delicado y dificultades de conexión.

**Fibra Multimodo de Índice Gradiante Gradual.** Con banda de paso que llega hasta los 500MHz por kilómetro. El índice de refracción en el núcleo no es único y decrece cuando se desplaza hacia la cubierta. Los rayos luminosos están enfocados hacia el eje de la fibra. Permite reducir la dispersión entre los diferentes modos de propagación a través del núcleo de la fibra. El tamaño usual es de 62,5/125  $\mu\text{m}$  (diámetro del núcleo/diámetro de la cubierta), aunque se pueden encontrar de 50/125  $\mu\text{m}$ .

**Fibra Multimodo de índice escalonado.** A base de vidrio, con atenuación de 30 dB/km, o plástico, con atenuación de 100 dB/km. Con una banda de paso de hasta los 40 MHz por kilómetro. El núcleo está constituido por un material cuyo índice de refracción es claramente superior al de la cubierta que lo rodea. El paso del núcleo hasta la cubierta conlleva variaciones del índice, de ahí su nombre.

En síntesis, la fibra es un medio de transmisión de información analógica o digital, que básicamente está compuesta por una región cilíndrica, por la cual se efectúa la propagación (núcleo) y una zona externa y coaxial con dicho núcleo, necesaria para que se produzca el mecanismo de propagación (envoltura o revestimiento). La capacidad de transmisión de información que tiene una fibra óptica depende de tres características fundamentales:

- Del diseño geométrico de la fibra.
- De las propiedades de los materiales empleados en su elaboración (diseño óptico).

<sup>13</sup>**Evolución global de las redes.** A mediados de los 90's, el protocolo de comunicación IP prevaleció, ya que puede hacer posible la transmisión en las Redes de Nueva Generación. Así crecieron las aplicaciones de IP. Transmisión Masiva de Voz, Datos y video.

A principio del 2000 comenzó a utilizarse el MPLS y las redes de transporte basadas en DWDM. Fue el estallido del Internet. El uso del protocolo MPLS (*Multi Protocol Level Switching*), unido a la gran capacidad soportada por las redes ópticas basadas en DWDM (*Dense Wavelength Division Multiplexing*), resultó una combinación ideal para afrontar el reto de las redes convergentes. Esta combinación refleja lo que se ha dado en llamar MP $\lambda$ S (*Multi-Protocol Lambda Switching*), más comúnmente, GMPLS (*Generalized Multi-Protocol Level Switching*).

- De la anchura espectral de la fuente de luz utilizada (cuanto mayor sea, menor será la capacidad de transmisión de información).

Entre las principales **aplicaciones** de la fibra óptica tenemos precisamente las **redes de comunicación** (emplean sistemas de láser con fibra), debido a que las ondas de luz tienen una frecuencia alta y la capacidad de una señal para transportar información aumenta con la frecuencia. Hoy funcionan muchas redes de fibra para larga distancia, que proporcionan conexiones transcontinentales y transoceánicas. Una ventaja es la gran distancia que puede recorrer una señal antes de necesitar un repetidor para recuperar su intensidad. En la actualidad, los repetidores de fibra óptica están separados entre sí unos 100 km, frente a aproximadamente 1,5 km en los sistemas eléctricos. Los amplificadores recientemente desarrollados pueden aumentar todavía más esta distancia.<sup>14</sup>

Otra aplicación cada vez más extendida son las redes locales (*LAN. Local Area Network*), que al contrario de la larga distancia, conectan a una serie de abonados locales con equipos centralizados como ordenadores o impresoras. Este sistema aumenta el rendimiento de los equipos y permite fácilmente la incorporación de nuevos usuarios.

Las **redes de área amplia** (*WAN, Wide Area Network*) o centralitas particulares (*PBX*), similares a las LAN, que conectan ordenadores separados por distancias mayores, en distintos lugares de un país o en diferentes países. Proporcionan conexiones informáticas continuas para la transferencia de datos especializados como transmisiones telefónicas, pero no resultan adecuadas para emitir y recibir los picos de datos de corta duración empleados por la mayoría de las aplicaciones informáticas.

En **redes de comunicación pública**, divididas en niveles; conforme al funcionamiento, la capacidad de transmisión y el alcance. Los parámetros de cada una son el tramo de transmisión que es posible cubrir y la velocidad binaria específica, así como el tipo de fibra óptica apropiado (monomodo o multimodo).

En **telefonía**, ya que aunque para la conexión de un teléfono son suficientes los conductores de cobre, para los servicios en banda ancha, como videoconferencias, videotelefonía, etc., la fibra óptica resulta imprescindible.

La fibra óptica también se emplea en una amplia variedad de sensores, desde termómetros hasta giroscopios, donde su potencial casi no tiene límites, porque la luz transmitida a través de las fibras es sensible a numerosos cambios ambientales, entre ellos la presión, las ondas de sonido, la deformación, el calor y el movimiento. Puede resultar especialmente útil cuando los efectos eléctricos pudieran hacer que un cable convencional resultara inútil, impreciso o incluso peligroso.

Hoy se aplica también para transmitir luz a lugares difíciles de iluminar, como la cavidad perforada por la turbina de un dentista. Para transmitir imágenes, se utilizan haces de varios miles de fibras muy finas, situadas exactamente una al lado de la otra, ópticamente pulidas en sus extremos. Cada punto de la imagen proyectada sobre un extremo del haz se reproduce en el otro extremo, con lo que se reconstruye la imagen, que puede ser observada a través de una lupa. Se utiliza en instrumentos médicos, para examinar el interior del cuerpo humano y

---

<sup>14</sup>La solución para la transmisión vía satélite la inclusión de supresores de eco, pero eso encarece la instalación, disminuye la fiabilidad y resta la calidad (corta los comienzos de frase).

para efectuar cirugía con láser. En sistemas de reproducción mediante facsímil y fotocomposición, en gráficos de ordenador y en muchas otras aplicaciones. También se han desarrollado fibras que transmiten rayos láser de alta potencia para cortar y taladrar materiales.

Además, la fibra óptica es más económica que la comunicación vía satélite para distancias cortas y altos volúmenes de tráfico. La calidad de la señal por cable es mucho más alta que por satélite geostacionario, que por estar situados en órbitas de unos 36,000 kms de altura, tienen un retardo próximo a 500 mseg., lo que introduce eco en la transmisión, mientras que en los cables se sitúa por debajo de los 100 mseg.

Para finalizar, en el siguiente cuadro se muestran las ventajas y desventajas de la fibra óptica

<b>VENTAJAS</b>	<b>DESVENTAJAS</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>—Hace posible navegar por Internet a velocidad de dos millones de bps.</li> <li>—Acceso ilimitado y continuo las 24 horas del día, sin congestiones.</li> <li>—Video y sonido en tiempo real.</li> <li>—Fácil de instalar.</li> <li>—Inmune al ruido e interferencias, al contrario de un alambre telefónico, que pierde parte de su señal.</li> <li>—No pierde luz; la transmisión es también segura y no puede ser perturbada.</li> <li>—Carencia de señales eléctricas, por lo que no pueden dar sacudidas ni otros peligros. Conveniente para trabajar en ambientes explosivos.</li> <li>—Dimensiones más reducidas.</li> <li>—El peso es muy inferior al de los cables metálicos.</li> <li>—Capaz de llevar un gran número de señales.</li> <li>—Materia prima para fabricarla abundante en la naturaleza.</li> <li>—Compatibilidad con la tecnología digital.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>—Sólo pueden suscribirse quienes viven en las zonas donde ya esté instalada.</li> <li>—El coste es alto en la conexión. Las empresas no cobran por tiempo de utilización sino por cantidad de información transferida al computador, que se mide en megabytes.</li> <li>—Fragilidad de las fibras.</li> <li>—Disponibilidad limitada de conectores.</li> <li>—Dificultad de reparar un cable de fibras roto en campo.</li> </ul>

## Situación jurídica de CFE

Analicemos ahora la situación jurídica de la CFE, en vista a este nuevo proyecto de licitación de su fibra óptica:

a) La Constitución General de la República, en la parte conducente del **artículo 28** establece:

En los Estados Unidos Mexicanos quedan **prohibidos** los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria...

...No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y **generación de energía nuclear; electricidad** y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.

El Estado contará con los **organismos y empresas** que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado.

b) A su vez, la **Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica (LSPEE)**, preceptúa:<sup>15</sup>

### Capítulo I. Disposiciones Generales

**Artículo 1o.-** Corresponde exclusivamente a la Nación, generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público, en los términos del Artículo 27 Constitucional. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará, a través de la Comisión Federal de Electricidad, los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.

**Artículo 4o.-** Para los efectos de esta Ley, la prestación del servicio público de energía eléctrica comprende:

- I.- La planeación del sistema eléctrico nacional;
- II.- La generación, conducción, transformación, distribución y venta de energía eléctrica, y;

<sup>15</sup>Publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 22 de diciembre de 1975

III.- La realización de todas las obras, instalaciones y trabajos que requieran la planeación, ejecución, operación y mantenimiento del sistema eléctrico nacional.

Artículo 9o.- La Comisión Federal de Electricidad tiene por objeto:

- I.- Prestar el servicio público de energía eléctrica en los términos del artículo 4o. y conforme a lo dispuesto en el artículo 5o;
- II.- Proponer a la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal los programas a que se refiere el Artículo 6o;
- III.- Exportar energía eléctrica y, en forma exclusiva, importarla para la prestación del servicio público.
- IV.- Formular y proponer al Ejecutivo Federal los programas de operación, inversión y financiamiento que a corto, mediano o largo plazo, requiera la prestación del servicio público de energía eléctrica;
- V.- Promover la investigación científica y tecnológica nacional en materia de electricidad;
- VI.- Promover el desarrollo y la fabricación nacional de equipos y materiales utilizables en el servicio público de energía eléctrica;
- VII.- Celebrar convenios o contratos con los Gobiernos de las Entidades Federativas y de los Municipios o con entidades públicas y privadas o personas físicas, para la realización de actos relacionados con la prestación del servicio público de energía eléctrica;
- VIII.- Efectuar las operaciones, realizar los actos y celebrar los contratos que sean necesarios para el cumplimiento de su objeto; y
- IX.- Los demás que fijen esta ley y sus reglamentos.

c) El Reglamento de la LSPEE señala:<sup>16</sup>

Artículo 1o.- El presente ordenamiento tiene por objeto reglamentar la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica en lo que se refiere a la prestación de dicho servicio y a las actividades previstas en la propia Ley que no constituyen servicio público.

d) El Estatuto Orgánico de la Comisión Federal de Electricidad dispone:<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup>Dado en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, D. F., el 26 de mayo de 1993.

<sup>17</sup>Expedido por la Junta de Gobierno de la CFE, con fundamento en los artículos 12 fracción IV y 15 de la LSPEE, y 15 y 58, fracción VIII de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, en sesión ordinaria celebrada el 25 de noviembre de 2003, mediante el Acuerdo No. 170/2003. Ciudad de México, D. F., a 8 de enero de 2004.- Publicado en el DOF el 10 de marzo de 2004.

## Capítulo II. De la Estructura

Artículo 3o. Para el despacho de los asuntos de su competencia, la Comisión cuenta con los órganos superiores, servidores públicos y unidades administrativas siguientes:...

...XXXII. Coordinación de Operación de Fibra Óptica;  
XLII. Coordinación CFE TELECOM;...

Artículo 14. A la Dirección de Modernización le corresponden, además de las facultades genéricas (sic) señala en el artículo 9 de este Estatuto, las siguientes:

- I. Dirigir las acciones en materia de modernización de la Comisión.
- II. Dirigir las políticas y acciones para la comercialización, desarrollo y prestación de servicios de telecomunicaciones de la Comisión.
- III. Proponer proyectos que contribuyan al mejor aprovechamiento de la infraestructura, procesos y servicios, para diversificar fuentes de ingreso de la Comisión.
- IV. Establecer las políticas y lineamientos en materia de Tecnologías de Información de la Comisión y establecer mecanismos de gestión y seguimiento.
- V. Dirigir la normalización referente a materiales, productos, equipos e instalaciones eléctricas, para establecer estándares para asegurar la calidad de los mismos.
- VI. Coordinar el apoyo tecnológico de la Comisión con las instituciones académicas y de investigación eléctrica a nivel nacional e internacional.
- VII. Promover la innovación, desarrollo de gestión de propiedad intelectual, difusión e implantación de las mejores prácticas de la Comisión, y
- VIII. Dirigir la política de Calidad y Competitividad de la Comisión.

Artículo 30 Bis. A la Subdirección de Modernización y Nuevas Áreas de Oportunidad le corresponden, además de las facultades genéricas señaladas en el artículo 15 de este Estatuto, las siguientes:

- I. Identificar proyectos que permitan a la Comisión diversificar sus ingresos.
- II. Coordinar el desarrollo e implantación de proyectos de diversificación de ingresos de la Comisión.
- III. Coordinar el desarrollo de modelos de negocio y modelos operativos para las nuevas áreas de oportunidad.
- IV. Coordinar la implantación de mejores prácticas de la industria para promover la productividad y competitividad de la Comisión.
- V. Coordinar la comercialización de servicios de telecomunicaciones de la Comisión apegada al marco legal y normatividad existente, y
- VI. Evaluar el desarrollo y resultados de las divisiones de negocios de la Comisión con base en modelos de mercado de energía

Artículo 49 Bis. A la Coordinación CFE TELECOM le corresponden, además de las facultades genéricas señaladas en el artículo 15 de este Estatuto, las siguientes:

- I. Establecer políticas, normas y lineamientos que regulen la comercialización de los servicios de telecomunicaciones.
- II. Coordinar y dirigir la comercialización de los servicios de telecomunicaciones.
- III. Coordinar, con las áreas técnicas y operativas, la factibilidad de la prestación de servicios de telecomunicaciones.
- IV. Atender los requerimientos de niveles y coberturas de servicio de telecomunicaciones de los clientes, y
- V. Proponer la estrategia tarifaria y la política de precios y descuentos con base en el mercado, la normatividad y el marco regulatorio aplicable en materia de telecomunicaciones.

Artículo 51. La Comisión cuenta con las Gerencias y Unidades siguientes:...

...VII: Asuntos legales y regulatorios en materia de telecomunicaciones;

XXXV. Ingeniería de Red de Fibra óptica;

XLIX. Operación de Red de Fibra óptica;

LV. Planeación y Desarrollo de fibra óptica;

LXIX Bis. Proyectos de Modernización;

LXXVIII. Servicios de Capacidad de Fibra óptica;...

Como hemos visto, ni la Constitución, ni la LSPEE, ni su reglamento, habla específicamente sobre la fibra óptica, ni sobre las actividades de telecomunicaciones que ya realiza la CFE, ni sobre aquellas que pretende realizar en un futuro cercano.

Únicamente en el Estatuto Orgánico, que dicta su propio órgano interno de gobierno, es donde la CFE (yendo más allá de lo que las normas analizadas anteriormente señalan), se atribuye ilegalmente funciones en materia de fibra óptica y telecomunicaciones.

De donde se desprende, por sorprendente que pudiera parecer, que la Comisión, en el mejor de los casos, carece de facultades expresas para intervenir en los campos de negocio señalados, o en otras palabras, carece de facultades legales para comercializar su fibra óptica y realizar negocios en materia de telecomunicaciones.

Esto, no obstante que pudiera parecer a algunos un criterio rigorista, hace necesario pensar en la conveniencia de adecuar la legislación de CFE a los nuevos negocios que está emprendiendo, para evitar lagunas legales, suspicacias y posibles futuros problemas.

### **Servicio universal**

Veamos a continuación el servicio universal en telecomunicaciones. Bajo ese concepto de servicio universal se cualifica un nivel mínimo de servicios o prestaciones esenciales, que el usuario tiene derecho a reclamar y de cuya adecuada

prestación los poderes públicos no pueden desentenderse, cuando el mercado no los preste de forma espontánea.

Actualmente los cuatro elementos que componen el servicio universal de telecomunicaciones son:

1. acceso a la red telefónica pública desde una ubicación fija,
2. prestación del servicio de guías telefónicas y del correspondiente servicio de información sobre su contenido,
3. oferta suficiente de teléfonos públicos de pago, y
4. especial atención a los discapacitados y a usuarios con necesidades sociales especiales.<sup>18</sup>

Lo anterior, aunado a que el servicio universal debe compartir los principios más clásicos del servicio público, -las conocidas leyes de Rolland- que son:

- igualdad
- no discriminación
- disponibilidad, continuidad
- permanencia y
- adaptabilidad.<sup>19</sup>

El servicio universal de telecomunicaciones se explica, por la necesidad de garantizar a todos los usuarios un determinado nivel de servicios considerados imprescindibles, que incluyan los siguientes elementos: accesibilidad, asequibilidad y calidad.<sup>20</sup>

El servicio universal se reconoce como un mecanismo subsidiario del mercado. Se trata de intervenir para garantizar ciertas prestaciones sólo cuando el mercado no puede hacerlo, cuando no puede cubrir esos servicios básicos, que son además evolutivos.<sup>21</sup>

En la Unión Europea (UE) se ha definido como servicio universal un conjunto de exigencias de interés general, sujeto a perenne evolución, a las cuales se deben someter las actividades de comunicaciones electrónicas, con el fin de asegurar el acceso a todos los ciudadanos a ciertas prestaciones esenciales en unas condiciones de calidad adecuadas y a un precio asequible. Esto con independencia de su localización geográfica o de sus circunstancias físicas o sociales.<sup>22</sup>

---

<sup>18</sup> Matilde Carlón Ruiz. El servicio universal de telecomunicaciones. Thomson, España, 2007, p. 111.

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 90.

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 82.

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 84.

<sup>22</sup> *Ibidem*, pp. 65-65.

El servicio universal debe contener, según la UE, por lo menos las 3 características básicas mencionadas: accesibilidad, asequibilidad y calidad, a las que posteriormente se agregó que la línea telefónica tuviera capacidad de conexión a Internet.<sup>23</sup>

Es decir, ya no sólo debe considerarse servicio universal el hecho de llevar el teléfono a aquellas zonas consideradas no rentables, sino que algunos servicios –como el acceso a Internet– sean más baratos, por debajo del costo inclusive. De manera que se fomente la no-discriminación en la práctica, mediante el derecho de inclusión a las tecnologías de información y comunicación (TIC).<sup>24</sup>

Ahora bien, para lograr esa cobertura, el derecho europeo ha asumido un modelo de servicio universal basado en “designar a un operador o a un número limitado de éstos, con obligaciones específicas, sin concederles derechos especiales o exclusivos.” En otras palabras, designar a ciertos operadores, que por el tamaño y características de su infraestructura, están obligados a llevar el servicio universal a todos los usuarios finales.

Esa parece, sin duda, la fórmula más adecuada para muchos de los elementos del servicio universal- debido a sus exigencias de uniformidad y generalidad-y, sobre todo desde una ubicación fija. Así lo justifican también criterios de eficacia y proporcionalidad en la prestación del servicio: pues no tiene sentido obligar a los pequeños operadores a asumir prestaciones para las que son ineficientes y que por sí mismas, dificultarían su asentamiento en el mercado.<sup>25</sup>

En otras palabras, no todos los operadores de redes o servicios de comunicaciones electrónicas, debieran ser designados como obligados a cumplir total o parcialmente obligaciones de servicio universal.

Al contrario, por ejemplo, buscando un equilibrio inspirado en el principio de proporcionalidad, el artículo 2.2 de la Ley General de Telecomunicaciones española de 2003 (LGTel03) ha previsto que las obligaciones de servicio universal, suplementarias respecto de las que corresponde cumplir a todo operador, sólo pueden imponerse como “contraprestación”, frente a mayores derechos o facultades-concretamente, los derechos de ocupación del dominio público o de la propiedad privada o derechos de uso del dominio público radioeléctrico-o frente a una posición de poder significativo en el mercado (a las empresas dominantes).<sup>26</sup>

Para definir cuales operadores de redes o servicios de comunicaciones electrónicas, debieran ser designados como obligados a cumplir total o parcialmente obligaciones de servicio universal, además de las licitaciones públicas, puede acudir a la consulta pública.

El servicio universal es un reto para países en desarrollo, como el nuestro, donde ni siquiera la electricidad ha alcanzado al total de su población. No obstante,

<sup>23</sup>Wilma Arellano Toledo. Política y Derecho de las Telecomunicaciones. Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados, México, 2009, p. 411.

<sup>24</sup>Wilma Arellano Toledo. Ob. Cit., pp. 119-120.

<sup>25</sup>Matilde Carlón Ruiz. Ob. Cit., p. 230.

<sup>26</sup>Matilde Carlón Ruiz. Ob. Cit., p. 240.

siendo la electricidad el servicio público más difundido a nivel nacional (recordemos que el 96.68% de los mexicanos cuenta con energía eléctrica), las redes de fibra óptica de la CFE pueden ser el vehículo idóneo para alcanzar el servicio universal en telecomunicaciones, que nos pudiera ayudar a colocarnos, tal vez por primera vez en doscientos años, en la avanzada mundial.

## Convergencia

Analicemos ahora otro concepto básico para las nuevas tareas que emprenderá la CFE. La convergencia ha sido definida desde distintos puntos de vista: entre infraestructura y contenidos; sobre la unión de las telecomunicaciones, radiodifusión e informática; sobre lo indistinto entre audio, video y datos.

La convergencia de servicios se refiere a la confluencia, dentro de la infraestructura de telecomunicaciones, de un mismo proveedor de servicios que, hasta hace poco tiempo, eran independientes y provistos, cada uno de ellos, por un operador distinto: El servicio telefónico, el de televisión de paga y la proveeduría de servicios de Internet los presta ahora un solo proveedor de telecomunicaciones (por ejemplo, el operador de televisión por cable).

Por su parte, la convergencia tecnológica se refiere a la integración, dentro de un mismo dispositivo de telecomunicaciones, de tecnologías inicialmente identificadas con servicios específicos. Computadoras, televisiones, aparatos telefónicos y redes de datos se combinan para ofrecer dispositivos multimedia, capaces de identificar y procesar señales asociadas a distintos servicios de telecomunicaciones. El tránsito de las tecnologías analógicas hacia las digitales ha favorecido este proceso de integración.<sup>27</sup>

Pero el reto de la convergencia no sólo involucra tecnología y dinero. Las empresas de cable han tenido que reorganizarse, para darles cabida a los nuevos servicios convergentes. Nuevas estructuras, personal técnico en telefonía y servicios digitales; programas de capacitación y nuevas estrategias de comercialización se están desarrollando dentro de la industria.

Actualmente se entiende por convergencia la posibilidad de transportar contenidos o servicios a través de plataformas tecnológicas o redes distintas. Las telecomunicaciones y la radiodifusión (radio y TV abiertas), tenían cada una su propia red (infraestructura), con sus propios contenidos o servicios y equipos terminales especiales (teléfono, aparato de radio, televisor), para los usuarios finales.

La convergencia, impulsada por la digitalización, el protocolo de Internet (IP)<sup>28</sup> y los equipos multimedia han puesto fin a esa era. Ahora es posible convertir

<sup>27</sup>Joe Weber, *CableLabs Winter Conference 2005*. Versión en línea.

<sup>28</sup>La tecnología IP seguirá ampliando su cobertura a nuevos servicios. La televisión IP (IPTV) es ya una realidad en Europa, EUA (más de 300,000 casas cuentan con servicios de video ofrecidos por telefónicas y existen más de 250 comunidades de IPTV), y varios países asiáticos (por ejemplo, en Hong Kong hay más de 350,000 suscriptores de IPTV y más de 1.5 millones de suscriptores de video por demanda (VoD) por IP).

cualquier tipo de contenido en paquetes y transmitirlo digitalmente a través de cualquier plataforma. A nivel de comunicaciones alámbricas, los servicios de acceso a Internet de banda ancha pueden ser prestados tanto por operadores de telefonía, como por prestadores del servicio de televisión por cable, o por fibra óptica. Asimismo, es cada vez más frecuente encontrar en Internet ofertas de programación de radio y televisión.

Hoy, en todo el mundo las compañías telefónicas buscan alternativas para ofrecer servicios de video a sus clientes; de igual forma, los operadores de televisión por cable continúan penetrando el mercado de la telefonía y del Internet de banda ancha.

Las redes de televisión por cable tienen varias características que las hacen particularmente atractivas para albergar múltiples servicios convergentes: Gran capacidad de transmisión. A diferencia de otras redes de telecomunicaciones, están diseñadas para transmitir grandes cantidades de información, ya sea video en múltiples formatos, imágenes de alta resolución, audio de alta definición o datos a alta velocidad.

Además, las redes de cable llegan directamente hasta las instalaciones (domicilios) de sus clientes sin necesidad de utilizar infraestructura de terceros. Esto redundará en menores costos y, por lo tanto, mejores precios para los suscriptores.

Adicionalmente, las redes de televisión por cable pueden incluir contenidos locales y regionales que les permiten acercarse más a las comunidades a las que sirven, difundiendo noticieros y eventos locales.

Entre los beneficios de la **convergencia** también están:

- Servicios facturados en un solo recibo de pago,
- Trato con un solo proveedor de telecomunicaciones,
- Reducción de precios al adquirir paquetes de varios servicios,
- Integración de múltiples servicios en un número reducido de dispositivos de comunicación, y
- Facilidad para integrar nuevos servicios y tecnologías dentro de la misma plataforma de comunicaciones.

En los próximos años, la convergencia se traducirá en una fuerte competencia entre las compañías de telecomunicaciones. En muchos casos se realizarán alianzas estratégicas entre operadores de distintas tecnologías y servicios para entrar más rápidamente al juego multi-servicio.

Esas redes de cable multi-servicios serán proveedoras de una amplísima gama de servicios de banda ancha para los usuarios, ofreciéndoles la conectividad que requieren e incluso las ventajas de acceso inalámbrico que necesitan.

En nuestro país, las compañías de cable que operan en ciudades como México, Guadalajara, Monterrey y Cancún están ofreciendo ya a sus clientes, en adición a la televisión por cable, servicios de acceso a Internet de banda ancha y televisión digital. Varias redes de cable están listas para ofrecer servicios de video juegos,

música digital y video por demanda. Hay operadores de cable que pueden ofrecer servicios telefónicos, en la modalidad de “telefonía IP”. Hablando de convergencia, recordemos que en las líneas de la CFE, va un cable llamado ‘de guarda’, que hace las funciones de pararrayos del tendido eléctrico y sigue toda la red. Hace aproximadamente 4-5 años, a alguien en la Comisión se le ocurrió cambiar ese cable por uno de fibra óptica para conectar centros de consumo y producción de electricidad y así monitorear las cargas de energía.

La paraestatal gastó 75 millones de dólares en colocar la fibra. Hoy, el 96% de esa red, que nació por cuestiones de seguridad, tiene un mínimo de 12 cables que pueden rentarse a terceros y multiplicar la conectividad del país.

El monitoreo del sistema eléctrico de la CFE sólo ocupa un par de cables. Otro par se destina a explotar la concesión que tiene desde 2006 para operar y explotar una red pública de telecomunicaciones.

Esta red en la que la CFE transporta datos para clientes como PEMEX o AXTEL, se llama en la jerga de la industria ‘red iluminada’, por la que cobra una tarifa 40% menor a la que ofrece TELMEX (según información de la COFETEL), y esa diferencia se hace más grande, por los cargos variables que realiza TELMEX.<sup>29</sup>

El resto de los pares se mantiene sin usar y es lo que hemos visto que se denomina ‘fibra oscura’, que es el platillo que la industria se saborea y por el cual presiona al gobierno para que permita que empresas privadas ‘iluminen’ ese espacio de la red de CFE.

Como medida precautoria, la SCT contrató un estudio para analizar si habría problemas de seguridad nacional, por el hecho de que los cables de la CFE viajen junto a los de una empresa de telecomunicaciones. El resultado reveló que, aunque las fibras estén en el mismo tubo, no afectan la operación, lo que ratificó que resulta factible utilizarlas.

No obstante, la CFE ha advertido que, como hay un riesgo de abrir su red a particulares, pues implicaría acceso de personal ajeno a sus instalaciones, ha diseñado una solución: para ofrecer su fibra iluminada. CFETelecom coloca ‘hoteles’ (equipos donde se pueden conectar los operadores a la red, fuera de sus instalaciones). Actualmente ya funcionan nueve dedicados a su servicio de transporte de datos.

La convergencia ha logrado desarrollarse, entre otras muchas razones, merced precisamente a la utilización de la fibra óptica, como la que la CFE ha tendido por todo el país, mantiene ociosa en gran medida, y ahora pretende licitar a terceros.

---

<sup>29</sup> Varias firmas afiliadas a la Cámara Nacional de la Industria de las Telecomunicaciones por Cable (CANITEC), como Cablevisión –propiedad de Televisa–, quieren usar la fibra óptica de esta red para ofrecer servicios integrados de telefonía, conexión a Internet y televisión restringida (triple play), pues pretenden ahorrarse las altas tarifas que, según se quejan, les cobra TELMEX, amo de las redes troncales de datos. Apuestan a rentar esta red a la CFE para ampliar su infraestructura y abaratar sus costos.

## Aspectos regulatorios

Como es fácil suponer, la **convergencia** es un reto para la regulación, pues altera los principios de asignación del espectro radioeléctrico, que habían regido hasta hoy la industria de las telecomunicaciones.

El espectro radioeléctrico se dividía claramente en espectro para telecomunicaciones y espectro para radiodifusión, respetando las frecuencias atribuidas a cada uno. Con la transición de la televisión analógica a la digital, las empresas de televisión ingresarán a mercados de servicios interactivos, compitiendo con otras tecnologías y empresas.

Más aún, se liberará espectro, como resultado de una mejor utilización de las frecuencias. Así, lo que hoy se conoce como un canal de televisión analógica puede tener varios sub-canales de televisión digitales.

Ahora se discute la mejor forma de aprovechar ese espectro liberado, que puede ser utilizado no sólo para servicios de radiodifusión, sino también para servicios avanzados de comunicación móvil, lo que rompería el criterio que separaba al espectro para radiodifusión, de aquel para telecomunicaciones (nuevamente a causa de la convergencia). El segundo motivo es la elección de la política que adoptará la autoridad para reasignar este espectro liberado.<sup>30</sup>

Actualmente para la explotación comercial de servicios de telecomunicaciones, el espectro se asigna mediante subastas simultáneas ascendentes (licitaciones públicas). Este mecanismo ha sido útil para establecer el precio de las frecuencias, hacer un uso racional de este recurso (hasta hoy considerado escaso), y para que el Gobierno Federal se allegue de recursos. Sin embargo, esa asignación del espectro con “derechos de uso exclusivo” y “etiquetado para ciertos servicios” está conduciendo a su subexplotación, por los avances técnicos que permiten la convergencia.

Adicionalmente, la convergencia en las telecomunicaciones ha enfrentado, como competidores a proveedores que hasta hace poco trabajaban en mercados separados: operadores de cable, compañías telefónicas, operadores de televisión restringida por satélite (DTH) y finalmente, operadores de tecnologías inalámbricas como MMDS, *Wi-Fi* y *Wi-MAX*.

Por eso, algunos países han empezado a regular un mercado secundario de espectro, donde los operadores que tienen asignado el espectro, pueden comercializar las frecuencias que no utilizan.

Hay otras experiencias, donde el espectro se licita, dando flexibilidad en cuanto al tipo de servicio a ser explotado. Hay también gobiernos que promueven directamente servicios para beneficio social, por ejemplo, tele-medicina (intercomunicación en tiempo real entre médicos y pacientes, que facilita el tratamiento y prevención de enfermedades) y tele-educación (para lugares alejados), así como servicios de uso restringido (seguridad pública) y seguridad nacional.

<sup>30</sup>Jaime Valls Esponda. Convergencia en las telecomunicaciones y el uso eficiente del espectro. Milenio, Política, 26-Junio-2006, p.10.

Pero en México, no tenemos todavía una definición precisa sobre la posibilidad de cambiar este mecanismo de asignación del espectro radioeléctrico. No obstante, el 3 de octubre de 2006 el gobierno mexicano, en un intento tardío de ponerse a altura mundial y abrir la competencia, emitió un Acuerdo de Convergencia, que únicamente ha sido parcialmente atendido a la fecha.<sup>31</sup>

En el ámbito legal también se está librando una batalla, pues la Ley Federal de Telecomunicaciones no ha sido útil para evitar conductas anticompetitivas, al mismo tiempo que la Comisión Federal de Competencias (COFECO) no ha podido combatir eficazmente la competencia desleal de algunos operadores telefónicos, sobre todo los dominantes.

Por último la llamada *Ley Televisa* (la nueva Ley de Radio y Televisión) ha sido sumamente criticada, entre otras cuestiones porque, como ya sabemos, con el surgimiento de nuevas tecnologías, como la TV de alta definición, se liberarán espacios del espectro radioléctrico que ahora ocupan los canales de TV convencionales (analógicos); es decir, no se requerirá tanto espacio o ancho de banda para transmitir por TV, lo que dejará libre espacio, que podría utilizarse para otros canales (la tercera cadena nacional de TV) y otros servicios como telefonía e Internet.

Pero la nueva ley permite a los actuales concesionarios conservar ese espacio libre (en forma abusiva), en vez de regresarlo al Estado para que sea redistribuido (literalmente se le regalará a Televisa, TV Azteca y cualquiera que tenga un canal de TV, promoviendo el fortalecimiento y la creación de oligopolios).

En otros países, como los EUA (a quienes tanto emulan para otras cosas los dueños del duopolio televisivo), este recurso que quedó libre ha sido retomado por el gobierno para venderlo nuevamente. Esto tiene beneficios para el país, ya que es un ingreso adicional, y para el consumidor, porque se crearán más y nuevos servicios de telecomunicaciones.

La CFE, con su fibra óptica, puede también jugar un papel preponderante en el país, para terminar con los duopolios y las empresas dominantes en el sector de las telecomunicaciones, abrir el mercado, abaratar costos y llegar a un mucho mayor número de usuarios.

### Triple Play

Hoy, la cereza del pastel de la convergencia es el **triple play**, nombre mercadotécnico para la prestación de los servicios de telefonía, Internet y televisión de paga por un solo medio de comunicación y que hasta hace pocos años era un sueño, y aún hoy, todavía son prestados por separado en la mayoría de los países.

En la digitalización de las llamadas telefónicas, la voz es captada por un convertidor que la transforma en señal binaria de “ceros y unos” (datos) que viajan a través del cable; posteriormente, en el otro extremo, vuelvan a ser convertidos en la voz inicial. A través de los cables, en lugar de viajar impulsos eléctricos sujetos a las condiciones del medio, ahora viajan “ceros y unos”, que por la velocidad a la

<sup>31</sup>Wilma Arellano Toledo. Ob. Cit., p. 377.

que lo hacen y son interpretados, resultan instantáneos, lo que ofrece una mejor calidad del servicio, facilidad de transmisión por una gran variedad de medios y mayor cobertura.<sup>32</sup>

Las conexiones a Internet, desde que se hacían con rudimentarios módems análogos (aparato que convertía los datos entre computadoras), hasta los más modernos enlaces de banda ancha, comparten ese procesamiento binario, esto es, el envío de datos. Así han seguido la telefonía celular, la televisión por satélite y recientemente la televisión por cable. Es decir, hay una tendencia técnica de integración de las Redes.

En consecuencia, también surge una tendencia de los proveedores de esta tecnología, orientada a ofrecer servicios en paquete, cada vez más confiables y económicamente más atractivos, lo cual puede representar un gran beneficio para el consumidor final y:

- Aumentar la penetración en mercado,
- Mejorar la retención de los clientes,
- Incrementar sus ingresos por usuario, y
- Aumentar la rentabilidad de las empresas.

En telecomunicaciones, el concepto *triple play* se define como el empaquetamiento de servicios y contenidos audiovisuales (voz, banda ancha y televisión). Es entonces la comercialización de servicios telefónicos de voz junto al acceso de banda ancha, añadiendo además los servicios audiovisuales (canales de TV y pago por visión).

El *triple play* es la nueva aplicación para desarrollar integralmente la comunicación entre hogares. El desarrollo actual de las empresas incumbentes (de telecomunicaciones, televisión por cable, televisión satelital, eléctricas, etc.), permite una solución única para varios servicios: el telefónico, televisión interactiva y acceso a Internet (todo en un mismo paquete). La diferencia consiste en que todos los servicios se transmiten por un único soporte físico, ya sea cable coaxial, cable de par trenzado, red eléctrica, microondas o fibra óptica.

En otras palabras, el *triple play* es un salto tecnológico que permite compartir eficazmente y sin perturbación los datos de Internet, la voz y el video. Puede ser provisto por proveedores de servicios de telefonía (TELCO) utilizando *Fiber to the x* (FTTX) o por proveedores de TV Cable utilizando híbrido de fibra y coaxial (HFC).<sup>33</sup>

Esto permite una atención más personalizada al usuario, debido a que dispone de los servicios y contenidos que desea utilizar en el momento idóneo, con una mejoría técnica (pues posibilita que la calidad digital llegue a los hogares), nuevas

---

<sup>32</sup>Como ejemplo, podemos mencionar la televisión en alta definición, que maneja el mismo concepto de “ceros y unos”, logrando recepción de imagen sin problemas y libre de errores.

<sup>33</sup>La conexión se basa en datagramas IP para todos los servicios. El servicio telefónico, se basa en la tecnología *VoIP*. Se transmiten llamadas de voz de manera similar al envío de datos electrónicos (Internet), convirtiendo la voz en paquetes de datos, que viajan a través de redes multiservicio IP de las operadoras.

posibilidades en telefonía y un abaratamiento del acceso a Internet.

Así, la televisión evolucionará en un futuro hacia una televisión por cable con total interactividad con el usuario permitiendo una televisión “a la carta”.<sup>34</sup>

En resumen, el desarrollo tecnológico denominado Triple Play, ha conseguido integrar, o hacer converger Voz, Video y Datos mediante los protocolos de comunicación de las redes IP y algunos otros protocolos auxiliares.<sup>35</sup>

No obstante los avances técnicos, resulta que a veces, para navegar por la red mundial de redes (Internet), no sólo se necesitan un computador, un módem y algunos programas, sino también una gran dosis de paciencia. En ocasiones, el ciberespacio es un mundo lento. Un usuario puede pasar varios minutos esperando a que se cargue una página o varias horas tratando de bajar un programa de la Red a su PC.

Esto se debe a que las líneas telefónicas, medio que utiliza la mayoría de los cientos de millones de usuarios para conectarse a Internet, no fueron creadas para transportar vídeos, gráficas, textos y todos los demás elementos que viajan de un lado a otro en la Red.

Pero las líneas telefónicas no son la única vía hacia el ciberespacio, recientemente un servicio permite conectarse a Internet a través de la fibra óptica. El servicio de conexión por **fibra óptica**, derriba la mayor limitación del ciberespacio: su exasperante lentitud. La fibra óptica hace posible navegar por Internet a una velocidad de dos millones de bps, impensable en el sistema convencional, en el que la mayoría de usuarios se conecta a 28.000 o 33.600 bps.

En otras palabras, la fibra óptica ha acelerado todavía más la velocidad de transmisión.

Como ya veíamos, se contempla que en breve, también entre en el mercado del *Triple Play* la CFE, quien en principio y por una disposición absurda del gobierno federal, sólo podrá ser proveedor de los *carriers*, esto es, arrendará su infraestructura a las operadoras que quieran ofrecer el servicio, pero que no cuentan con una red, a través de la cual lo puedan hacer llegar al usuario final (consumidor).

### Realidad actual en México

- En esta materia, el avance actual en México aunque con mucho retraso, es alentador, pues pese a que las empresas dominantes lograron bloquear durante varios años esta aplicación, el *Triple Play* ya es una realidad. Actualmente cuentan con este servicio cinco ciudades: Tijuana (proporcionado por Cablemas en alianza con Axtel),
- Querétaro (Maxcom en alianza con Megacable),
- Toluca (Maxcom en alianza con Cablenet)

<sup>34</sup>Basada en la evolución hasta las redes de próxima generación (NGN. *Next generation networks*).

<sup>35</sup>A pesar de las ventajas del *triple play* para los usuarios (por ejemplo la cuenta y el servicio en uno), los críticos advierten que una unión de los servicios de comunicación en una sola red (basada en IP) podría causar un daño o incluso un colapso en todas las vías de comunicación (sea esto por catástrofes naturales, terrorismo, defectos técnicos, etc.), un riesgo que la técnica tendrá que resolver.

- Guadalajara (Megacable en alianza con Bestel) y
- la ciudad de México (Cablevisión) y muy recientemente PCTV.

Se espera que pronto entre en operación TELMEX, el proveedor de telecomunicación más grande del país y que el *triple play* pronto llegue a otras localidades, donde sólo falta que entre plenamente en vigor el Acuerdo de Convergencia, que es el marco regulatorio, tanto legal como técnico para esta modalidad.

Por ello, tanto los operadores de cable como los de telefonía están apostando a este mercado, tratando de proporcionar el servicio lo antes posible para acaparar el mayor número de usuarios finales. Los clientes podrían obtener un ahorro hasta del 25%, dependiendo del número de servicios contratados.

Desde el punto de vista de la **fibra óptica**, en países como Ghana, Argentina y Corea la electricidad viaja acompañada de millones de bites que permiten que circulen partidas de videojuegos, la serie 24, datos bancarios o llamadas telefónicas.

Como hemos visto, en México, la CFE empezó en 2006 un tímido programa para dedicarse a estos negocios. Ahora tiene la joya de la corona del sector de las telecomunicaciones: una red de fibra óptica de 21,000 kilómetros que instaló paralela a su red eléctrica, que en su mayor parte está sin utilizar. Sólo TELMEX tiene algo semejante.

La CFE será un jugador muy importante en el mercado y ya está en pruebas para poder entregar los servicios de *Triple Play* por medio de su infraestructura. De este modo, muchas de las empresas de cable ó telefonía que quieran ofrecer sus servicios de *Triple Play*, ya no tendrán que depender de las instalaciones de Teléfonos de México para llegar a sus clientes.

Cabe señalar que la CFE ya ha realizado pruebas exitosas en Morelia, Estado de México y Monterrey, en un circuito cerrado, principalmente en localidades donde se encuentran tiene empleados. También han iniciado pláticas la SHCP y la CFE para determinar el esquema de precios para salir al mercado, pero no hay todavía fecha de definición.<sup>36</sup>

La entrada de la CFE en el mercado de telecomunicaciones es una inyección de competencia, por lo pronto no directamente visible para el consumidor final de los usuarios, sino para la capa intermedia de grandes operaciones de transmisión e intercambio de los operadores en México.

Pero eso no es todo, pues ahora las tecnologías inalámbricas pueden combinarse con las redes de cable para ofrecer las ventajas de movilidad o servicio nómada. Los hot spots para acceso a Internet o el complemento de servicios de telefonía

<sup>36</sup>No obstante, la convergencia impone diversos retos a los industriales del cable: Desde el punto de vista tecnológico, las redes de cable se convierten en redes bidireccionales de datos de alta velocidad y tienen que habilitar sus instalaciones con los equipos necesarios para ofrecer los nuevos servicios digitales, lo que se traduce en fuertes inversiones, para habilitar el canal de retorno y equipar a los centros de recepción y control (cabeceras) con la infraestructura necesaria para proveer servicios de acceso a Internet de banda ancha. La provisión de otros servicios como telefonía y servicios digitales avanzados implican inversiones adicionales.

móvil, a través de tecnología *WiFi*, son algunas de las posibilidades de integración en ese campo.<sup>37</sup>

La convergencia de tecnologías inalámbricas dentro de las redes de cable ofrece la posibilidad de que los cableoperadores se conviertan en operadores de telefonía móvil. A esta nueva modalidad se le ha llamado *Quadruple Play*. De hecho, la inclusión de múltiples servicios dentro de las redes de cable como video por demanda (VoD), video juegos, música digital, televisión digital (DTV), televisión digital de alta definición (HDTV) y otros servicios digitales avanzados se dirige hacia un *Multiple Play*.

Como hemos visto, en materia de telecomunicaciones, el futuro ya nos alcanzó y una vez más, parece que nos encuentra con dudas, retrasos, indefiniciones, lo que nos obliga a apretar el paso.

### Comentarios finales

Las redes eléctricas, que son propiedad de la Nación, cubren todo el territorio nacional y, por su extensión en kilómetros y calidad de transmisión, son cuatro veces superiores a las redes privadas de telecomunicaciones en manos del duopolio televisivo y de TELMEX.

La CFE cuenta con una red eléctrica de 46,668 Kilómetros y atiende a 22.8 Millones de Clientes, con una cobertura del 98% de los hogares mexicanos, con lo que podría convertirse en el mayor proveedor de telecomunicaciones en el país.

Por otro lado, en el país hay 165,000 kilómetros de fibra óptica, de las cuales, dos terceras partes son de TELMEX. La mayor parte se concentra en el llamado triángulo de cristal, cuyas aristas están en la Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey.

Un análisis de la COFECO reveló en julio pasado, que la red de TELMEX era la única en 48 de las 121 principales localidades del país. Lamentablemente eso se refleja en el excesivo costo de su renta.<sup>38</sup> Por eso se espera que en este 2009, la COFECO abra paso a la COFETEL para fijar límites a TELMEX en este mercado, con mecanismos tarifarios para asegurar un acceso a sus redes de fibra óptica, a precios razonables, pues esos altos costos se trasladan al usuario.

Pero además, por ejemplo, TELMEX ofrece en Colombia un acceso dos veces más rápido que en México por casi el mismo precio. En Brasil da una conexión seis veces más rápida y 20% más cara.

<sup>37</sup>No obstante, la convergencia impone diversos retos a los industriales del cable: Desde el punto de vista tecnológico, las redes de cable se convierten en redes bidireccionales de datos de alta velocidad y tienen que habilitar sus instalaciones con los equipos necesarios para ofrecer los nuevos servicios digitales, lo que se traduce en fuertes inversiones, para habilitar el canal de retorno y equipar a los centros de recepción y control (cabeceras) con la infraestructura necesaria para proveer servicios de acceso a Internet de banda ancha. La provisión de otros servicios como telefonía y servicios digitales avanzados implican inversiones adicionales.

<sup>38</sup>Según algunos analistas, el precio de conexión por *megabi (mg)* de datos para un *carrier* (el operador de telefonía) en EU es de 5 dólares. En lugares donde sólo hay fibra de TELMEX, el costo es de 450 dólares por mg. Donde hay competencia el precio baja hasta 200 dólares, o hasta 40, como en Guadalajara.

TELMEX ha respondido a los señalamientos sobre sus elevadas tarifas, por medio de comunicados de prensa, en los que ha señalado que el precio de su renta en conexión ADSL de 1 megabit era de 22.13 dólares mensuales, menor a países como EU (25.16 dólares), España (44.53 dólares) y la OCDE (30.33 dólares), pero esa comparación no es válida, pues se trata de países desarrollados.

En el norte de Europa, las compañías eléctricas fungen como operadoras de telecomunicaciones. Hoy, con la tecnología existente, usando la infraestructura de CFE y LyFC, bastaría en unos meses, enchufarse a cualquier contacto eléctrico en cada casa, industria, comercio o servicio en el país, para tener acceso al llamado *triple play* (imagen, voz y datos), a menos de la mitad de lo que se paga actualmente.

Por ello, tanto si la fibra oscura de la CFE se pone a disposición del sector privado, como si la usa el estado para fines sociales, se podrían modificar positivamente las condiciones de competencia en telecomunicaciones (a menos que surjan más oligopolios).

Además, la competencia aumentaría la velocidad de transmisión de datos, lo que habilitaría servicios sociales a distancia en zonas rurales, como la banca móvil, lo que sería muy útil para dar microcréditos o para la recepción de remesas (sin banda ancha no es posible).

El país está ante una disyuntiva, que compromete su futuro y por lo tanto, es necesario abrir a la discusión pública: entregar al mercado un bien creado con recursos públicos, o utilizarlo para beneficiar a la colectividad y no sólo de unas cuantas empresas.

Con la CFE como operador de telecomunicaciones directo a los hogares, prácticamente todos los mexicanos podrían tener teléfono, Internet en banda ancha y televisión de paga, a precios justos y accesibles, pues se estima que a fines de 2009, la cobertura del servicio eléctrico (CFE y CLyF) beneficiará a casi el 97.3% de la población del país.<sup>39</sup>

Estaríamos así alcanzado el servicio universal, con un operador designado, en este caso la CFE, y el gobierno federal pondría al alcance de todos esos millones de pobres que dice que quiere ayudar, lo que nunca soñaron. Para eso, habría que modernizar la legislación de la CFE, en lo que el Congreso juega un papel preponderante.

Eso nos colocaría además, en la vanguardia mundial, codo a codo con los países más avanzados y no es hoy un sueño. Es perfectamente posible utilizando las redes eléctricas (torres de transmisión, cables subterráneos y aéreos y postes) y la fibra óptica de la CFE) y Luz y Fuerza del Centro (LyFC), como redes públicas de telecomunicaciones.<sup>40</sup>

La paradoja es que CFE es una empresa con pérdidas, pero se resiste a ampliar sus ingresos de telecomunicaciones. En los últimos dos años tuvo números rojos por 27,000 millones de pesos (mdp). Entrar a un mercado que vale 4,800 mdp, podría ayudarle a compensar parte de sus crecientes pérdidas. Alestra, por ejemplo,

<sup>39</sup>Tercer Informe de Labores. SENER, México, 2009, p. 86.

<sup>40</sup>Almazán, José Antonio. *Triple play gratuito*. Viernes 17 de julio de 2009. Versión en línea.

obtiene 100 mdd al año con una red mucho menor a la de CFE.

También es cierto que la CFE y sobre todo la CLyF deben hacerse más eficientes, menos burocráticas; deben terminar las componendas con sus sindicatos y debe acabarse con la corrupción que priva en ellas. Para combatir todos esos males, se requiere voluntad política.

Esa voluntad política es imprescindible también, porque CFE se convertiría en un jugador incómodo para TELMEX, TV Azteca y Televisa, propietaria de Bestel, otra empresa de telecomunicaciones.<sup>41</sup>

Es evidente que TELMEX, que hasta ahora es el operador más grande de telecomunicaciones en el país, se vería seriamente afectado por la entrada de la CFE a la pelea del *Triple Play*, por lo que ha tratado de oponerse por todos los medios, incluyendo no suscribir los acuerdos de convergencia.

Así, la posibilidad de que la CFE entre al mercado de las telecomunicaciones representa un hito para el avance del país.

Aunque la apertura de la red oscura al sector privado, como está previsto por el gobierno, no será suficiente para darle dinamismo al sector, pues hay que reformar las tarifas de interconexión y desagregar el bucle local (permitir que otras empresas usen la infraestructura de TELMEX, pagando una renta).

Sin embargo, por una decisión eminentemente política, que nos afecta a todos los consumidores, a la mayoría de las empresas de telecomunicaciones y al desarrollo del país, la CFE no podrá ofrecer directamente los servicios de *Triple Play*, sino que se limitará únicamente a arrendar su capacidad instalada a cualquier operador con el que se establezca algún acuerdo; es decir, fungirá exclusivamente como *carrier de carriers* (una empresa que renta su infraestructura existente), y no como prestadora de servicios de telecomunicaciones directo a los hogares (para lo cual está perfectamente preparada).

Parece que una vez más, el gobierno ha optado por privatizar la riqueza pública de este país, para generar otra comalada de supermillonarios insensibles y fatuos, en un país de 50 millones de miserables.

Pero esto no es lo peor; pues no es sólo cuestión de tecnología y de dinero. Con la fibra óptica de CFE y el *triple play* podríamos lograr mejorar sustancialmente la salud de todos los mexicanos (con la telemedicina) y alcanzar una verdadera revolución educativa. Así que, por el bien de todos, es tiempo de tomar y repartir equitativamente ese **tesoro escondido**.

### Bibliografía

Arellano Toledo, Wilma. **Política y Derecho de las Telecomunicaciones**. Cámara de Diputados- Miguel Ángel Porrúa; México, 2009.

Álvarez González de Castilla. **Derecho de las Telecomunicaciones**. Cámara de Diputados- Miguel Ángel Porrúa; México, 2008.

<sup>41</sup>Se rumora en el medio, que hay además cuestiones familiares envueltas en este asunto: Alfredo Elías Ayub, director de la CFE, es hermano de Arturo Elías Ayub, yerno de Carlos Slim”.

Carlón Ruiz; Matilde. **El Servicio Universal de Telecomunicaciones**. Thomson, Civitas, España, 2007.

**Tercer Informe de Labores**. SENER, México, 2009.

Varios. **Lecciones en Materia de Telecomunicaciones**. Centro de estudios en materia de telecomunicaciones. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 2003.

### Legislación consultada

**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**. Versión en línea. Cámara de Diputados, México.

**Estatuto Orgánico de la Comisión Federal de Electricidad**. Versión en línea.

**Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica**. Versión en línea. Cámara de Diputados, México.

**Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica**. Versión en línea.

### Hemerografía

Álvarez Hoth, Jorge. **¿Y la convergencia?** Sección Negocios, p. 4. Periódico Reforma, México, miércoles 9 de septiembre de 2009.

Chacón Lilia. **Justifica TELMEX baja densidad en red**. Sección Negocios, p. 8. Periódico Reforma, México, lunes 7 de septiembre de 2009.

Chacón Lilia. **Pide certeza telefónica para invertir**. Sección Negocios, p. 8. Periódico Reforma, México, lunes 7 de septiembre de 2009.

Ramírez, Mónica. **Frena burocracia servicio eléctrico**. Sección Negocios, p. 7. Periódico Reforma, México, miércoles 9 de septiembre de 2009.

Ríos Ferrer, Ricardo. **Derecho de las Telecomunicaciones**. El Mundo de los Abogados, México, junio de 2000.

Valls Esponda, Jaime. **Convergencia en las telecomunicaciones y el uso eficiente del espectro**. Milenio, Política, México, 26-Junio-2006.

### Páginas de Internet consultadas

Marcelino Bandala. **Comienza SCT Licitación de Fibra Oscura de CFE**. Lunes 8 de junio de 2009. Versión en línea.

Espinoza Guzmán, Víctor. **La convergencia de medios “Triple play”**. Versión en línea.

Richeri, Giuseppe **Sobre la Convergencia entre Telecomunicaciones y Televisión**. Versión en línea.

Rodríguez, Yurisy. **Fibra óptica**. Versión en línea.

<a href="http://foros.fox.presidencia.gob.mx/read.php?19,257551">http://foros.fox.presidencia.gob.mx/read.php?19,257551</a>	30/06/09
<a href="http://www.eluniversal.com.mx/notas/387077.html">www.eluniversal.com.mx/notas/387077.html</a>	30/06/09
<a href="http://www.canieti.net/index.asp?_option...">www.canieti.net/index.asp?_option...</a>	30/06/09
<a href="http://www.cft.gob.mx/work/sites/Cofotel_2008/..">www.cft.gob.mx/work/sites/Cofotel_2008/..</a>	30/06/09
<a href="http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n44_30oct07.doc">www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n44_30oct07.doc</a>	30/06/09
<a href="http://www.apiventasagobierno.com.mx/noticiasanteriores.asp?...">www.apiventasagobierno.com.mx/noticiasanteriores.asp?...</a>	30/06/09
<a href="http://www.argonmexico.com/.../comienza-sct-licitacion-de-fibra-oscura-de-cfe.html">www.argonmexico.com/.../comienza-sct-licitacion-de-fibra-oscura-de-cfe.html</a>	30/06/09
<a href="http://laradioenmexico.com/2009/06/09/">http://laradioenmexico.com/2009/06/09/</a>	30/06/09
<a href="http://www.cfe.gob.mx">www.cfe.gob.mx</a>	20/08/09
<a href="http://elperiodicoenlinea.com.mx/index.php?newsId">elperiodicoenlinea.com.mx/index.php?newsId</a>	20/08/09
<a href="http://es.wikipedia.org/wiki/Triple_play">http://es.wikipedia.org/wiki/Triple_play</a>	20/08/09
<a href="http://www.cnnexpansion.com/.../2009/.../tension-electrica">www.cnnexpansion.com/.../2009/.../tension-electrica</a>	20/08/09
<a href="http://www.dialogosfelafacs.net/articulos/pdf/36GiuseppeRicheri.pdf">www.dialogosfelafacs.net/articulos/pdf/36GiuseppeRicheri.pdf</a>	15/09/09
<a href="http://www.cinit.org.mx/articulo.php?idArticulo=32">www.cinit.org.mx/articulo.php?idArticulo=32</a>	24/09/09
<a href="http://www.canitec.org/convergenciaNoticia.php?idNoticia=337">www.canitec.org/convergenciaNoticia.php?idNoticia=337</a>	24/09/09



# **PENA DE MUERTE**

Consuelo Sirvent Gutiérrez



SUMARIO: Introducción. I. La pena de muerte. II. Argumentos con respecto a la pena de muerte. III. La pena de muerte en los Estados Unidos de América. IV. La pena de muerte en los Estados Unidos Mexicanos. V. Colofón. VI. Fuentes de información

## INTRODUCCIÓN

Parecería obsoleto que en los inicios del siglo XXI se siga tratando el tema de la pena de muerte; pero en realidad no es una cuestión resuelta, todavía muchos países del mundo la aplican, y continúa siendo un tema que despierta gran interés, es muy controvertido y recurrente.

Cada vez que se comete un crimen impactante, la sociedad se siente amenazada, y pide la pena de muerte, sin embargo, cuando se ejecuta a un delincuente en el extranjero la misma sociedad que pidió la pena de muerte ahora se escandaliza.

Este tema también es una estrategia inteligente de los funcionarios: cada vez que surge el tema de la inseguridad establecen la polémica de la pena de muerte para distraer la atención.

Considero que la pena de muerte dejaría de ser tema polémico si los juzgadores fueran infalibles y sus sentencias apegadas al derecho y a la justicia; no nos opondríamos a ella, porque en el fondo de uno existe el deseo de venganza ante una grave agresión a uno mismo, a nuestros seres queridos o a nuestros semejantes. Sin embargo conocemos la realidad y sabemos que los jueces no son infalibles y el sistema de administración de justicia cuenta con infinidad de deficiencias por lo que posiblemente se castigaría a un inocente. No podemos arriesgarnos a una pena de muerte manipulada y aplicada por quienes lamentablemente la sociedad no confía.

El presente trabajo consta de tres capítulos, el primero trata de la pena de muerte a lo largo de la historia y las diversas formas de ejecución. En el capítulo 2, se mencionan los argumentos a favor y en contra de ésta pena. El capítulo 3, es un estudio de la pena de muerte en Estados Unidos de América. El último capítulo se trata de la pena de muerte en los Estados Unidos Mexicanos, desde la época prehispánica, hasta la época actual. Finalmente en el colofón expreso mis puntos de vista sobre el tema.

## I. LA PENA DE MUERTE

### 1.1 Concepto de pena

Pena (del latín *poena*) castigo impuesto por un superior legítimo al que ha cometido un delito o falta.<sup>1</sup>

Para Von Liszt *La pena es el mal que el juez infringe al delincuente, a causa del*

---

<sup>1</sup>Diccionario Enciclopédico Hispano-Americano, T.XV, Montaner y Simón editores, Barcelona, p.122.

*delito, para expresar la reprobación social, con respecto al acto y al autor.*<sup>2</sup>

Pena es el padecimiento que el poder social impone al que comete un delito o falta, deduciéndose de esta definición que la pena priva al delincuente perpetua o temporalmente de un bien, y sólo debe pesar sobre el contraventor a una ley penal.

La pena es la sanción impuesta por el Estado, al culpable de una infracción penal con la finalidad de mantener el orden social.

La pena puede afectar la libertad, los bienes e incluso la vida del delincuente. Las penas tienen carácter público; se imponen únicamente por el Estado para dar cumplimiento a una sentencia dictada después de haberse llevado a cabo el proceso penal correspondiente.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 22 prohíbe las penas trascendentales e inusitadas. Las penas son personales; únicamente se pueden aplicar al sujeto responsable del delito y nunca a su cónyuge, hijos o familiares es decir no puede trascender a personas distintas del autor del delito.

Sólo pueden imponer las penas señaladas por la ley y precisamente la pena que prescriba la disposición jurídica exactamente aplicable al caso.

## 1.2 Concepto de pena de muerte

La pena de muerte también se le conoce con el nombre de pena capital; es la sanción penal que ordena la privación de la vida del delincuente.

La pena de muerte es la sanción jurídica mayor, la más rigurosa de todas y consiste en privar de la vida a un condenado mediante los procedimientos y órganos de ejecución establecidos por el orden jurídico que la instituye.<sup>3</sup>

Para Cabanellas, la pena de muerte consiste en privar de la existencia por razón del delito, al condenado a ello por sentencia firme de tribunal competente<sup>4</sup>

Para Beristain *la pena de muerte es la privación de la vida impuesta, según las normas formales requeridas, por la autoridad judicial y aplicada por una o varias personas legalmente competentes, a los delincuentes autores de determinados delitos graves.*<sup>5</sup>

## 1.3 Antecedentes de la pena de muerte

La pena o castigo, ha pasado por diferentes etapas históricas, por ejemplo se dice que en épocas primitivas, la pena era una venganza privada; cada quien se desquitaba como podía. La primera limitación fue la llamada “Ley del Talión”, en la

<sup>2</sup>VON LISZT, Franz, *Tratado de Derecho Penal*, Editorial Reus, Madrid, España, p.197.

<sup>3</sup>MARTÍNEZ VELOZ, Juan, *La pena de muerte en México*, en Revista Escenario, Núm. 7, 2004, México, pp.20-21.

<sup>4</sup>CABANELLAS DE TORRES, Guillermo, *Diccionario jurídico elemental*, Editorial Heliasta, Argentina, 1998, p.300.

<sup>5</sup>BERISTAIN, Antonio, *Eutanasia: dignidad y muerte*, Ediciones de Palma, 1991, Buenos Aires, Argentina, p.125.

cual al delincuente se le castiga con un mal igual al que causó. Posteriormente se utilizó la venganza pública, donde el Estado intervenía para castigar las penas más graves; se dice que en Roma se distinguían los *crimina*, perseguidos por el estado, de los *delicto*, en los que se dejaba la justicia a los particulares; con el paso del tiempo, el Estado fue el único encargado de castigar al criminal.<sup>6</sup>

La aplicación de la pena de muerte existe desde tiempos remotos para castigar una amplia variedad de ofensas

El Código de Hamurabi es una compilación de leyes realizadas por Hamurabi rey de Babilonia (1730-1686 a.C) está grabado en una estela hallada en Susa (Irán) en 1902 y actualmente se encuentra en el Museo de Louvre. Este cuerpo legal está desarrollado en 282 artículos. Entre los temas que se tratan en el Código, ésta el derecho penal que descansa en en la Ley del Talión para ciudadanos de idéntica categoría social. La pena de muerte estaba considerada un castigo para imponerla en cuarenta delitos distintos como homicidio, incesto, adulterio de la mujer, hechicería, robo etc. Y las formas de infringir el castigo entre otras eran: ahogamiento, fuego y empalamiento.<sup>7</sup>

Los hebreos regularon la pena de muerte (en su libro sagrado la Biblia antiguo testamento) como castigo de más de treinta crímenes como el abjurar de la fe (Deuteronomio 17-2 al 7), fornicación (Deuteronomio 22-23) homicidio (Éxodo 121-12) secuestro, (Éxodo 21-16) etc., utilizaron la ley del Talión: *ojo por ojo, diente por diente, mano por mano, pie por pie, quemadura por quemadura, herida por herida, golpe por golpe.* (Éxodo 21-24,25). La Ley del Talión también se encuentra en el Deuteronomio y en el Levítico.

La pena de muerte se aplicaba para una gran variedad de delitos a pesar que en el quinto de los Diez Mandamientos (Éxodo 20-13) se establece “No matarás”.

En Esparta la pena de muerte era utilizada para reprimir los delitos contra los desertores, conspiradores contra el Estado, contra la religión y la seguridad de los individuos, siendo ejecutados los reos por estrangulación o por horca, en sus celdas y de noche para evitar las reacciones de compasión que pudiera originar la publicidad de la ejecución. Para la aplicación de la pena de muerte, se hacía la distinción entre el homicidio voluntario y el involuntario, castigándose con la muerte solo el primero y en el caso del segundo se le imponía como pena irse de la ciudad durante cierto tiempo o si se arreglaba pecuniariamente con la familia de la víctima, el sentenciado podía regresar a la ciudad y purificarse por medio de sacrificios expiatorios

En Roma se estableció la pena de muerte; el primer delito castigado con la pena de muerte fue el de Parduellio, (traición a la patria), se les aplicaba a los patricios por medio de la degollación; más adelante en la ley de las XII Tablas la primera de las penas en ella consignadas fue la del Talión; castigo por reciprocidad aceptado por todos los pueblos de Asia. Se estableció la pena de muerte y la forma de ejecución, para varios delitos.

<sup>6</sup>RODRÍGUEZ MANZANERA, Luis, *Introducción a la penología*, S/e, México, 1978, p.15.

<sup>7</sup>*Código de Hamurabi*, Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 1992, p.68.

En la Edad Media las formas de ejecución de la pena fueron muy variadas de acuerdo a los usos y costumbres de los diferentes pueblos. En París al reo se le enterraba vivo, en Alemania se utilizaba la horca, la hoguera, la asfixia por inmersión y el descuartizamiento. En Inglaterra se arrastraba el cuerpo del sentenciado a muerte entre zarzas y maleza, se le arrancaban las entrañas y se le descuartizaba.<sup>8</sup>

En algunos lugares durante la Edad Media, y como signo de la clase de justicia que los señores estaban en posibilidad de hacer, se ponía en medio del campo la horca, en que tenían lugar las ejecuciones capitales. La horca estaba formada por pilastras de piedra, que sostenían un travesaño de madera, pendiente del cual eran estrangulados los reos, quedando luego expuestos para que los vieran los caminantes.

La iglesia fundada sobre principios de perdón y de misericordia, condenó la pena de muerte mientras sufrió persecución, pero cuando fue reconocida oficialmente, optó por apoyarla, no únicamente por delitos del orden común sino también como castigo a la herejía

A finales del siglo XII, la secta de los Valdenses<sup>9</sup> cuestionó la pena de muerte alegando que era contraria a la esencia del cristianismo, lo que provocó su persecución por parte de la inquisición, padeciendo además el odio de los gobiernos y los pueblos.

En los comienzos de la edad moderna Torquemada en España pudo ver desde 1480 a 1498 como ardían en las hogueras 8,800 personas vivas.

Santo Tomás de Aquino, en su obra *Summa Theologicae* dice: "Matar a pecadores no sólo está permitido, sino que es necesario si son perjudiciales para la comunidad".

A finales del siglo XVIII los intelectuales empezaron a cuestionar las premisas sobre las cuales descansaba el derecho penal. Aparecieron reformadores como César Bonesana, marqués de Beccaria, que publicó en Italia en 1764 una obra llamada "De los delitos y de las penas", donde plasma ideas innovadoras para ese tiempo.

Beccaria propugnaba por que la pena de muerte fuera sustituida por otras penas y en su obra expone: *un hombre ahorcado no es bueno para nada, y que los suplicios inventados para el bien de la sociedad, deben ser útiles para ésta. Es evidente que veinte ladrones vigorosos, condenados a trabajar en las obras públicas todo el curso de sus vidas, son útiles al estado por sus suplicios. No es el freno más fuerte contra los delitos el espectáculo momentáneo, aunque terrible, de la muerte de un malhechor, sino el largo y dilatado ejemplo de un hombre, que convertido en bestia de servicio y privado de libertad, recompensa con sus fatigas aquella sociedad que ha ofendido.*<sup>10</sup>

Persuadidos por tal argumento, algunas personas empezaron a proponer penas que, en efecto, podían parecer más crueles que la muerte, como el encierro por

<sup>8</sup>BERISTAIN, Antonio, *Op. Cit.*, p. 134.

<sup>9</sup>Secta cristiana fundada en el siglo XII por Pedro Valdo que predicaba contra la relajación del clero.

<sup>10</sup>BECCARIA, *Tratado de los delitos y de las penas*, Editorial Porrúa, México, 2005. p. 120.

varios años. El escritor francés Voltaire (1694-1778) por su parte, coincidía con Beccaria en que veía más utilidad a los trabajos forzados como sanción, pues de esta forma los reos sirven al Estado.

En contraposición, Juan Jacobo Rousseau en su obra *El Contrato Social* expresa que: *El contrato social tiene por fin la conservación de los contratantes. El que quiere el fin quiere los medios, y estos medios son, en el presente caso, inseparables de algunos riesgos y aún de algunas pérdidas. El que quiere conservar su vida a expensas de los demás, debe también exponerla por ellos cuando sea necesario. En consecuencia el ciudadano no es juez del peligro a que la ley lo expone, y cuando el soberano le dice: "Es conveniente para el Estado que tu mueras," debe morir, puesto que bajo esa condición ha vivido en seguridad hasta entonces...La pena de muerte infringida a los criminales puede ser considerada, más o menos, desde el mismo punto de vista: para no ser víctima de un asesino es por lo que se consiente en morir si se degenera en tal.*<sup>11</sup>

Durante la Primera Republica Francesa (1792), surgida de la Revolución, se sostuvo un gran debate sobre el tema, inspirados en el humanismo de la época que buscaba suavizar los castigos y el dolor de la ejecución final por lo que se adoptó la guillotina llamada así porque su inventor fue el doctor Guillotin que decía orgulloso del artefacto que había creado; "os corto la cabeza de un dos por tres y no sufriréis"

El escritor Víctor Hugo fue un opositor de la pena de muerte, en su obra *Los Miserables* escribió: "...es una equivocación de la ley humana. La muerte pertenece sólo a Dios".

El primer código en eliminar la pena capital fue el de Toscana en 1786, cuya evaluación, años después, confirmaba la inutilidad de la pena máxima; el gobernador de Toscana informaba a Napoleón que la abolición de la pena capital no había aumentado la criminalidad. Otros experimentos jurídicos a favor del abolicionismo, arrojaron la misma conclusión; la delincuencia en general, y los homicidios en particular, no se incrementan cuando se elimina la pena máxima.<sup>12</sup>

Las ejecuciones dejaron de ser eventos públicos realizadas a plena luz del día, donde acudían las familias convencidas del efecto ejemplarizante de la pena y donde las personas esperaban con impaciencia el recorrido del condenado a la horca.

A mediados del siglo XX la tendencia abolicionista fue imponiéndose en Europa y los estados miembros del Consejo Europeo firmaron el Protocolo 6 que es el primer tratado internacional que prohíbe la pena de muerte.

<sup>11</sup>ROUSSEAU, Juan Jacobo, *El Contrato Social*, Editorial Porrúa, México, 1992, pp.18-19.

<sup>12</sup>FRIEDMAN, Lawrence, *A history of American law*, Published by Simon & Schster, New York, 1987, p. 284.

## 2. ARGUMENTOS CON RESPECTO A LA PENA DE MUERTE

### 1.1 Corriente abolicionista

Su utilidad no esta probada, ya que hay otros medios de impedir que los criminales sigan dañando a la sociedad por lo que es inútil

Carrera Domínguez manifiesta que *aumentar sanciones o aplicar la pena de muerte para combatir al crimen organizado no son medidas que hayan demostrado históricamente eficacia para reducirla. Lo que tenemos que hacer es combatir con eficacia la impunidad y la corrupción así como implantar un verdadero sistema de prevención del delito.*<sup>13</sup>

La pena de muerte es injusta, por desigual no obstante tratarse de iguales. Tomando en consideración las diferencias de fortuna y de intelecto, la pena de muerte aparece como una especie de siniestra lotería, donde los pobres, los enfermos y los tontos salen más fácilmente “premiados”.<sup>14</sup>

No permite la reparación a que dieron lugar los errores judiciales, es decir es irreparable.

No es preventiva, ya que elimina al individuo, pero no a los factores antropológicos, biológicos, físicos y sociales que siguen ejerciendo su influencia en la criminalidad.

Para Vallarta, *La pena de muerte es impía para el condenado que la sufre, inmoral para el pueblo que la presencia, peligrosa para el legislador que la decreta, y repugnante para el juez que la aplica.*<sup>15</sup>

### 2.2 Corrientes que la justifican

Con la ejecución de los asesinos disminuirían los homicidios evitando los crímenes de asesinos potenciales y por supuesto se tiene la seguridad de que el asesino no matará nuevamente.

La razón que hay para mantener la pena de muerte como medio de defensa radica en la certeza de que existen sujetos extremadamente peligrosos y nocivos aún estando dentro de las cárceles.

Satisface la indignación pública; la sociedad alarmada por el delito, se ve tranquila al comprobar que se aplica la ley.

Esta pena resulta necesaria para luchar contra la criminalidad grave, por su máxima fuerza preventiva e intimidante.

La conciencia pública reclama la pena de muerte en interés de la justicia, cuyo sentimiento, innato en el hombre, se heriría si no existiera igualdad entre la pena y el crimen. El indulto otorgado a un gran criminal desagrada al pueblo, que irritado al considerar que no se ha hecho justicia trata de completar la obra de la justicia,

<sup>13</sup>“ *Se debe reimplantar la pena de muerte en México,*” en Foro Jurídico, N<sup>o</sup> 64, México, enero 2009, p.21

<sup>14</sup>RODRÍGUEZ MANZANERA, Luis, Op. cit., p.99

<sup>15</sup>Ibidem, p.111

aplicando por sí mismo al culpable una expiación sangrienta. De aquí proviene la Ley Lynch que criticada o no, es, en último termino, expresión del sentimiento popular.<sup>16</sup>

La pena de muerte cumple el fin del derecho penal: el restablecimiento del orden jurídico violado o, desde otros puntos de vista, la expiación de la culpa, o la satisfacción debida a las víctimas.<sup>17</sup>

*La pena capital es necesaria como fuerza intimidatoria y eliminatoria con respecto a protervos delincuentes, cuyos crímenes exigen un justo castigo, y, como natural consecuencia la pena de muerte.*<sup>18</sup>

Villalobos afirma que a la pena de muerte se le puede considerar justa, eliminatoria y selectiva; ya que es un medio de defensa con que cuenta la sociedad y es eliminatoria para sujetos excepcionalmente peligrosos y nocivos que aún estando en las cárceles, resulta en vano intentar corregirlos y selectiva porque previene su reproducción.<sup>19</sup>

### 3. LA PENA DE MUERTE EN LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

Al fundarse las trece colonias se empezó a aplicar la pena de muerte al igual que se hacía en Inglaterra; se ejecutaba a la persona a través del ahorcamiento como castigo por delitos cometidos en contra del Estado, las personas y sus propiedades.

Con la independencia de las colonias y la posterior creación de su Constitución (1789) se siguió aplicando la pena de muerte.

En 1845, Michigan se convirtió en el primer estado en abolir la pena de muerte seguido por Wisconsin. Los demás estados continuaron con la pena capital, pero redujeron drásticamente la lista de delitos castigados por ésta pena. En Carolina del Sur por ejemplo, en 1813 eran 165 los delitos que tenían como castigo la pena de muerte, para 1825 se redujeron a 51 y para 1835 bajo a 32 y finalmente en 1850 solamente ameritaban pena de muerte 22 delitos.<sup>20</sup>

En la aplicación de la pena de muerte había importantes diferencias de acuerdo a la raza del inculpado y al estado que la aplicara. Por ejemplo, Carolina del Sur ejecutó por medio de la horca a muchas más personas que Massachusetts; y sobre todo mucho más negros que blancos.<sup>21</sup>

Actualmente de los 50 estados que conforman la Unión Americana, 35 conservan la pena de muerte. Los últimos estados en abolirla fueron New Jersey en 2007 y Nuevo México en 2009. El Gobernador del Estado de Nuevo México,

<sup>16</sup>Diccionario Enciclopédico Hispano-Americano, T.XIV, Montaner y Simón editores, Barcelona, p.589

<sup>17</sup>BERISTAIN, Antonio, *Eutanasia: Dignidad y muerte*, Ediciones de Palma, 1991, Buenos Aires, Argentina, p.165.

<sup>18</sup>LÓPEZ BETANCOURT, Eduardo, LÓPEZ CRUZ, Raúl Fernando, *La pena de muerte*, Editorial Porrúa, México, 2009, pp.75-76.

<sup>19</sup>VILLALOBOS, Ignacio, *Derecho penal mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1990, p.87.

<sup>20</sup>FRIEDMAN, Lawrence, *Op. Cit.*, pp. 283-284.

<sup>21</sup>*Ibidem.*

Bill Richardson justificó esta medida manifestando que la evidencia genética ha demostrado que personas inocentes han sido sentenciadas a muerte en el pasado.

La Constitución de los Estados Unidos de América, está compuesta por siete artículos y veintisiete enmiendas, las diez primeras enmiendas fueron ratificadas por los estados en 1791 y constituyen una Declaración de Derechos (*Bill of Rights*).

Las enmiendas relacionadas con el tema de la pena de muerte, son las siguientes:

*Enmienda V. A nadie...se le podrá quitar la vida, la libertad o sus propiedades, sin el debido procedimiento legal; tampoco podrá disponerse de los bienes particulares para fines de utilidad pública, sin justa indemnización.*

*Enmienda VIII. No se exigirán fianzas excesivas; no se impondrán multas desproporcionadas, ni se aplicarán penas crueles y desusadas.*

La mayoría de las legislaturas estatales interpretaron que la pena de muerte no estaba incluida en dichas prohibiciones y cada estado la reguló de acuerdo con el criterio imperante en su respectivo entorno, aplicándola a los casos de homicidio, violación y asalto a mano armada.

Los Estados Unidos tiene como forma de estado el sistema federal, lo que significa que tanto los estados como la federación tienen capacidad de legislar sobre los delitos que se castigan con pena de muerte, a reserva de que no vaya en contra de la legislación federal y la Suprema Corte tiene el control constitucional de reexaminar las condenas de muerte antes de que se ejecuten.

Respecto a la materia federal, esta contempla 60 tipos de delitos u ofensas diferentes (*violent crime control and law enforcement act 1994*) que se castigan con la pena de muerte, entre estos se encuentran: asesinato a ciertos oficiales del gobierno, secuestro resultante en muerte, abuso sexual resultante en muerte, asesinato a sueldo, narcotráfico, tiroteos con consecuencias fatales, desvíos de avión que hayan ocasionado muertes etc. De igual forma el Código de Justicia Militar (*Code of Military Justice*) prevé el espionaje, la desertión etc.

*Enmienda XIV. Sección 1. Todas las personas nacidas o naturalizadas en los Estados Unidos y sujetas a su jurisdicción, son ciudadanos de los Estados Unidos y del Estado en que residan. Los Estados no podrán dictar ni hacer cumplir ninguna ley que restrinja las prerrogativas o las inmunidades de los ciudadanos de los Estados Unidos; tampoco ningún Estado podrá tampoco privar a persona alguna de la vida, la libertad o de sus bienes, sin el debido procedimiento legal...*

Durante mucho tiempo, esta competencia de los estados no fue cuestionada, excepto en casos individuales que despertaron el interés de la opinión pública. Como el "Caso Chessman" que después de innumerables apelaciones y protestas de organizaciones en contra de la pena de muerte, finalmente fue ejecutado en la

Cámara de Gas de California.<sup>22</sup>

Esta doble competencia provocó que por más de diez años se suspendieran las ejecuciones, en virtud de un fallo de la Suprema Corte el 29 de junio de 1972. La Corte estableció que la pena capital, hasta entonces se había aplicado de una manera arbitraria y caprichosa por lo que era inusitada, cruel y contraria a la Constitución. Lo cual quedó asentado en el precedente *Furman vs. Georgia*, en el sentido de determinar si la pena de muerte era compatible con las constituciones estatales, ya que los abolicionistas establecían que era discriminatoria a ciertos sujetos como los negros.

El fallo se decidió junto con otros dos casos: “*Jackson vs. Georgia*” y “*Branch vs. Texas*” la Suprema Corte sentenció a favor de eliminarla por 5 votos contra 4. Este hecho marcaba por primera vez en la historia de la pena de muerte en los Estados Unidos, que no se efectuara en toda la Unión Americana. Sin embargo la decisión presentó ambigüedades ya que de los 5 sólo dos se declararon favorables a la abolición total.

El supuesto en que se basó la Suprema Corte para abolir la pena fue que violaba las enmiendas 8 y 14 de la Constitución. (Fallo del caso *Furman* contra *Georgia*). La Corte declaró que en estos casos violación en Texas, homicidio voluntario y violación en Georgia la pena es un castigo cruel y desusado. Al ser el fallo de carácter federal obligó a todos los estados de la unión a no aplicar la pena.

A partir de este fallo se suspendieron las ejecuciones, sin embargo, los estados partidarios de la pena de muerte, realizaron modificaciones en sus legislaciones estatales con el fin de no caer en el supuesto que violaba las enmiendas constitucionales citadas, de tal forma que la aplicación de la pena de muerte no fuera arbitraria y discriminatoria.

En 1976 en la sentencia dictada en el caso *Gregg vs. Georgia*, la Suprema Corte modificó su criterio y en una votación de cinco contra cuatro, manifestó que la pena de muerte no constituía, por sí misma una sanción cruel e inusitada, contraria a la estipulación constitucional y la pena de muerte fue reanudada en los Estados Unidos.

Los estados enmendaron sus leyes con respecto a la pena de muerte y establecieron que los jurados consideraran los factores atenuantes y agravantes del crimen antes de determinar si a una persona se le aplicaría la pena de muerte. Entre los factores atenuantes se considera la edad del inculpado, los antecedentes penales, y si el delito se cometió bajo la influencia de drogas o alcohol. Entre los factores agravantes está la magnitud y el tipo de violencia usada en el asesinato. Dichos acuerdos fueron respaldados por la Suprema Corte de los Estados Unidos.<sup>23</sup> Otros estados como Texas requirieron que el jurado debía decidir sobre la pena de muerte en base a tres elementos:

---

<sup>22</sup>GAVIOLA, Carlos A., *El poder de la Suprema Corte de Estados Unidos*, Distribuidora Mexicana de Libros, México, 1976, p.116.

<sup>23</sup>VOLKOMER, Walter E., *American Government*, Prentice Hall, USA, 2001, p. 316

1. Que el acusado tenía al intención de matar a la víctima
2. Que fuera muy probable que el acusado pudiera cometer otros crímenes violentos en el futuro
3. Que el acusado no cometió el crimen como respuesta razonable a alguna provocación de la víctima.

Actualmente la Suprema Corte ha apoyado las leyes sobre pena de muerte estatales en contra de opiniones que alegan su inconstitucionalidad. La Corte también ha mostrado una gran deferencia a las resoluciones del gobierno estatal sobre el tema. Por ejemplo, se rechazó una demanda con estadísticas y pruebas que demostraban que la pena de muerte se aplica desproporcionadamente a los acusados de raza negra. La Corte manifestó que esas pruebas no eran suficientes para establecer que ésta discriminación era inconstitucional, para esto el acusado debía probar que los jueces en éste caso habían actuado con propósitos discriminatorios.<sup>24</sup>

La Suprema Corte también ha sostenido el derecho de los estados para que jóvenes que tenían menos de 18 años de edad en el momento en que cometieron el delito, puedan ser ejecutados una vez cumplida esa edad.

Desde que la Suprema Corte restauró en 1976 la pena de muerte hasta la fecha el estado de la Unión Americana que cuenta con el mayor número de ejecuciones es el Estado de Texas. Lo más grave es que a partir de la restauración de la pena de muerte se están llevando a cabo un mayor número de juicios que involucran a personas de nacionalidad mexicana por nacimiento y por naturalización, situación que se agrava debido a la escasez en aquel país de abogados que atiendan estos casos y de los recursos materiales disponibles.

Las asambleas legislativas estatales, tienen la facultad para debatir aprobar y sancionar el código penal del estado respectivo, así como las reformas parciales del mismo, y el Gobernador del estado promulga estos cambios legislativos. Los delitos que pertenecen a la jurisdicción estatal son incluidos en el código.

En los estados donde existe pena de muerte los acusados son juzgados por los tribunales estatales, y en caso de ser condenados a muerte un reo, el Gobernador del estado tiene la última palabra para confirmar la condena o para cambiarla por cadena perpetua. Sin embargo cuando se trata de delitos federales, el Congreso de los Estados Unidos tiene la autoridad para aprobar y sancionar el Código Penal de los Estados Unidos, que tiene vigencia sobre todo el territorio federal.

Cuando una persona es juzgada por un tribunal federal y condenada a muerte de acuerdo al Código Penal de los Estados Unidos, es el Presidente de la República y no un gobernador del estado quien tiene la última palabra para perdonarle la vida cambiando la condena por cadena perpetua, o por el contrario para confirmar las sentencia y ordenar su ejecución.

Se debe aplicar el método de ejecución usado por el Estado en cuyo territorio se haya cometido el crimen. Pero si en ese Estado no existe la pena de muerte el

<sup>24</sup>VOLKOMER, Walter E., *Op. Cit.*, p. 316

juez federal puede seleccionar el método usado por cualquiera de los otros estados donde si existe la pena de muerte.

También la jurisdicción militar regida por el Código de Justicia Militar de los Estados Unidos y aplicada por las cortes marciales escapa al control de los estados y tiene vigencia la pena de muerte en todo el territorio de la nación. Si un militar es condenado a muerte por una corte marcial es el Presidente de la República, quien tiene la última palabra sobre su perdón o ejecución.

Hasta 1985 el Código de Justicia Militar sólo permitía la pena de muerte para delitos cometidos en tiempo de guerra, Pero en ese año el Presidente Reagan introdujo una enmienda al código extendiendo la pena de muerte al personal militar condenado por espionaje cometido en tiempo de paz.<sup>25</sup>

Para imponer una sentencia de muerte, el jurado debe resolver unánimemente. Por lo tanto, un jurado que se manifieste contrario a la pena capital, puede oponerse a que el demandado sea sentenciado a muerte. Sin embargo, para evitar esta responsabilidad, los jurados manifiestan con anticipación estar dispuestos a votar para imponer la pena de muerte. Los jurados que satisfacen este requerimiento son conocidos como “jurados capacitados para la muerte”. Por el contrario, aquellos incapaces de recomendar una pena de muerte en cualquier situación son conocidos como “excluíbles”. Estos últimos tienen prohibición expresa para servir como jurados capitales.

### 3.1 Técnicas de ejecución

Para aplicar la pena de muerte en Los Estados Unidos de América se utilizan 4 formas de ejecución, dependiendo del Estado.

#### 3.1.1 Fusilamiento

Es un método muy antiguo, puede producir la muerte inmediata siempre y cuando los ejecutores disparen al corazón para no prolongar la agonía. La ejecución tiene lugar en un cuarto en semioscuridad especialmente habilitado en la prisión. En un extremo se sitúa una silla a la cual se inmoviliza al reo mediante correas y se le encapucha. La silla dispone de una estructura en su parte posterior y laterales para impedir el rebote de las balas, y está dotada de un sistema para recoger la sangre y los fluidos corporales del condenado. El pelotón se sitúa detrás de una barrera a seis metros de distancia, apuntando a un triangulo fosforescente situado en el pecho del condenado para no fallar.

Es costumbre que los integrantes del pelotón, se elijan entre los voluntarios que se presenten; se les da preferencia a los voluntarios que proceden del condado en el cual se cometió el delito.

---

<sup>25</sup>BERISTAIN, Antonio, *Op. Cit.*, p.141.

### 3.1.2 Silla Eléctrica

Es producto de la tecnología norteamericana, se le conoce en los Estados Unidos de América como *old spaky* (vieja chispeante) fue inventada por Harold P. Brown, empleado de Thomas Alva Edison contratado para investigar el tema de la electrocución para el desarrollo de la silla eléctrica. Por lo que también se adjudica al propio Edison el invento.

En el estado de Nueva York en 1886 se estableció un comité para evaluar un nuevo sistema de ejecución que reemplazara a la horca que era el método que se utilizaba y fuera menos cruel. Entró en funciones en 1890 cuando se realizó la primera ejecución en la Prisión Auburn en Nueva York.

El prisionero condenado es atado a una silla, con un electrodo en la cabeza y otro en la pierna. Se aplican choques eléctricos, pero el voltaje es tan elevado que provoca que las venas sensibles revienten, debido al aumento de la presión sanguínea y la evaporación de la misma por el súbito aumento de la temperatura. Las entrañas se deshacen pues el alto voltaje las licua. La piel arde y el cerebro hierve.

Generalmente se aplican cuatro descargas, por que una es insuficiente lo que equivale a unos dos o tres minutos de sufrimiento.

En 1997 se ejecutó a Pedro Medina en la Silla eléctrica, pero la silla tenía un desperfecto y se incendió sufriendo una gran tortura el ajusticiado. El fiscal Robert Butterworth con una completa falta de sensibilidad comentó irónicamente: “Quiénes quieran cometer un homicidio no deben hacerlo en Florida, porque aquí pudiéramos tener problemas con la silla eléctrica”

Este método de ejecución ha sido muy criticado por ser cruel e innecesario. La silla eléctrica se prohibió en el Estado de Nebraska en febrero de 2008 al ser declarada inconstitucional por el Tribunal Superior del Estado después del escándalo surgido por su mal funcionamiento en la ejecución de Allen Lee David en 1999. Los testigos de la ejecución dijeron que tardó mucho en morir y que en el momento de la descarga comenzaron a salir llamas de su cabeza. Después de Nebraska también se prohibió en Florida esta forma de ejecución y actualmente estos estados utilizan la inyección letal.

La silla eléctrica ha sido un método de ejecución muy criticado y prohibido en algunos Estados en fechas recientes. Sin embargo aún subsisten Estados que prevén su utilización como opción sujeta a la elección del reo.

### 3.1.3 Inyección Letal

Es el método más utilizado y consiste en inyectar por vía intravenosa una cantidad letal de un producto que, si es bien administrada produce un paro cardíaco fulminante pero si no se aplica correctamente provoca convulsiones y dolores; respecto a los ingredientes de su fórmula, se sabe que en Texas, uno de los estados en que se utiliza este método, se inyectan tres sustancias conjuntamente: tiopental sódico, bromuro de pancuronio y cloruro de potasio.

El tiopental sódico es un barbitúrico de acción muy rápida que hace perder el conocimiento al preso; el bromuro de pancuronio paraliza el diafragma, impidiendo así la respiración y el cloruro de potasio despolariza el músculo cardíaco provocando un paro cardíaco.

El uso de la inyección letal como método de aplicación de la pena de muerte fue discutido por la Suprema Corte en el caso Baze vs. Rees en 2008. La corte admitió que aún cuando ejecuciones innecesariamente dolorosas habían ocurrido debido a la inyección letal, el método no presentaba “un sustancial riesgo de daños serios”

### 3.1.4 Cámara de gases

Se utiliza desde 1924. Los que perfeccionaron estas técnicas fueron los ejecutores científicos de los campos de concentración nazis. Se usa gas cianhídrico que se genera al disolverse pastillas de cianuro potásico en gas sulfúrico. Su acción contra los glóbulos rojos es inmediata, y por eso produce una contracción pulmonar progresiva. Un ahogamiento terrible que puede durar entre 40 segundos a 11 minutos.

## 3.2 Los Estados de la Unión Americana y su relación con la pena de muerte

De los 50 estados que conforman la Unión Americana, en 35 de ellos se aplica la pena de muerte. A continuación se enumeran los estados y la forma de ejecución:

<b>Estado</b>	<b>Forma de Ejecución</b>
Alabama	Inyección letal
Arizona	Cámara de gas o inyección letal
Arkansas	Inyección letal
California	Cám-ara de gas o inyección letal
Carolina del Norte	Cámara de gas o inyección letal
Carolina del Sur	Electrocución
Colorado	Inyección letal
Dakota del Sur	Inyección letal
Delaware	Inyección letal
Florida	Inyección letal
Georgia	Inyección letal
Idazo	Inyección letal o fusilamiento
Illinois	Inyección letal
Indianápolis	Inyección letal
Kansas	Inyección letal
Kentucky	Inyección letal
Luisiana	Inyección letal
Maryland	Cámara de gas

<b>Estado</b>	<b>Forma de Ejecución</b>
<b>Mississippi</b>	<b>Cámara de gas o inyección letal</b>
<b>Missouri</b>	<b>Inyección letal</b>
<b>Montana</b>	<b>Inyección letal</b>
<b>Nebraska</b>	<b>Inyección Letal</b>
<b>Nevada</b>	<b>Inyección letal</b>
<b>New Hampshire</b>	<b>Cámara de gas o inyección letal</b>
<b>Nueva York.</b>	<b>Inyección letal</b>
<b>Ohio</b>	<b>Electrocución o inyección letal</b>
<b>Oklahoma</b>	<b>Inyección letal</b>
<b>Oregón</b>	<b>Inyección letal</b>
<b>Pensilvania</b>	<b>Inyección letal</b>
<b>Tennessee</b>	<b>Inyección letal</b>
<b>Texas</b>	<b>Inyección letal</b>
<b>Utah</b>	<b>Fusilamiento o inyección letal</b>
<b>Virginia</b>	<b>Electrocución o inyección letal</b>
<b>Washington</b>	<b>Ahorcamiento o inyección letal</b>
<b>Wyoming</b>	<b>Inyección letal</b>

Los 15 estados que no contemplan en su legislación la pena de muerte son:

Alaska, Distrito de Columbia, Hawaii, Iowa, Maine, Massachusetts, Michigan, Minnessota, New Jersey, North Dakota, Nuevo Mexico, New Jersey, Rhode Island, West Virginia y Wisconsin.

Sin duda alguna, uno de los argumentos más utilizados en los Estados Unidos en contra de la pena de muerte es el racismo, arraigado en la sociedad americana. Cuando la violación era castigada con la muerte más del 90% de las personas condenadas fueron negros.

A pesar de la tendencia a establecer la pena en los estados que aún no la contemplan en su legislación, existe controversia y grupos a favor y otros en contara. En los estados que tienen la pena de muerte cada ejecución, es una ocasión para que tanto los que la apoyan como los que se oponen expresen sus sentimientos en demostraciones fuera de la prisión donde se lleva a cabo la ejecución.<sup>26</sup>

La pena de muerte en el Estado de Georgia sigue aplicándose de manera racista, arbitraria e injusta. Algunas investigaciones han demostrado que en muchos casos el origen étnico de la víctima o de su defensa fue un factor clave de la decisión de aplicar la pena de muerte y gran número de sentenciados recibieron un insuficiente asesoramiento legal.<sup>27</sup>

<sup>26</sup>BURNHAM, William, *Introduction to the law and legal system of the Unitates States*, West Publishing, Unites States of América, 1995, p.509.

<sup>27</sup>NEDEKER, Michel, “*La historia de la pena de muerte en los Estados Unidos*” Revista Jurídica Jalisciense, México, año 2, enero-abril de1992, p.194.

El sistema judicial de los Estados Unidos teóricamente puede ser bueno, pero en la práctica resulta injusto y arbitrario por las siguientes razones:

- El Fiscal o Agente del Ministerio Público (*district attorney*) es elegido por los votantes con lo cual el cargo forma parte de una carrera política y el mérito de cada fiscal local o regional es lograr el mayor número posible de condenas, para ser reelegido o pasar adelante en política. A esto se debe que los fiscales se dejen llevar por la opinión pública para no perder votos y que tengan más interés en condenar a como de lugar a que se indague si el acusado es o no culpable.
- Un estudio realizado para la Corte Suprema de New Jersey, concluía que los acusados de raza negra en ese estado tienen diez veces más probabilidades de ser condenados a muerte por un jurado de raza blanca.
- Alrededor del 90% de las personas que enfrentan la pena capital no han podido pagarse sus propios abogados. A muy pocos de estos se les asignó algún abogado competente para defender casos que enfrentan esta pena, La pena se aplica mayormente a aquellos que tienen malos abogados, no a aquellos que han cometido los peores crímenes.

A inicios del siglo XXI, la posición de los Estados Unidos en la legislación y práctica de la pena de muerte es singular; aislados dentro de las democracias occidentales los gobiernos estatales de los Estados Unidos autorizan y realizan ejecuciones como castigo penal y no muestran una tendencia o una clara voluntad para terminar con esta práctica.<sup>28</sup>

Amnistía internacional ha enviado al gobierno de los Estados Unidos dos comunicados (1994 y 1995) solicitándole la creación de una comisión para revisar la aplicación de la pena capital. Hasta el momento no se ha dado respuesta a dicha solicitud.

## 4.LA PENA DE MUERTE EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

### 4.1 Época prehispánica

#### 4.1.1 Mayas.

Entre los mayas el jefe supremo del estado era el *halach uinic* que quiere decir en maya: el hombre verdadero, quien era en cada ciudad estado el encargado de regirla, y tenía un consejo de señores: jefes principales, o sacerdotes que formaba su consejo asesor.

Los jefes ejecutores del *halach uinic*, eran también señores principales, llamados *bataboob* o *batab*; ejercían en sus respectivos barrios o distritos el poder ejecutivo y judicial.

<sup>28</sup>HALL, Kermit L., *American Law*, Oxford University Press, New York, USA, 2002, p.83

Respecto a la administración de justicia los *batabs* en su carácter de jueces imponían las penas que eran muy severas: generalmente la esclavitud y la privación de la vida. No había apelación; el *batab*, decidía en forma definitiva y los policías o verdugos llamados *tupiles* ejecutaban la sentencia inmediatamente a no ser que el castigo fuera por lapidación, ya que en éste caso intervenía toda la comunidad.

En caso de homicidio intencional se aplicaba la pena de muerte, salvo que el culpable fuera un menor, en cuyo caso la pena era la esclavitud. El robo podía ser castigado con pena de muerte pero solo en caso de que lo hubiera cometido un señor principal que no tuviera necesidad de hacerlo.

El adulterio era castigado, pero tenía que ser comprobado plenamente; se necesitaba sorprender *in fraganti* a los culpables. Una vez comprobado, se reunían los principales señores en casa del jefe de la población, haciendo llevar a aquélla al acusado. Allí se leataba y se le entregaba al marido ofendido, quien podía optar entre el perdón o la pena capital del ofensor.<sup>29</sup>

Los mayas en los juicios no empleaban la escritura, ya que la consideraban ciencia sagrada, por tanto no acostumbraban a escribir sus litigios, los cuales se resolvían sólo de palabra.

Aunque la prisión no era un castigo en sí, servían a modo de cárceles unas jaulas de madera en las que se custodiaba a los prisioneros de guerra, a los condenados a muerte, a los esclavos prófugos, a los ladrones y a los adúlteros.

Se castigaba duramente delitos que a nuestro criterio no lo ameritan pero esto se explica por ese espíritu que caracterizaba a las sociedades primitivas, en las que el individuo estaba fundamentalmente al servicio de los intereses de la comunidad de tal manera que una violación de ellos lo hacía acreedor a los castigos más severos.

#### 4.1.2 Aztecas

El gobierno azteca en un principio fue regido por caudillos religiosos y conforme fue evolucionando tuvo que cambiar a un gobierno monárquico, dirigido por un rey. El puesto más importante y alto de la sociedad lo ocupaba el rey – *Hueytlatoni*– quien era el jefe supremo del gobierno, religión y del ejército.<sup>30</sup>

Al lado del rey y para contrarrestar un poco el poder de éste, funcionaba un consejo, conocido como el *Tlatocan*, integrado por doce nobles. El consejo con el rey ejercía el mando supremo; el *Tlatocan* estaba dividido en cámaras con cuatro miembros cada una, que tenían funciones legislativas, administrativas y judiciales.

Existían cuatro jueces miembros del consejo, que ejercían la jurisdicción civil y penal, con excepción de lo relativo a las clases privilegiadas, las cuales tenían jueces especiales; los cuatro jueces del consejo oficiaban como tribunal colegiado. Lo anterior se desprende de una pintura del Códice Mendocino.

En la corte y en los lugares más grandes del reino había un supremo magistrado

<sup>29</sup> MARGADANT, Guillermo Floris, Introducción a la historia del derecho mexicano, Esfinge, México, 1990, p.16.

<sup>30</sup> RIVA PALACIO, Vicente, *México a través de los siglos*, T.II, Editorial Cumbre, 1985, p.187.

llamado *cihuacoatl* el cual gozaba de una serie de atribuciones entre las que se destacaba la de suplir al monarca en los casos en que éste tenía que ausentarse, por motivos de guerra y aun en los casos de muerte, debiendo reemplazarlo y convocar a elecciones con el fin de nombrar su sucesor. De igual forma tenía como oficio el de auxiliar en las cosas de gobierno y en la hacienda del rey; conocía de asuntos penales que eran apelados por los gobernados y el fallo que daba era definitivo.<sup>31</sup>

Los juicios civiles eran en forma oral, en cambio el derecho penal era escrito, pues en los códigos se encuentra claramente expresado, con escenas pintadas, cada uno de los delitos y las penas. Lo cual prueba el mayor desarrollo que había alcanzado esta rama del derecho.

Las penas más crueles correspondían a los delitos contra la seguridad del imperio, traición al soberano, espionaje, rebelión y hechicería que atrajera calamidades a la comunidad. Las penas que se imponían era desollamiento en vida, descuartizamiento, confiscación de bienes, demolición de la casa, muerte a golpes de porra en la cabeza, lapidación y muerte abriéndole el pecho al culpable.

Respecto a los delitos contra las personas el homicidio se castigaba con la muerte y si se hacía con veneno moría el homicida y quien dio el veneno. La mujer que tomaba algo con que abortar moría y también la persona que le había dado el brebaje.

De los delitos contra el orden de la familia, la moral pública y las buenas costumbres, el que más se castigaba era el adulterio, si los sorprendían *in fraganti* se les condenaba a muerte. También se aplicaba la pena de muerte al que insultara, golpeara o amenazara al padre o a la madre, A los plebeyos que despilfarraran el patrimonio de sus padres se les sometía a esclavitud, pero si era noble se le aplicaba pena de muerte. La severidad de las penas era tanto más grande cuanto más importante era el culpable.

Los aztecas procuraban tener una justicia pronta y expedita, obligando al juez a juzgar sin retraso ni mala fe; al juez injusto se le castigaba con pena de muerte.

## 4.2 Época Colonial

En los inicios de esta etapa, la preocupación de los conquistadores fue la de lograr el total sometimiento de los conquistados, a quienes habría que evangelizar. Se aplicó la pena de muerte, comprendiendo, un amplio repertorio de conductas a las cuales se aplicaba esta.

Desde los primeros años de la conquista llegaron los monjes dominicos y franciscanos que ejercieron facultades inquisitoriales. En 1535 el Inquisidor General de España Alfonso Manrique, expidió el título de Inquisidor Apostólico al primer arzobispo de la Nueva España Juan de Zumarraga, fanático que destruyó gran número de manuscritos indígenas. Zumarraga no creyó prudente establecer la inquisición formalmente, pero mandó que se abrieran cárceles, se nombraron

<sup>31</sup>CLAVIJERO, Francisco, *Historia antigua de México*, Editorial del Valle de México, México, 1978, p.201.

alguaciles, secretarios fiscales y comisarios y se dio a la tarea de no dejar huella alguna del culto de los ídolos indígenas.

Los indios seguían creyendo en sus dioses, tenían sus sacerdotes y seguidores de su religión; el mismo celo que ponían los misioneros en proscribir las prácticas idolátricas, lo ponían aquellos en continuar con ellas; el culto lo realizaban en chozas o cuevas para que no los descubrieran, allí quemaban copal y ofrecían flores.

El Inquisidor Zumarraga empezó a tomar medidas estrictas, como fue el proceso seguido a un indio que era el señor principal de Texcoco, Don Carlos Chichimecatecotl a quien se le acusaba de idolatría y amancebamiento. Don Carlos, negó sistemáticamente las acusaciones que se hicieron en su contra los testigos a declarar. *“Se le declararon sus bienes y fue quemado vivo en la plaza de la Ciudad de México el 30 de noviembre de 1539 a pesar de que no se llegó a probar la acusación como aparece en el proceso.”*<sup>32</sup>

Zumarraga recibió una represión del Inquisidor Mayor de España, prohibiéndole que siguiera desempeñando el cargo, se dispuso que los indígenas, por estar recién convertidos al catolicismo, quedaran exentos de la jurisdicción del Santo Oficio.

Formalmente el Tribunal de la Inquisición se estableció en la Nueva España a finales del siglo XVI; esta institución más que defensora de la fe católica fue un órgano de control social y político al servicio de los reyes de España. Por ello a instancias del rey Felipe II, más interesado en los metales preciosos que en el fervor religioso, mandó establecer este Tribunal en México el 4 de noviembre de 1571.<sup>33</sup>

Don Pedro Moya de Contreras fue nombrado primer inquisidor de la Nueva España, haciendo que prestara juramento de defender la fe católica y de perseguir a los herejes “como perros y lobos rabiosos inficionados de las ánimas y destruidores de la viña del señor desde el virrey, oidores, universidad, nobleza, y religiones, hasta los más humildes vecinos de la ciudad de México”<sup>34</sup>

Los castigos que imponía la Inquisición podían consistir en una peregrinación, un suplicio público, una multa etcétera, en los casos más graves las penas consistían en la confiscación de propiedades y el encarcelamiento que podía ser de prisión perpetua y relajación (pena de muerte).<sup>35</sup>

El castigo más terrible era el de la hoguera, se reservaba a los penitentes y relapsos (reincidentes). A los reos que llegaban al quemadero se les ofrecía siempre, una oportunidad de evitar ser quemados vivos, mediante el arrepentimiento se les mataba a través del garrote previo a su cremación.<sup>36</sup>

<sup>32</sup>Proceso Inquisitorial del Cacique de Tetzoco Don Carlos de Ometochtzin (Chichimecatecotl) edición facsímil de la de 1910, Biblioteca Enciclopédica del Estado de México, México, 1980, p. XI

<sup>33</sup>CRUZ PACHECO ROJAS, Antonio *Inquisición y Disidentes en Nueva España, El proceso inquisitorial del Bachiller Atanasio Pérez Alamillo*, Universidad Juárez del Estado de Durango, 1992, p.27

<sup>34</sup>TORO, Alfonso, *Historia de México*, Editorial Patria, México, 1955, p.295

<sup>35</sup>SIRVENT GUTIÉRREZ, Consuelo, “*La inquisición en México*”, en Lux, Revista de la Escuela de Derecho de la UNILA, Número Especial 8-9, enero-diciembre de 2005, México, p.34

<sup>36</sup>Ibidem

En el siglo XVIII con el aumento de la delincuencia y la inseguridad que se vivía en la colonia, se hizo un acuerdo entre el Virrey y la Audiencia, y se creó una institución que se conoció como la Acordada, en virtud del acuerdo en el que tuvo su origen.

La Acordada resultó muy eficaz en el control de la delincuencia en despoblado, cobró mucha fama y la gente más importante de la ciudad pidió que se implantara no solo en despoblado sino en todas partes. Esta institución despertaba temor entre los delincuentes ya que se ejecutaban las sentencias de muerte en el momento de la captura del delincuente in fraganti: sus actos eran independientes en relación a cualquier autoridad, excepto el virrey.

### 4.3 Época independiente

La independencia de los Estados Unidos Mexicanos se consumó en 1821, y la primera constitución que nos rigió como país independiente fue la de 1824. Esta constitución no contenía ninguna referencia sobre la pena de muerte, esto no significa que no se aplicara, ya que sí estaba contenida en la normatividad penal que regía al país.

Las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, se refiere a la pena de muerte en el artículo 181 que dice: *La pena de muerte se impondrá sin aplicar ninguna otra especie de padecimientos físicos que importen más que la simple privación de la vida.*

La Constitución de 1857 hace referencia a la pena de muerte en el artículo 23 que dice:

*Para la abolición de la pena de muerte, queda a cargo del poder administrativo el establecer. A la mayor brevedad, el régimen penitenciario. Entre tanto, queda abolida para los delitos políticos, y no podrá entenderse a otros casos más que al traidor a la patria en guerra extranjera, al salteador de caminos, al incendiario, al parricida, al homicida con alevosía, premeditación o ventaja, a los delitos graves del orden militar y a los de piratería que define la ley.*

Sin embargo, a pesar de la regulación de la pena de muerte en la Constitución, se expidió un decreto en 1867 para los delitos que serían castigados con la pena de muerte.

Decreto del General en jefe del Ejército de Oriente.- Los ladrones, homicidas y estupradores serán castigados con la pena de muerte.

*...1. El homicidio, el incendio, el estupro con violencia y el robo, serán castigados con la pena de muerte, sea cual fuere la categoría ó empleo que cometiere estos delitos. Se reputa por robo cualquiera ocupación de bienes, ejecutada sin orden del general el jefe, sea cual fuere el pretexto que para ella se alegue. Se reputa por homicidio la muerte causada con violencia a cualquier individuo, por persona que no tiene derecho a castigar, a que lo*

*hacen sin los requisitos que marcan las leyes.*

*2. Los ladrones ó forzadores aprehendidos in fraganti, serán ejecutados inmediatamente por los jefes políticos de los distritos en que se hubiese cometido*

El primer Código Penal Federal de México, fue promulgado el 7 de septiembre de 1871 y se le conoció como el Código Martínez de Castro, debido a que Antonio Martínez de Castro Ministro de Justicia e Instrucción Pública del Presidente Benito Juárez, fue uno de los principales redactores del Código, presidió la comisión encargada de formular el ordenamiento penal.

El código comenzó a regir el 1 de abril de 1872. En el artículo 92 de este ordenamiento trataba lo referente a las penas y en la fracción X incluía la pena de muerte.

La Constitución de 1917 contempló la pena de muerte ya que el artículo 22 establecía:

*...Queda prohibida la pena de muerte por delitos políticos, y en cuanto a los demás sólo podrá imponerse al traidor a la patria en guerra extranjera, al parricida, al homicida con alevosía, premeditación y ventaja, al incendiario, al plaguario, al salteador de caminos, al pirata y a los reos de delitos graves del orden militar.*

El artículo 14 del mismo ordenamiento señalaba:

*Nadie podrá ser privado de la vida, la libertad o de sus propiedades, posesiones o derecho, sino mediante juicio seguido ante tribunales previamente establecidos, en los que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.*

Después de la promulgación de la Constitución de 1917, la pena de muerte se integró en las legislaciones locales. Muchas entidades federativas la incluyeron tanto en sus constituciones como en sus ordenamientos penales.<sup>37</sup>

En 1929 siendo presidente de la República Emilio Portes Gil, se elaboró el Código Penal conocido como Código Almaraz debido a que José Almaraz fue uno de los autores del código Este código no contempló la pena de muerte.

En 1931 el Presidente Pascual Ortiz Rubio promulgó el Código Penal que rige en la actualidad y tiene aplicación en el Distrito Federal para los delitos del orden común y en toda la República en materia federal, este código tampoco incluyó la pena de muerte.

Los Estados de la República, poco a poco comenzaron a eliminar la pena de muerte de sus legislaciones, el primer estado en abolirla fue Michoacán en 1924 y el último fue Sonora en 1975.<sup>38</sup>

<sup>37</sup>LÓPEZ BETANCOURT, Eduardo y LÓPEZ CRUZ, Raúl Fernando, *Op. Cit.*, p.70.

<sup>38</sup>*Ibidem*, p.65.

Respecto del fuero militar, en 1933 fue promulgado el Código de Justicia Militar y entró en vigor el uno de enero de 1934. Estableció y aplicó la pena de muerte como sanción para una serie de delitos.

En el año 2004, la pena de muerte prevista para las causas graves, se eliminó del Código de Justicia Militar, sustituyéndola por una pena de treinta a sesenta años de prisión.

En el año 2005 siendo Presidente de la república Vicente Fox Quezada, se reformaron los artículos 22 y 14 de la Constitución y se abolió la pena de muerte. Quedando el artículo 22 de la siguiente manera:

*Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales...*

Al artículo 14 constitucional se le suprimió la frase: privado de la vida; quedando de la siguiente manera:

*A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna. Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en las que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al caso...*

Con la abolición de la pena de muerte, México actuó en forma congruente, debido a que ha ratificado instrumentos jurídicos internacionales que prohíben la pena de muerte. El artículo 4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, vigente desde 1978 y aprobado por el Senado de la República en marzo de 1981 y el artículo 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 son preceptos muy importantes que México asumió como propios. Forman parte del sistema jurídico mexicano.<sup>39</sup>

Sin embargo en fechas recientes debido al alto índice de delincuencia, inseguridad e impunidad, otra vez se propone el reimplantar la pena de muerte; esta propuesta la hizo el gobierno de Coahuila y también un partido político que lo utiliza en su campaña con fines electorales. Sin embargo se olvidan que para reimplantar la pena de muerte, primero se tendría que hacer reformas constitucionales, lo que implica que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas y que estas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas locales, y en segundo lugar se deben cumplir los tratados internacionales según lo dispone el artículo 133 de la Constitución. Por lo tanto las propuestas de reimplantar la pena de muerte son políticamente imposibles, por lo que la discusión resulta bizantina.

---

<sup>39</sup>ARRIOLA, Juan Federico, *La pena de muerte en México*, Editorial Trillas, México, 2006, p.98

## COLOFÓN

La vida para muchas personas es un elemento sagrado del ser humano y en consecuencia sólo la divinidad puede disponer de ésta. En contraposición de lo anterior tenemos a los que pugnan por la “*vendecta pública*” es decir la venganza de la sociedad que se centra en el añejo precepto de la Ley del Talión (Vida por vida). En medio de estas dos opiniones diferentes el derecho juega un papel primordial cuyo contenido filosófico debe ser ético y justo.

La realidad social que ha producido violaciones terribles y permanentes a la vida pública, nos obliga a reflexionar si la pena de muerte es una solución a los desmanes inenarrables del crimen o de actos de crueldad inusitados y atroces.

En esta dicotomía juega un papel primordial las estructuras de los sistemas de justicia.

En México lamentablemente el poder judicial de la federación y los poderes judiciales estatales han sido en muchos casos y con sobrada razón cuestionados pues la corrupción más que la excepción ha sido una constante en la impartición de justicia; por lo tanto, sería factible que la aplicación de esta pena irreparable pudiera ser efectivamente apegada al derecho y a la justicia.

En otras palabras, como dejar en manos de un poder cuestionado éticamente la facultad de disponer de la vida, ya no cabría el “perdone usted nos equivocamos” sino solamente un daño que sería irreparable. Agregado a esto no podemos soslayar la vieja conseja de que el derecho privado es para los ricos y el derecho penal es para los pobres.

Indudablemente podemos concluir que en las condiciones actuales la Pena de Muerte sería un grave error pues sus aplicadores están cuestionados históricamente.

La hipótesis sigue siendo válida castigar con toda la fuerza del Estado al crimen, pero reformar a fondo el sistema judicial y establecer medidas que pongan una barrera infranqueable a una delincuencia que se localiza en la medula misma, en la raíz de la sociedad mexicana, en conclusión, no podemos arriesgarnos a una pena de muerte manipulada y aplicada por quienes lamentablemente la sociedad no confía.

Concluyo con una frase del Dr. Rodríguez Manzanera: *Tomando en consideración las diferencias de fortuna y de intelecto, la pena capital aparece como una especie de siniestra lotería, donde los pobres, los enfermos y los tontos salen más fácilmente “premiados”.*

## FUENTES DE INFORMACIÓN

ARRIOLA, Juan Federico, *La pena de muerte en México*, Editorial Trillas, México, 2006.

BECCARIA, *Tratado de los delitos y de las penas*, Editorial Porrúa, México,

BERISTAIN, Antonio, *Eutanasia: dignidad y muerte*, Ediciones de Palma, Buenos Aires, Argentina, 1991.

BURNHAM, William, *Introduction to the law and legal system of the Unitates*

States, West Publishing, United States of America, 1995.

CABANELLAS DE TORRES, Guillermo, *Diccionario jurídico elemental*, Editorial Heliasta, Argentina, 1998.

CLAVIJERO, Francisco, *Historia antigua de México*, Editorial del Valle de México, México, 1978.

*Código de Hamurabi*, Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 1992.

CRUZ PACHECO ROJAS, Antonio *Inquisición y Disidentes en Nueva España, El proceso inquisitorial del Bachiller Atanasio Pérez Alamillo*, Universidad Juárez del Estado de Durango, 1992.

Diccionario Enciclopédico Hispano-Americano, T.XV, Montaner y Simón editores, Barcelona.

FRIEDMAN, Lawrence, *A history of American law*, Published by Simon & Schuster, New York, 1987.

GAVIOLA, Carlos A. *El poder de la Suprema Corte de Estados Unidos*, Distribuidora Mexicana de Libros, México, 1976.

HALL, Kermit L., *American Law*, Oxford University Press, New York, USA, 2002.

LÓPEZ BETANCOURT, Eduardo y LÓPEZ CRUZ, Raúl Fernando, *La pena de muerte*, Editorial Porrúa, México, 2009.

MARGADANT, Guillermo Floris, *Introducción a la historia del derecho mexicano*, Esfinge, México, 1990.

MARTÍNEZ VELOZ, Juan, *La pena de muerte en México*, en Revista Escenario, Núm. 7, 2004, México.

NEDEKER, Michel, *La historia de la pena de muerte en los Estados Unidos*, Revista Jurídica Jalisciense, México, año 2, enero-abril, 1992.

*Proceso Inquisitorial del Cacique de Tetzaco Don Carlos de Ometochtzin (Chichimecatecotl)* edición facsímil de la de 1910, Biblioteca Enciclopédica del Estado de México, México, 1980.

RIVA PALACIO, Vicente, *México a través de los siglos*, T.II, Editorial Cumbre, 1985.

RODRÍGUEZ MANZANERA, Luis, *Introducción a la penología*, S/e, México, 1978.

ROUSSEAU, Juan Jacobo, *El Contrato Social*, Editorial Porrúa, México, 1992.

SIRVENT GUTIÉRREZ, Consuelo, *“La inquisición en México”*, en Lux, Revista de la Escuela de Derecho de la UNILA, Número Especial 8-9, enero-diciembre de 2005, México.

TORO, Alfonso, *Historia de México*, Editorial Patria, México, 1955.

VILLALOBOS, Ignacio, *Derecho penal mexicano*, Editorial Porrúa, México.

VON LISZT, Franz, *Tratado de Derecho Penal*, Editorial Reus, Madrid, España.

# **Tribunales federales administrativos en México**

Gonzalo Santiago Campos\*

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



SUMARIO. I. Consideraciones preliminares. II. Tribunales administrativos. A. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. B. Junta Federal de Conciliación y Arbitraje. C. Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. D. Tribunales Agrarios. III. Tendencia de los tribunales administrativos. Colofón. Fuentes de consulta.

## I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

La función judicial o jurisdiccional es susceptible de ejercitarse por órganos no adscriptos al Poder Judicial, ya sean administrativos o legislativos; éste es el caso de los tribunales comprendidos dentro del conjunto de entidades formalmente administrativas, los cuales tienen facultades jurisdiccionales, como son los tribunales del trabajo, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y los tribunales agrarios; tales instancias jurisdiccionales forman parte orgánicamente del Poder Ejecutivo Federal.<sup>1</sup>

Así, de acuerdo con su naturaleza, no sólo el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa puede ser catalogado como administrativo, pues con base en la clase de actos que emite y la adscripción de la magistratura, es decir, tanto sus actos como su naturaleza son materialmente jurisdiccionales, pero se ubican formalmente en el contexto de la administración pública federal.

La actual ubicación de los tribunales administrativos en el ámbito del Poder Ejecutivo, se debe en esencia a su origen: la legislación laboral tiene su fundamento en el artículo 123 de la Constitución General de la República, que al discutirse en el Congreso Constituyente de 1916-17 generó una división de opiniones entre los legisladores, triunfando la corriente que pretendía proteger constitucionalmente los anhelos de los obreros, estableciéndose además de los derechos de los trabajadores, el establecimiento de los tribunales del trabajo, incluyéndolos dentro del Poder Ejecutivo, además de disponer su integración tripartita con representantes de los trabajadores, de los patrones y del gobierno.

Y en el caso de los trabajadores al servicio del Estado, en 1960 fue reformado el texto del artículo 123 constitucional para incorporar el apartado B, el cual en su fracción XII ordenó la creación de un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, para atender los conflictos individuales, colectivos e intersindicales, dependiente del Poder Ejecutivo Federal.

Contrario a los tribunales laborales, el origen de la jurisdicción administrativa se da hasta el año de 1937<sup>2</sup> con la creación del Tribunal Fiscal de la Federación,

<sup>1</sup>Aunque a decir del doctor Sergio García Ramírez, *los tribunales especializados que han sido establecidos en el curso de este siglo [XX] –laborales, administrativos, agrarios, etcétera– asumen el Poder Judicial en sentido material y se integran en la renovada estructura de este mismo poder en sentido formal*. Citado por VELOZ BAÑUELOS, Rodolfo, *Naturaleza jurídica de los tribunales agrarios*, México, Centro de Estudios de Justicia Agraria “Dr. Sergio García Ramírez”, 2001, p. 17.

<sup>2</sup>De acuerdo con Alfonso Nava Negrete, *en todo el siglo XIX imperó el sistema judicialista de justicia administrativa o sea, en que la justicia administrativa fue impartida por tribunales del Poder Judicial. Excepto los dos momentos de breve transición que significaron, la Ley para el arreglo de lo Contencioso Administrativo de 1853, ... y el Consejo de Estado creado durante el Imperio de*

inspirado en los tribunales administrativos franceses; en su comienzo el Tribunal Fiscal sólo tenía competencia para atender conflictos fiscales, pero con el pasar de los años ha sido ampliada a cuestiones de carácter contencioso administrativo, hasta llegar a su actual denominación y competencia.

En el caso de los tribunales agrarios, recordemos que la Ley Agraria de 1915 *desde el punto de vista jurisdiccional...[no creaba]...tribunales especiales, sino órganos administrativos encargados de aplicar los procedimientos agrarios.*<sup>3</sup> Las cuestiones litigiosas fueron resueltas, hasta la reforma de 1992, por la Comisión Nacional Agraria, el Cuerpo Consultivo Agrario, las Comisiones Locales Agrarias y los Comités Particulares de los Estados; los primeros *eran tribunales especializados configurados de manera muy singular y con jurisdicción especial distinta a la común. Su jurisdicción era local en primera instancia y federal en la segunda.*<sup>4</sup>

Ahora bien, las etapas establecidas para señalar la evolución de las autoridades del trabajo en nuestro país, pueden ser aplicadas *mutatis mutandis*, a los otros órganos jurisdiccionales aquí referidos; dichas etapas son:

- a) En la primera etapa no se consideraba como una necesidad el establecer autoridades propias para conocer y resolver los conflictos del trabajo: la autoridad competente era, por lo general, el jefe del partido político, el juez civil e inclusive el juez penal.
- b) La segunda se inicia con la creación de la autoridad administrativa del trabajo; en este caso, el Departamento del trabajo, dependiente de la Secretaría de Fomento, establecido el 18 de diciembre de 1911.
- c) En la tercera empieza a hacerse la distinción entre autoridad jurisdiccional del trabajo y autoridad administrativa del trabajo, dando nacimiento así a una propia facultada para resolver de manera especial los problemas surgidos entre trabajadores y empresarios.<sup>5</sup>

El objetivo general del presente trabajo consiste en revisar la a situación actual de los tribunales administrativos en México, en especial: revisar sus antecedentes; el marco constitucional que los regula; los procedimientos que resuelve; y, finalmente, vislumbrar el futuro de los mismos. El estudio tiene como principales fuentes las documentales-formales, y los métodos a emplear serán el inductivo-deductivo y el de análisis-síntesis.

---

*Maximiliano. Pero tanto el Consejo de Estado de Lares como el del imperio citado no tuvieron, según se tiene noticia, una auténtica vida práctica, y sólo interrumpieron en forma simbólica el sistema judicialista, ya que aquellos Consejos de Estado eran tribunales administrativos a semejanza de los que existieron en esos años en Francia. Estudios Administrativos, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2009, p. 337.*

<sup>3</sup>VELOZ BAÑUELOS, Rodolfo, *op. cit.*, p. 5.

<sup>4</sup>CHÁVEZ PADRÓN, Martha, *El derecho agrario en México*, 14ª ed., México, Porrúa, 2001, p. 185.

<sup>5</sup>BUEN L., Néstor de, *Derecho procesal del trabajo*, 13ª ed., México, Porrúa, 2003, pp. 111-112.

## II. TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS

### A. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

**Origen y estructura actual.** Para el año de 1936 el Presidente de la República a través de sus facultades extraordinarias, constituyó el Tribunal Fiscal de la Federación, teniendo como legislación base para ello, la Ley de Justicia Fiscal.<sup>6</sup> El Tribunal era competente, inicialmente, para conocer exclusivamente de la materia tributaria; sus fallos, además de ser emitidos en representación del Presidente de la República (justicia delegada), tenían fuerza de cosa juzgada.

La ley dispuso la integración del Tribunal, de la siguiente forma: cinco Salas (compuestas por tres magistrados cada una) y el Pleno (con sólo nueve magistrados); en 1946, se crearon dos Salas más, por lo cual el número de magistrados aumentó a veintiuno, en tanto que la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1967 incrementó a veintidós magistrados, integrando siete Salas, más el Presidente que no integraría Sala.

La regionalización del Tribunal se dio a partir de la expedición de una nueva Ley Orgánica en 1978, así fueron creadas las Salas Regionales y la Sala Superior, precisando la competencia de ambas en relación con la cuantía del asunto. En 1996 de nueva cuenta es modificada la Ley Orgánica del Tribunal, cambiando la integración de la Sala Superior, pasando de nueve magistrados a once, además de la forma de operar por medio del Pleno o Secciones, éstas son dos y se integran con cinco magistrados cada una.

La última reforma, que incluyó el nombre del tribunal, se llevo a cabo en el 2000<sup>7</sup>; la nueva denominación de la institución es Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; asimismo se le otorgaron facultades al Pleno de la Sala Superior para establecer las regiones y el número y sede de las Salas, así como la forma de integrar jurisprudencia al resolver contradicciones de las resoluciones de las Secciones o de las Salas Regionales.

La Sala Superior se integra de trece Magistrados especialmente nombrados para su integración, ejerciendo sólo once de ellos funciones jurisdiccionales, en tanto que los otros dos formarán parte de la Junta de Gobierno y Administración, de acuerdo con los períodos que señale la ley orgánica del Tribunal. La Sala Superior funcionará en Pleno (éste se integra por el Presidente del Tribunal y diez Magistrados) o en dos Secciones (integradas por cinco Magistrados cada una); los dos Magistrados que formen parte de la Junta, no serán parte del Pleno ni de las Secciones mientras dure su encargo en la Junta.

**Fundamento constitucional.** El Tribunal Fiscal de la Federación desde su creación y hasta 1946 careció de base constitucional, cuestión que generó un

<sup>6</sup>Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto de 1936.

<sup>7</sup>Reformas a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y al Código Fiscal de la Federación, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 2000.

amplio debate acerca de su posible inconstitucionalidad, aunque la reforma al artículo 104 fracción I<sup>8</sup> *significó la constitucionalización en forma indirecta de los tribunales administrativos en el régimen mexicano.*<sup>9</sup>

Para el año de 1967 se planteó de nuevo una reforma al segundo párrafo de la fracción I del artículo 104<sup>10</sup>, con la finalidad de permitir expresamente al legislador federal constituir tribunales de lo contencioso administrativo con plena autonomía para emitir sus resoluciones. El texto de la reforma es el siguiente:

Artículo 104. Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

I....

Las leyes federales podrán instituir tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito y Territorios Federales, y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

Con la reforma se logró, por un lado, darle fundamento constitucional al Tribunal Fiscal de la Federación, y por el otro, establecer las bases para la instauración de tribunales locales en materia contencioso-administrativa, por lo menos en el caso del Distrito Federal; además, la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservó la facultad de revisar las resoluciones definitivas de los tribunales administrativos.

Durante el año de 1987 se realizaron un par de reformas a la Constitución General de la República: la primera reformó la fracción IV del artículo 116<sup>11</sup> con la finalidad de incorporar en las Constituciones y leyes de los Estados, la facultad de crear tribunales de lo contencioso administrativo que atiendan las controversias surgidas entre los particulares y la administración pública estatal. En esta reforma debió haber influido la necesidad de articular un sistema nacional de justicia administrativa basado en la uniformidad y coherencia.<sup>12</sup>

La segunda modificó el contenido del artículo 73 y 104, además de otros preceptos, para trasladar la facultad de “expedir leyes que instituyan tribunales de los contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y los particulares...”, contenida en el segundo párrafo de la primera fracción del artículo 104; asimismo, se adicionó una fracción I-B al 104 con la finalidad de permitir a los tribunales colegiados de circuito conocer de los recursos de revisión interpuestos en contra

<sup>8</sup>Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1946.

<sup>9</sup>VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, *Evolución y perspectiva de los órganos de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano*, México, UNAM, 1991, p. 155.

<sup>10</sup>Diario Oficial de la Federación de 19 de junio de 1967.

<sup>11</sup>Diario Oficial de la Federación de 17 de marzo de 1987.

<sup>12</sup>Véase ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo, La reforma judicial y los tribunales administrativos, en MADRAZO, Jorge (coord.), *Las nuevas bases constitucionales y legales del sistema judicial mexicano: la reforma judicial 1986-1987*, México, Porrúa, 1987, pp. 833-835.

de las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo.

Finalmente, en el año de 2006 se modificó de nueva cuenta el artículo 73, en su fracción XXIX-H<sup>13</sup>, para excluir al Distrito Federal de la competencia de las controversias a resolver por los tribunales de lo contencioso-administrativo en el ámbito federal, el texto de la fracción quedó de la siguiente forma:

Artículo 73...

I. a XXIX-G...

XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, así como para imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa que determine la ley, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, los procedimientos y los recursos contra sus resoluciones;

XXIX-I. a XXX...

**Procedimientos.** De acuerdo con los artículos 2º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el Tribunal es competente para conocer, a través del juicio contencioso administrativo, las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que:

- Dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, determinen la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación.
- Nieguen la devolución de un ingreso de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales.
- Impongan multas por infracción a las normas administrativas federales.
- Cualquier resolución de carácter definitivo, distinta a las anteriores, que cause agravio al particular en materia fiscal.
- Nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes en favor de los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional o de sus familiares o derechohabientes con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al erario federal, así como las que establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas, de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones.
- Se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al erario federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- Se dicten en materia administrativa sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

---

<sup>13</sup>Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 2006.

- Nieguen la indemnización o que, por su monto, no satisfagan al reclamante y las que impongan la obligación de resarcir los daños y perjuicios pagados con motivo de la reclamación, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado o de las leyes administrativas federales que contengan un régimen especial de responsabilidad patrimonial del Estado.
- Requieran el pago de garantías a favor de la Federación, el Distrito Federal, los Estados o los Municipios, así como de sus entidades paraestatales.
- Dicten las autoridades aduaneras, de acuerdo con lo establecido en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior.
- Reaigan al recurso de revisión, contenido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el cual tiene procedencia en contra de los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente.
- Se funden en un tratado o acuerdo internacional para evitar la doble tributación o en materia comercial, suscrito por México, o cuando el demandante haga valer como concepto de impugnación que no se haya aplicado en su favor alguno de los referidos tratados o acuerdos.
- Se promuevan contra las resoluciones definitivas por las que se impongan sanciones administrativas a los servidores públicos de acuerdo con la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como contra las que decidan los recursos administrativos previstos en esa legislación.

Asimismo, el Tribunal conocerá de las resoluciones definitivas que decidan los recursos administrativos relacionados con los actos, procedimientos o resoluciones antes enlistados; en el caso del recurso de revocación, de acuerdo con el artículo 125 del Código Fiscal de la Federación, el interesado puede optar por impugnar un acto a través de este recurso, o bien promover, directamente contra dicho acto, el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal.

De igual forma, el Tribunal tiene competencia para conocer del juicio contencioso administrativo en contra de los actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los Reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta en unión del primer acto de aplicación; además, conocerá de los juicios que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones sean de las materias de su competencia.

## **B. Junta Federal de Conciliación y Arbitraje**

**Origen y estructura actual.** Este órgano laboral surge en 1927<sup>14</sup> con el nombre

---

<sup>14</sup>Previo a la creación de la Junta Federal, se realizaron algunos esfuerzos por crear órganos especiales para dirimir los conflictos de tipo laboral, sobre todo en distintos Estados de la República así como en el Distrito y Territorios Federales. Véase Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Origen y evolución de las Juntas de Conciliación y Arbitraje*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2008, serie Cuadernos de Jurisprudencia núm. 2, pp. 11-25.

de Junta Federal de Conciliación y Arbitraje<sup>15</sup>, con el objetivo de reglamentar la competencia en la resolución de conflictos laborales en el ámbito federal, y se integró por cinco Juntas Especiales; para el año de 1933 fueron creadas dos Juntas Especiales más, y en 1944 otras siete, debido a la ampliación de la materia de jurisdicción federal en 1942; finalmente, en 1975 fueron constituidas otras dos Juntas Especiales. Actualmente cuenta con 60 Juntas Especiales diseminadas en todo el país.

Las juntas federales pueden ser de Conciliación o de Conciliación y Arbitraje; en el caso de las primeras, tienen facultades para actuar como instancia conciliadora y como juntas de Conciliación y Arbitraje cuando los conflictos laborales no excedan el importe de tres meses de salario, además de apoyar a la de Conciliación y Arbitraje en el cumplimiento de exhortos, informes y notificaciones; con su creación se pretende facilitar a los trabajadores la solución de sus conflictos laborales, constituyéndolas en lugares donde no existan Juntas de Conciliación y Arbitraje.<sup>16</sup>

Mientras que las Juntas de Conciliación y Arbitraje están facultadas para atender los conflictos laborales surgidos en las ramas industriales y de empresas que expresamente señala la Constitución Federal, mismas que reproduce la legislación laboral; asimismo, tienen competencia en asuntos que afecten a varias entidades federativas, contratos que sean obligatorios en más de un estado de la República, así como todo lo relativo a la capacitación y adiestramiento y la seguridad e higiene en el trabajo.

Las Juntas Federales esparcidas en el territorio nacional sólo pueden conocer de asuntos individuales del trabajo, pues cuando se trate de un conflicto colectivo únicamente puede ser resuelto por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje con sede en el Distrito Federal, la cual les da atención a través de sus secciones de huelgas y de conflictos colectivos de orden económico. Las juntas federales se integran de la siguiente forma: un representante de los obreros y otro de los patronos, así como uno más del Gobierno.

**Fundamento constitucional.** En el caso de las juntas y tribunales laborales, por un lado la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje encuentra su fundamento constitucional en el artículo 123 fracción XX del texto original de la Constitución Federal, mismo que estableció a la letra:

Las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo, se sujetarán a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje, formada por igual número de representantes de los obreros y de los patronos, y uno del Gobierno.

Para el año de 1975 se reforma la Carta Magna con el objetivo de adicionar el artículo 123 apartado A con la fracción XXXI<sup>17</sup>, a través de la cual se establece la competencia federal, señalando lo siguiente: “la aplicación de las leyes del trabajo

<sup>15</sup>Diario Oficial de la Federación del 23 de septiembre de 1927.

<sup>16</sup>Las Juntas Federales de Conciliación dejaron de ser permanentes, con base en un acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de septiembre de 1982.

<sup>17</sup>Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de febrero de 1975.

corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en asuntos relativos a... y empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el gobierno federal...”; tres años después,<sup>18</sup> la competencia establecida en la referida fracción se divide en dos incisos: a) Ramas industriales y b) Empresas; siendo hasta el año de 1990 cuando se agrega al inciso a), el área de Servicios.<sup>19</sup>

**Procedimientos.** La Junta tiene competencia para atender tres tipos de procedimientos: ordinario, especial y de naturaleza económica. Por medio del ordinario, la Junta tramita y resuelve los conflictos individuales y colectivos de naturaleza jurídica que no tienen una tramitación especial en la legislación del trabajo. Las etapas que lo integran son: a) presentación de la demanda, auto de recepción a trámite y notificaciones, traslado y emplazamiento; b) audiencia de conciliación, demanda, excepciones, ofrecimiento y admisión de pruebas; c) desahogo de pruebas; d) cierre de instrucción; y e) resolución.

Los procedimientos especiales tienen lugar, entre otros casos, en virtud de alguno de los siguientes supuestos:

- i. Una jornada inhumana por lo notoriamente excesiva, dada la índole del trabajo.
- ii. La aprobación, por parte de la Junta competente, del escrito que contenga las condiciones de trabajo, después de comprobar los requisitos de validez.
- iii. Los conflictos generados porque las empresas den en arrendamiento habitaciones a los trabajadores.
- iv. Las acciones individuales y colectivas, tanto de los trabajadores como los patrones, derivadas de la obligación de capacitación o adiestramiento.
- v. El derecho a que se determine la antigüedad de los trabajadores de planta y los trabajadores que habitualmente, sin tener el carácter de planta, prestan servicios en una empresa o establecimiento, supliendo las vacantes transitorias o temporales y a los que desempeñen trabajos extraordinarios o para obra determinada, que no constituyan una actividad normal o permanente de la empresa.
- vi. El derecho derivado de la prima de antigüedad.
- vii. La obligación de los patrones de repatriar o trasladar al lugar convenido a los trabajadores de los buques, salvo los casos de separación por causas no imputables al patrón.
- viii. La pérdida en el mayor número de trabajadores dentro de la empresa para determinar la titularidad del contrato colectivo de trabajo; así como la administración del contrato-ley.
- ix. Subsanan las omisiones, solicitadas ya sea por los patrones o los trabajadores, del reglamento interior de trabajo o se revisen sus disposiciones contrarias a la legislación federal y demás normas de trabajo.

x. La suspensión temporal de las relaciones de trabajo en una empresa o

<sup>18</sup>Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 1978.

<sup>19</sup>Véase Diario Oficial de la Federación del 27 de junio de 1990.

establecimiento por fuerza mayor o el caso fortuito no imputable al patrón, o su incapacidad física o mental o su muerte, que produzca como consecuencia necesaria, inmediata y directa, la suspensión de los trabajos; la falta de materia prima, no imputable al patrón, y la falta de administración por parte del Estado de las cantidades que se haya obligado a entregar a las empresas con las que hubiese contratado trabajos o servicios, siempre que aquéllas sean indispensables.

- xi. La terminación de las relaciones de trabajo por fuerza mayor o el caso fortuito no imputable al patrón, o su incapacidad física o mental o su muerte, que produzca como consecuencia necesaria, inmediata y directa, la terminación de los trabajos; el agotamiento de la materia objeto de una industria extractiva y el concurso o la quiebra legalmente declarado, si la autoridad competente o los acreedores resuelven el cierre definitivo de la empresa o la reducción definitiva de sus trabajos.
- xii. Los conflictos que tengan por objeto el cobro de prestaciones que no excedan del importe de tres meses de salarios.

La huelga se tramita a través de un procedimiento ordinario, pero por su propia naturaleza las fases en que se desarrolla son mayores: a) presentación del pliego petitorio con emplazamiento a huelga, acuerdo de recepción a trámite, notificaciones y traslado de ley; b) respuesta al pliego petitorio; c) audiencia de conciliación; d) estallido de la huelga o sea, suspensión de los trabajos por el sindicato emplazante; el resto de las etapas dependen del estallido o no de la huelga; e) solicitud de que se declare huelga inexistente, con el correspondiente acuerdo de recepción a trámite, así como notificación y traslado; f) audiencia; g) diligencia de recuento, cuando esa prueba haya sido ofrecida; h) audiencia accesoria del recuento, en caso de objetarse los votos; e i) resolución de fondo, en lo relativo a la inexistencia.

Finalmente, encontramos a los conflictos colectivos de naturaleza económica, los cuales inician con la presentación de la demanda o solicitud, así como auto de recepción a trámite y por último, notificaciones, acto de traslado y emplazamiento. En segundo lugar, se lleva a cabo la audiencia principal del juicio (esta incluye: conciliación, debate, pruebas, designación de los peritos oficiales, señalando término para que dictaminen, y designación de peritos y comisiones de las partes). La formulación y presentación del peritaje oficial así como la entrega a cada parte, de una copia del peritaje oficial, son las tercera y cuarta fases, respectivamente. Las objeciones de las partes al peritaje oficial es la quinta fase, en tanto que la sexta incluye las actuaciones complementarias a requerimiento de la Junta. Las últimas tres etapas son: presentar alegatos, cierre de instrucción y la parte resolutive.

### **C. Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje**

**Origen y estructura actual.** Además de las juntas, en el ámbito laboral, en 1938 con la expedición del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes

de la Unión, fue creado el Tribunal y las juntas arbitrales, con el objetivo de que atendieran las cuestiones laborales surgidas entre los trabajadores determinados en el mencionado Estatuto. La integración del Tribunal de Arbitraje se componía de un representante del Gobierno Federal, uno más de los trabajadores y un tercero designado por los dos miembros ya designados.

El Tribunal era competente para conocer, en revisión, los conflictos individuales suscitados entre el Estado o sus representantes y sus trabajadores; conocer y resolver pugnas entre organizaciones al servicio del Estado y el Estado mismo; atender los conflictos intersindicales surgidos entre las organizaciones al servicio del Estado; realizar el registro, así como su cancelación, de los sindicatos de trabajadores al servicio del Estado.

En cuanto a las Juntas Arbitrales, éstas se establecieron en cada unidad gubernamental y se conformaban por un representante del jefe de la unidad, otro del sindicato de los trabajadores y el tercero era elegido por los dos previos; eran competentes para conocer de los conflictos individuales que surgieran entre los funcionarios de una unidad burocrática.

Para el año de 1941, fueron suprimidas las Juntas de Arbitraje y en su lugar se creó el Tribunal de Arbitraje como autoridad jurisdiccional en única instancia para conocer de los conflictos entre el Estado y sus Trabajadores; en 1963, con la expedición de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el Tribunal de Arbitraje fue reemplazado por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. El tribunal conoce de: conflictos individuales surgidos entre titulares de una dependencia y sus trabajadores; conflictos colectivos surgidos entre el estado y las organizaciones de trabajadores a su servicio; conceder o cancelar el registro de los sindicatos; y de los conflictos sindicales e intersindicales.

El Tribunal Federal es un órgano colegiado y funciona por medio de cuatro salas, las cuales se integran por tres Magistrados, quienes son representantes: uno del Gobierno Federal, otro de los trabajadores (designado por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado) y el tercero es nombrado por los dos anteriores (éste es el presidente de la sala). El Pleno se integra con la totalidad de los miembros de las salas, así como un Magistrado adicional, designado por el Presidente de la República, quien será el Presidente del Tribunal.

**Fundamento constitucional.** La inserción, en 1960, del apartado B al artículo 123 de la Constitución General de la República<sup>20</sup>, estableció el andamiaje constitucional de las relaciones entre el Estado y sus trabajadores, señalando en el primer párrafo de la fracción XII lo siguiente:

Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje integrado según lo prevenido en la ley reglamentaria.

**Procedimientos.** Con base en el artículo 124 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el Tribunal puede conocer:

---

<sup>20</sup>Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre de 1960.

1. Conflictos individuales que se susciten entre titulares de una dependencia o entidad y sus trabajadores.
2. Conflictos colectivos que surjan entre el Estado y las organizaciones de trabajadores a su servicio.
3. Del registro de los sindicatos o, en su caso, dictar la cancelación del mismo.
4. Conflictos sindicales e intersindicales.
5. Efectuar el registro de las Condiciones Generales de Trabajo, Reglamentos de Escalafón, Reglamentos de las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene y de los Estatutos de los Sindicatos.

De acuerdo con lo anterior, se pueden clasificar los procedimientos en jurisdiccionales y administrativos: los de carácter contencioso entran en el primero y los registrales en el segundo. En cuanto a los primeros, también se pueden dividir en ordinario y especial. El procedimiento ordinario ante el Tribunal se desarrolla de la siguiente forma: la presentación de la demanda podrá realizarse por escrito o verbalmente a través de comparecencia; la contestación se hará en igual forma; habrá una sola audiencia en la que se recibirán las pruebas y alegatos de las partes, y será pronunciada la resolución; excepcionalmente se puede resolver el asunto en un plazo más amplio, cuando a consideración del propio Tribunal sea necesaria la práctica de otras diligencias, ordenando se lleven a cabo éstas, y, con su desahogo, se procederá a dictar el laudo.

Los conflictos colectivos y sindicales tienen una tramitación previa al inicio del procedimiento ordinario, la cual se desarrolla de la siguiente manera: con la recepción de la primera promoción, ya sea de un conflicto colectivo o sindical, el Presidente del Tribunal citará a las partes dentro de las veinticuatro horas siguientes para llevar a cabo una audiencia de conciliación, que deberá efectuarse dentro del término de tres días contados a partir de la fecha de la citación; la audiencia tiene como finalidad avenir a las partes, y en caso de llegar a un convenio, éste se elevará a la categoría de laudo, generando obligaciones como si se tratara de sentencia ejecutoriada; de lo contrario, el expediente será remitido a la Secretaría General de Acuerdos del Tribunal para iniciar el procedimiento ordinario.

También las controversias relativas a la terminación de los efectos del nombramiento de los trabajadores ante el Tribunal, tienen el siguiente procedimiento especial:

- La dependencia presentará por escrito su demanda, acompañada del acta administrativa<sup>21</sup> y los documentos que, al formularse ésta, se hayan agregado

<sup>21</sup>El acta administrativa puede ser levantada por el jefe superior de la oficina, cuando el trabajador incurra en alguna de las causales que a continuación se enlistan: a) el trabajador incurriere en faltas de probidad u honradez o en actos de violencia, amagos, injurias, o malos tratamientos contra sus jefes o compañeros o contra los familiares de unos u otros, ya sea dentro o fuera de las horas de servicio; b) faltare por más de tres días consecutivos a sus labores sin causa justificada; c) destruir intencionalmente edificios, obras, maquinaria, instrumentos, materias primas y demás objetos relacionados con el trabajo; d) cometer actos inmorales durante el trabajo; e) revelar los asuntos secretos o reservados de que tuviere conocimiento con motivo de su trabajo; f) comprometer con su

- a la misma, solicitando en el mismo acto el desahogo de las demás pruebas que sea posible rendir durante la audiencia;
- Dentro de los tres días siguientes a la presentación de la demanda se correrá traslado de la misma al demandado, quien tendrá nueve días hábiles para contestar por escrito, acompañando las pruebas que obren en su poder, señalando el lugar o lugares en donde se encuentren los documentos que no posea, con el objetivo de que el Tribunal los solicite, y proponiendo la práctica de pruebas durante la audiencia;
  - Con la demanda y la contestación de ésta, además de las pruebas que se hubiesen presentado, el Tribunal citara a una audiencia que se celebrará dentro de los quince días siguientes de recibida la contestación, en la que se desahogarán pruebas, se escucharán los alegatos de las partes y se dictarán los puntos resolutive del laudo, salvo cuando a juicio del Tribunal se requiera la práctica de otras diligencias para mejor proveer, en cuyo caso se llevarán a cabo y una vez desahogadas, se dictará el laudo dentro de quince días.

Mención especial merecen los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores reciben una tramitación especial. Los conflictos serán resueltos en única instancia por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; para ello, se encuentra constituida con carácter permanente, una comisión encargada de substanciar los expedientes y de emitir un dictamen, el que pasará al Pleno de la Suprema Corte para su resolución. Dicha comisión se integrará con un representante de la Suprema Corte, nombrado por el Pleno, otro nombrado por el Sindicato de Trabajadores del Poder Judicial de la Federación, y un tercero, ajeno a uno y otro, designado de común acuerdo por los mismos.

En la tramitación de los expedientes puestos a su consideración, la Comisión substanciadora, deberá acatar los lineamientos establecidos para los procedimientos tramitados ante el Tribunal; en el caso de la audiencia, la misma se reducirá a la lectura y discusión del dictamen de la Comisión y a la votación del mismo; cuando fuere aprobado en todas sus partes o con alguna modificación, pasará al Presidente de la Suprema Corte para su cumplimiento; de ser rechazado, se turnará el expediente al ministro nombrado ponente para la emisión de un nuevo dictamen.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se reunirá las veces que sea necesario, para conocer y resolver los dictámenes que ponga a su consideración la Comisión substanciadora.

## **D. Tribunales Agrarios**

**Origen y estructura actual.** Formalmente no puede hablarse de tribunales imprudencia, descuido o negligencia la seguridad del taller, oficina o dependencia donde preste sus servicios o de las personas que allí se encuentren; g) desobedecer reiteradamente y sin justificación las órdenes que reciba de sus superiores; h) concurrir, habitualmente, al trabajo en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante; i) falta comprobada de cumplimiento a las condiciones generales de trabajo de la dependencia respectiva; y j) por prisión que sea el resultado de una sentencia ejecutoria.

agrarios hasta la reforma de 1992, empero, durante gran parte del siglo XX diversas autoridades agrarias se encargaron de solucionar los conflictos surgidos en el ámbito agrario; de ellas nos ocuparemos en las siguientes líneas. De acuerdo con el artículo 4º de la Ley del 6 de enero de 1915, se crearon la Comisión Nacional Agraria, la Comisión Local Agraria y los Comités Ejecutivos en cada Estado; su integración era colectiva y dependía del Poder Ejecutivo, tanto en lo local como en lo federal.

Los procedimientos debían iniciarse mediante solicitud presentada ante los Gobernadores o Jefes Militares; el procedimiento era biinstancial, el Gobernador resolvía de forma provisional escuchando a la Comisión Local Agraria y el Presidente de la República, en segunda instancia, resolvía atendiendo el dictamen presentado por la Comisión Nacional Agraria.

La Comisión Nacional Agraria, con base en un acuerdo expedido por Venustiano Carranza, se componía de nueve personas, de las cuales uno era el Secretario de Fomento, presidente de la comisión; además de un representante de las siguientes Secretarías: Gobernación, Justicia y Hacienda; así como cinco funcionarios de la Secretaría de Fomento. La comisión sufrió algunas variantes en su composición en los años 1917, 1918, 1922, 1924 y 1927.

Con la reforma al artículo 27 constitucional en el año de 1934, que traería como resultado más importante el primer Código Agrario Mexicano, se estructuró la magistratura agraria, para crear

...a) Una dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución..., un cuerpo consultivo agrario..., una comisión mixta..., que funcionará en cada Estado, Territorio y Distrito Federal..., comités particulares ejecutivos para cada uno de los núcleos de población que tramite expedientes agrarios..., comisariados ejidales para cada uno de los núcleos de población que posean ejidos.

Por ello, la Comisión Nacional Agraria fue sustituida por el Departamento Agrario y el Cuerpo Consultivo Agrario; además las Comisiones Agrarias Mixtas ocuparon el lugar de las Comisiones Locales. El Cuerpo Consultivo se integraba por cinco miembros designados por el Presidente de la República.

Con el Código Agrario de 1940, el Cuerpo Consultivo adquiere un carácter corporativo, ya que inició la representación de los campesinos; el número de miembros era de ocho, dos de ellos debían ser representantes de los campesinos; entre tanto, los otros seis podían ser ingenieros agrónomos, ingenieros o técnicos en la materia. Además, la Comisión Agraria Mixta también se integraba con representantes de los campesinos; aunado a ello, se le dio el carácter de órgano consultivo en primera instancia.

El Código Agrario de 1942 limita al Cuerpo Consultivo con facultades sólo consultivas y conserva la representación de los campesinos. De este código, cabe resaltar la distinción que hizo, en el libro primero, entre autoridades agrarias, órganos agrarios y órganos ejidales; las autoridades eran el Presidente de la República, los Gobernadores de los Estados, el Secretario de la Reforma Agraria, el Secretario de Agricultura y Ganadería, y tenían facultades de resolución. Los órganos eran el Cuerpo consultivo Agrario y la Comisión Agraria Mixta, quienes

tenían sólo facultades consultivas.

Con la Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971, se eliminó la diferencia entre autoridades y órganos agrarios, designando a todas como autoridades agrarias. Sólo el Cuerpo Consultivo Agrario quedó clasificado como órgano, por ello fue tratado en un capítulo distinto. Sin embargo, la aportación más importante consistió en convertir a las Comisiones Agrarias Mixtas en órganos de primera instancia para atender asuntos interejidales, con el objetivo de emprender la descentralización de la justicia agraria, resolviendo los campesinos sus litigios en sus diferentes localidades sin necesidad de trasladarse a las Oficinas Centrales de la Secretaría de la Reforma Agraria.

La reforma al artículo 27 constitucional en 1992 trajo consigo una nueva legislación agraria, denominada Ley Agraria; en ésta se establecieron por primera vez los Tribunales Agrarios<sup>22</sup>, *dotados de plena autonomía y con jurisdicción federal, encargados de otorgar seguridad jurídica a la propiedad de los núcleos ejidales y comunales, así como a la pequeña propiedad*<sup>23</sup>; se crearon el Tribunal Superior Agrario y los Tribunales Unitarios Agrarios.

El Tribunal Superior Agrario está integrado por cinco magistrados numerarios, uno de los cuales será su presidente; los tribunales unitarios están a cargo de un magistrado numerario. Además, existirán magistrados supernumerarios, quienes suplirán las ausencias de los titulares, tanto para el Tribunal Superior como para los tribunales unitarios.

**Fundamento constitucional.** Los tribunales agrarios surgen en la década de los noventa con la reforma al artículo 27 constitucional, el cual en su fracción XIX, segundo párrafo, dispone:

Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades. Para estos efectos y, en general, para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente.

**Procedimientos.** Al igual que otros procedimientos, los agrarios pueden clasificarse en jurisdiccionales o contenciosos y administrativos o no contenciosos; éstos no resuelven ningún conflicto, en tanto que aquéllos tramitan y resuelven conflictos agrarios. Asimismo, los procedimientos pueden ser ordinarios o especiales; además, pueden ser conciliatorios, contenciosos y de conciliación, en estos últimos tres casos, corresponde la aplicación de las reglas de procedimientos

<sup>22</sup>La Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1992.

<sup>23</sup>VELOZ BAÑUELOS, Rodolfo, *op. cit.*, p. 16.

*jurisdiccionales y administrativos a los tribunales agrarios, superior y unitarios, atendiendo a la competencia de cada uno de ellos establecida en la ley.*<sup>24</sup>

El procedimiento ordinario inicia con la presentación de la demanda, ya sea por escrito o por simple comparecencia; al demandado se le entregará copia de la demanda, quien la contestará a más tardar en la audiencia, pudiéndolo hacer por escrito o mediante su comparecencia; cuando el demandado opusiere reconvencción, lo hará al contestar la demanda y no después, además de ofrecer las pruebas que considere pertinentes.

La audiencia se desarrollará bajo las pautas siguientes: el actor y el demandado expondrán su demanda y contestación, respectivamente, además ofrecerán las pruebas que estimen conducentes a su defensa y presentarán a los testigos y peritos que pretendan sean oídos; acto seguido, podrán hacer mutuamente las preguntas que quieran, interrogar los testigos y peritos y, en general, presentar todas las pruebas que se puedan rendir. En la audiencia se harán valer todas las acciones y excepciones o defensas, sin substanciar artículos o incidentes de previo y especial pronunciamiento; cuando se demostrase la procedencia de una excepción dilatoria, el tribunal lo declarará así y dará por terminada la audiencia.

El magistrado tiene facultad para realizar las preguntas que juzgue oportunas a cuantas personas estuvieren en la audiencia, carear a las personas entre sí o con los testigos y a éstos, los unos con los otros, examinar documentos, objetos o lugares y hacerlos reconocer por peritos; asimismo, en cualquier momento hasta antes de pronunciar el fallo, el tribunal exhortará a las partes a una amigable composición, y de lograrse, se dará por terminado el procedimiento, suscribiendo un convenio que será calificado y, en su caso, aprobado por el tribunal, con el carácter de sentencia. De no lograr la avenencia, el tribunal oírán los alegatos de las partes, para lo cual concederá el tiempo necesario a cada una y en seguida pronunciará su fallo en presencia de ellas de una manera clara y sencilla.

Los procedimientos especiales son aquellos que se desarrollan a propósito de la jurisdicción voluntaria y otros asuntos especiales ante los tribunales agrarios:

- Venta de tierras excedentes.
- Jurisdicción voluntaria.
- Arbitraje.

### **III. TENDENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS**

Son dos las principales posturas acerca del futuro de los tribunales administrativos en México: la primera, y tal vez la más importante, pretende incluirlos en el Poder Judicial, para darles a sus resoluciones la fuerza y principios de las sentencias judiciales, además de respetar la división de poderes; la segunda postura, pretende la permanencia de los tribunales administrativos dentro de

<sup>24</sup>DELGADO MOYA, Rubén, *Manual y guía de derecho procesal agrario*, 3ª ed., México, Sista, 2000, p. 166.

la estructura del Poder Ejecutivo, aduciendo para ello la función de control e interpretación de la Constitución que realizan los tribunales del Poder Judicial para tutelar los derechos de los particulares frente al Gobierno, teniendo los otros tribunales como tarea primordial sólo revisar los actos de aplicación de las leyes federales, por ello no deben incorporarse al Poder Judicial en un sentido jerárquico de administración.

El tema de la incorporación de los tribunales administrativos al Poder Judicial tiene múltiples aristas; sin embargo, es necesario, antes de asumir alguna de las posturas mencionadas, o bien, plantear una solución alterna, considerar los siguientes aspectos:

- La especificidad de cada uno de los tribunales, teniendo en cuenta su origen, historia, desarrollo y configuración actual.
- La naturaleza y características de los procedimientos competencia de cada uno, tomando en consideración las diferencias entre ellos.
- Analizar, a través de estudios empíricos, los datos relativos a la actuación y eficacia de cada uno de los tribunales.
- Tener presente el desarrollo que los tribunales tienen en materia de reclutamiento y selección de personal, así como de capacitación y carrera judicial.
- Los distintos sistemas de designación de juzgadores y las garantías de la magistratura.
- Determinar la finalidad de la posible incorporación: la mayor imparcialidad de los tribunales; la mejor percepción de los gobernados con relación al sistema de justicia; instituir un sistema de carrera judicial incluyente, el cual comprende a todos aquellos que trabajan en la impartición de justicia, independientemente de la ubicación orgánica de los tribunales donde se desempeñen.
- Evaluar los resultados de la incorporación del Tribunal Federal Electoral (hoy Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación) al Poder Judicial.
- Señalar las clases, tipos y tiempo de incorporación que pueden presentarse, a partir de la finalidad buscada.

Entonces, es importante diferenciar entre los distintos tribunales, esto es, no colocarlos todos en un saco y realizar propuestas generales aplicables a todos ellos, sino partir de la materia especial que desarrollan, así pueden realizarse propuestas acerca de cada uno de ellos. Por ejemplo, en el caso de los tribunales agrarios, debido a lo especial de la materia, no puede confundirse su competencia, además de conservar la inmediatez y oralidad que caracterizan a los procedimientos agrarios; aunque, a decir de Rodolfo Veloz

*En la puridad del pensamiento de la división de poderes, el Judicial no puede llamar a juicio al Ejecutivo en una controversia entre el órgano administrativo y el ciudadano. Lo puede hacer tratándose de violaciones a las garantías individuales, en el juicio de amparo; en sus funciones de contralor de la constitucionalidad. En este sentido, los tribunales de lo*

*contencioso administrativo no deben ser insertos en el Poder Judicial Federal, porque ello entrañaría una violación a los principios rectores que conforman el sistema político constitucional. Estaríamos configurando una República de jueces.*<sup>25</sup>

Las ventajas de incorporar al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa son más evidentes que en otros casos, pues se lograría la unidad de jurisdicción, con la posibilidad de mantener su autonomía de acuerdo a la estructura que se establezca. De igual forma, la selección, nombramiento y remoción de juzgadores y del personal, estaría a cargo del Consejo de la Judicatura, observando los lineamientos instituidos para la carrera judicial.

Es innegable la importancia de atender los cuestionamientos ¿qué cambio? o ¿para qué cambio?, antes de tomar parte en alguna de las dos posiciones relativas a la incorporación de los tribunales administrativos al Poder Judicial de la Federación; pues el simple ingreso de los referidos órganos jurisdiccionales al Poder Judicial no contribuirá a la mejora en la impartición de justicia, siendo indispensable para ello otro tipo de factores.

Por último, además de las dos opciones *supra* referidas, las cuales tienen un número importante de adeptos, la clasificación hecha por Juan Menéndez Pidal, permite vislumbrar otras alternativas en el caso de los tribunales del trabajo y agrarios: a) jueces especializados dentro del orden judicial estatal; b) jurisdicción separada del poder judicial; c) jurisdicciones separadas en la instancia, pero unidas en la casación; d) para conocer sólo de los conflictos individuales o también de los colectivos, o únicamente de estos últimos, o de éstos pero sólo los de índole jurídica; e) de acuerdo con la naturaleza y cuantía algunos conflictos se someten a la jurisdicción especial y los otros a la común; o f) entregar todos a la jurisdicción común.<sup>26</sup>

## COLOFÓN

Los tribunales situados fuera del Poder Judicial, algunos como parte del Poder Ejecutivo, son en cierta medida autónomos y cumplen funciones eminentemente jurisdiccionales, pero al estar fuera de la estructura del Poder Judicial, tienen un marco contrario a la tradicional división de funciones o poderes, creando así un cuarto poder.

Así, el Poder Judicial posee la función de impartir justicia en todas las materias en donde se requiera; por ello, no es concebible que el Poder Ejecutivo controle la impartición de justicia en materias tales como la laboral, la agraria y la contenciosa administrativa; ese manejo ha provocado el trastocar la división de poderes al fortalecer más allá de lo que es debido al Poder Ejecutivo.

<sup>25</sup>DELGADO MOYA, Ruben, *Op. cit.*, pp. 21-22.

<sup>26</sup>Citado por CARPISO, Jorge, La naturaleza jurídica de las Juntas de Conciliación y Arbitraje en México, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, Nueva Serie, Año V, Núm. 15, septiembre-diciembre de 1972, p. 398.

Es importante recordar que el Poder Judicial Federal cuenta con Juzgados de Distrito y Tribunales Colegiados en materia administrativa y laboral, encargados, entre otras cuestiones, de las impugnaciones por medio del amparo en contra de las resoluciones tanto del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como de la Junta y Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y Tribunales Agrarios; entonces, la última instancia en las materias mencionadas está en los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial Federal.<sup>27</sup> Entonces, la justicia impartida en tales materias es híbrida, conjunción entre justicia de tribunales administrativos y justicia judicial.

En el caso particular del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en su origen, la facultad de crear tribunales de contencioso-administrativo estaba en el capítulo del Poder Judicial, pero con el tiempo fue trasladado a las potestades del Congreso Federal; así, al nacer el sistema de justicia fiscal-administrativa, se constituyó como un sistema mixto de jurisdicción contencioso-administrativa.

Por otro lado, la posible incorporación de los tribunales laborales al poder judicial, debe tratar de conservar su integración tripartita; entonces, es necesario buscar las alternativas para constituirlos de tal forma que la función histórica que han desarrollado no desaparezca, ni el espíritu por el cual fueron creados, ya que sin duda fueron uno de los frutos jurídico-laborales más importantes de la Constitución Federal de 1917.

El tema agrario también requiere alguna mención especial, pues la falta de especialización de los tribunales del Poder Judicial de la Federación en materia agraria ha generado un sinnúmero de problemas, ya que al resolver los amparos sometidos a su jurisdicción, lo realizan con criterios ajenos al tema agrario, ya sean civilista, mercantilista y, aún peor, administrativista, cuestión anómala que debe ser resuelta independientemente de la incorporación o no de los tribunales agrarios al Poder Judicial.

La tarea que cumplen los tribunales que han sido revisados aquí, es importante dentro del Estado de Derecho, pero es fundamental repensar su naturaleza, sobre todo en el caso del nombramiento de los magistrados, pues si bien es cierto que en algunos de ellos hay un servicio civil de carrera (aunque incipiente), en el actual Poder Judicial Federal existe un sistema de oposición en donde los cargos de Jueces y Magistrados, tanto de Tribunales Unitarios como Colegiados, son asignados a quienes demuestran tener los conocimientos necesarios para asumir ese cargo, con excepción de los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el resto de los juzgadores federales del país son electos a través de exámenes de oposición, cuestión totalmente plausible desde cualquier punto de vista.

---

<sup>27</sup>En el caso de las Juntas, éstas *se vinculan al Poder Judicial por su obligación de acatar la jurisprudencia de éste y de los Tribunales Colegiados y por el [mencionado] juicio de amparo que es procedente contra las violaciones del procedimiento y el laudo o sentencia que dicten los citados tribunales del trabajo...* BORRELL NAVARRO, Miguel, *Análisis práctico y jurisprudencial del derecho mexicano del trabajo*, 7ª ed., México, Sista, 2001, p. 662.

## FUENTES DE CONSULTA

ACOSTA ROMERO, Miguel, *Derecho burocrático mexicano*, 2ª ed., México, Porrúa, 1999.

ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo M., *Hacia una justicia agraria especializada*, México, Centro de Estudios de Justicia Agraria “Dr. Sergio García Ramírez”, 2001.

ARMIENTA HERNÁNDEZ, Gonzalo, *Tratado teórico práctico de los recursos administrativos*, 6ª ed., México, Porrúa, 2002.

AYALA VICTORIA, Celia, *Tribunales agrarios, evolución o desaparición*, lus. Revista del Centro de Investigación y Documentación Jurídicas del ICJP, México, año VII, no. 12, enero de 2003.

BORRELL NAVARRO, Miguel, *Análisis práctico y jurisprudencial del derecho mexicano del trabajo*, 7ª ed., México, Sista, 2001.

BUEN L., Néstor de, *Derecho procesal del trabajo*, 13ª ed., México, Porrúa, 2003.

CARPISO, Jorge, *La naturaleza jurídica de las Juntas de Conciliación y Arbitraje en México*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, México, Nueva Serie, Año V, Núm. 15, septiembre-diciembre de 1972.

CARRILLO FLORES, Antonio, *La defensa jurídica de los particulares frente a la administración en México*, México, Tribunal Fiscal de la Federación, 2000, Colección de Obras Clásicas t. I.

-----, *Orígenes y desarrollo del Tribunal Fiscal de la Federación. Un testimonio*, Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, México, Tercer número extraordinario, 1967.

CHÁVEZ PADRÓN, Martha, *Breve historia de los tribunales agrarios en México, a través del artículo 27 de la Constitución Federal*, Revista de la Facultad de Derecho de México, México, t. XLII, núms. 183-184, mayo-agosto de 1992.

-----, *El derecho agrario en México*, 14ª ed., México, Porrúa, 2001.

DELGADO MOYA, Rubén, *Manual y guía de derecho procesal agrario*, 3ª ed., México, Sista, 2000.

GARCÍA CÁCERES, Jorge Alberto, *Evolución de la justicia fiscal y administrativa en el Tribunal Fiscal de la Federación (1ª parte)*, Revista de la Academia Mexicana de Derecho Fiscal, México, Año II, no. 3, 1997.

-----, *Evolución de la justicia fiscal y administrativa en el Tribunal Fiscal de la Federación (2ª parte)*, Revista de la Academia Mexicana de Derecho Fiscal, México, Año II, no. 4, 1997.

-----, *Evolución de la justicia fiscal y administrativa en el Tribunal Fiscal de la Federación (3ª parte)*, Revista de la Academia Mexicana de Derecho Fiscal, México, Año II, no. 5, 1997.

-----, "*Evolución de la justicia fiscal y administrativa en el Tribunal Fiscal de la Federación (4ª parte)*", Revista de la Academia Mexicana de Derecho Fiscal, México, Año II, no. 6, 1997.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *Elementos de derecho procesal agrario*, 3ª ed., México, Porrúa, 2000.

ITURBE RIVAS, Arturo, *La revisión contra las sentencias del tribunal fiscal de la federación: reforma 1997*, Revista del Instituto, México, Núm. 1, diciembre de 1997.

LEYVA GARCÍA, Heriberto, *Reforma al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Revista de la Facultad de Derecho de México, México, t. XLII, núms. 183-184, mayo-agosto de 1992.

MADRAZO, Jorge (coord.), *Las nuevas bases constitucionales y legales del sistema judicial mexicano: la reforma judicial 1986-1987*, México, Porrúa, 1987.

NAVA NEGRETE, Alfonso, *Estudios Administrativos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2009.

----- y Narciso SÁNCHEZ GÓMEZ, *Justicia administrativa en México*, México, FUNDAp, 2002.

PERALTA DI GREGORIO, Alma, *Origen, perspectiva histórica y proyección del Tribunal Fiscal de la Federación de México. (Una disertación comparativa con el Consejo de Estado francés)*, Memoria del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, México, no. 9, mayo-junio de 1995.

RABASA GAMBOA, Emilio y Juan RAMÍREZ MARÍN (coords.), *Problemas actuales de derecho social mexicano*, México, Porrúa, 2005, Vol. I.

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, *Medios de defensa ante el fisco*, México, Secretaria de Hacienda y Crédito Público, 1996.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Origen y evolución de las Juntas de Conciliación y Arbitraje*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2008, serie Cuadernos de Jurisprudencia núm. 2.

TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, *Informe 2007: Magistrado Luis Malpica de Lamadrid*, México, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, 2007.

VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, *Evolución y perspectiva de los órganos de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano*, México, UNAM, 1991.

VELOZ BAÑUELOS, Rodolfo, *Naturaleza jurídica de los tribunales agrarios*, México, Centro de Estudios de Justicia Agraria “Dr. Sergio García Ramírez”, 2001.



# **DERECHOS DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES EN MÉXICO**

Angélica Hernández Reyes\*

\*Licenciada en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, Investigadora “B” del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.



**SUMARIO. Introducción. I. Derechos de los Adultos Mayores. A. Derechos Humanos. 1. Derecho a la Salud. 2. Derecho al nivel de vida adecuado. 3. Derecho a la No Discriminación. 4. Derecho a la Participación. 5. Derecho a estar libres de maltrato. 6. Derecho a la Dignidad. II. Aspectos laborales de los Adultos Mayores. III. Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores. Conclusiones. Bibliografía.**

*El proceso de envejecimiento empieza con el nacimiento.*

## **Introducción**

El proceso de envejecimiento ha sido definido como el *fenómeno natural que se refiere a los cambios que ocurren a través del ciclo de la vida y que resultan en diferencias entre generaciones jóvenes y las viejas. El mismo se define como un proceso natural, gradual, de cambios y transformaciones a nivel biológico, psicológico y social que ocurren a través del tiempo.*<sup>1</sup>

A nivel mundial, se ha considerado que los adultos mayores son aquellos que tienen más de sesenta años. Se les ha denominado de diferentes maneras: viejos, seniles, ancianos, senectos, personas de edad semiavanzada, avanzada, tercera edad,<sup>2</sup> cuarta edad, etc.; considero que las definiciones más aceptadas en nuestro país, han sido las de adultos mayores o personas de la tercera edad, por lo que dentro del presente trabajo nos referiremos a ambos términos, porque adicionalmente, sin importar la denominación que se les dé, se trata de una etapa de la vida en la que las personas necesitan una mayor protección, debido a las circunstancias en las que viven, convirtiéndose en seres más vulnerables.

Los adultos mayores al igual que todos los individuos, son titulares de derechos y obligaciones. En relación a los primeros, la Organización de las Naciones Unidas, ha intentado garantizar estos derechos fundamentales, a través de diversos instrumentos internacionales: la Proclamación sobre el Envejecimiento, los Principios de las Naciones Unidas en Favor de las Personas de Edad y la Declaración Política de Madrid sobre el Envejecimiento y algunos otros más que veremos más adelante.

A pesar de ello, en la actualidad las personas de la tercera edad, conforman uno de los sectores en mayor desventaja social, pues son sujetos de maltratos, de negación de servicios, restricción de oportunidades y en general de tratos discriminatorios. Se les margina, excluye y segrega, lo que provoca la privación o restricción del ejercicio de sus derechos; esta discriminación surge de prejuicios

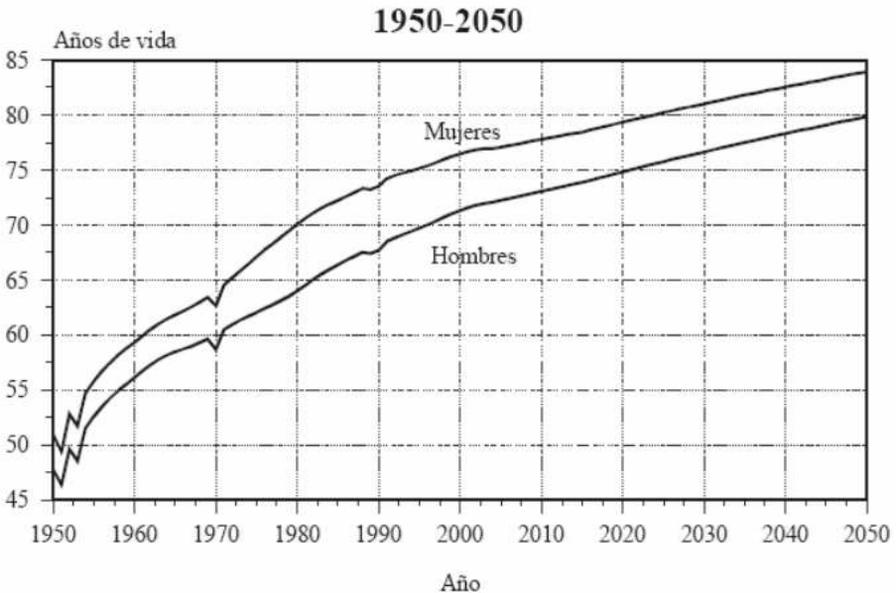
<sup>1</sup>CORDERO, Liliana, Silvia, Cabanillas y Gladys Lerchundi, *Trabajo Social con Adultos Mayores, Intervención profesional desde una perspectiva clínica*, Espacio Editorial, Buenos Aires, Argentina, Mayo, 2003, p.103.

<sup>2</sup>El término de tercera edad se le atribuye a la ONU, que en la época de los ochentas señaló que el inicio del envejecimiento de los seres humanos, podía considerarse a partir de los sesenta años de edad, denominándosele a partir de ese momento de esta manera, además de que se consideró que los términos de “viejo” y “anciano” eran denigrantes y despectivos.

e intolerancia relacionados con el deterioro de la persona, debido a lo avanzado de la edad, aunque como sabemos no en todos los casos es así, pues hay adultos mayores que gozan de un excelente estado de salud.

Otra situación que está perjudicando a los adultos mayores en todo el mundo y que se irá agravando con el paso del tiempo, es la eclosión demográfica con variaciones severas en las edades de los individuos en el Siglo XX; por ello, a este siglo se le ha denominado el *Siglo de las Personas Mayores*, generada por el aumento de esperanza de vida de los individuos. De manera adicional, actualmente hay más mujeres que hombres, se cree que hay cien mujeres por ochenta hombres y para el 2050, se espera sean cincuenta y tres hombres por cada cien mujeres; en nuestro país se espera suceda lo mismo, tal como se puede desprender de la información del Consejo Nacional de Población,<sup>3</sup> que mostramos a continuación:

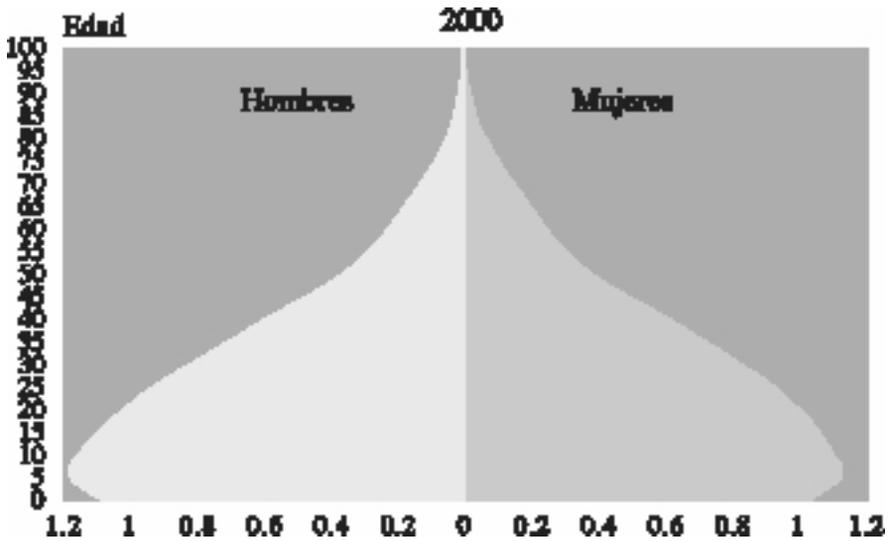
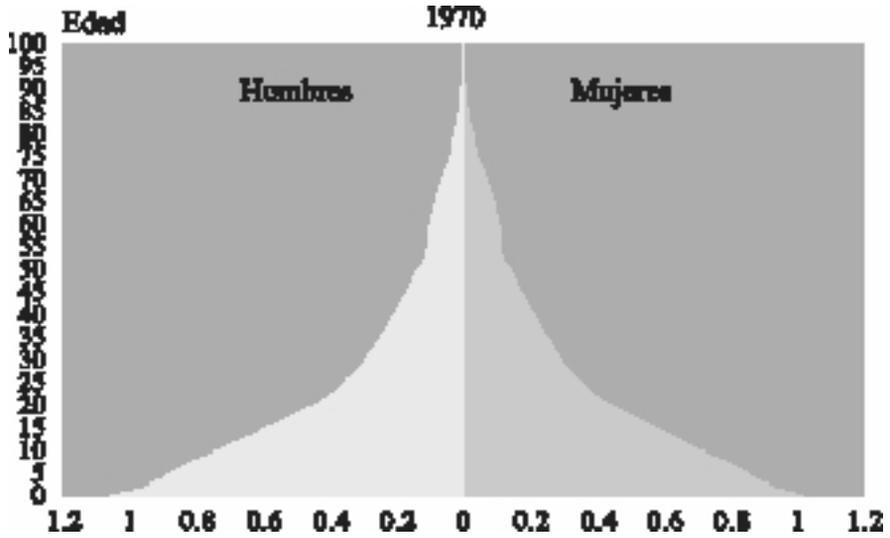
### ESPERANZA DE VIDA AL NACIMIENTO POR SEXO

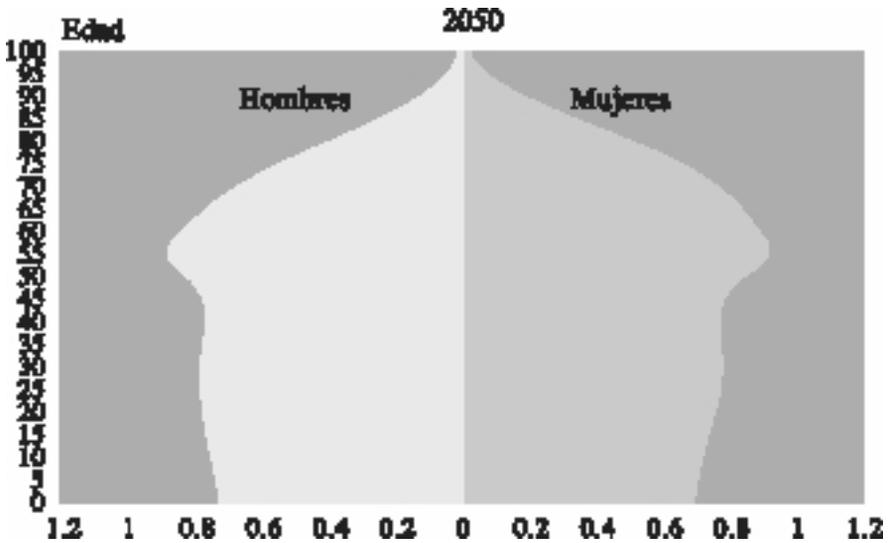
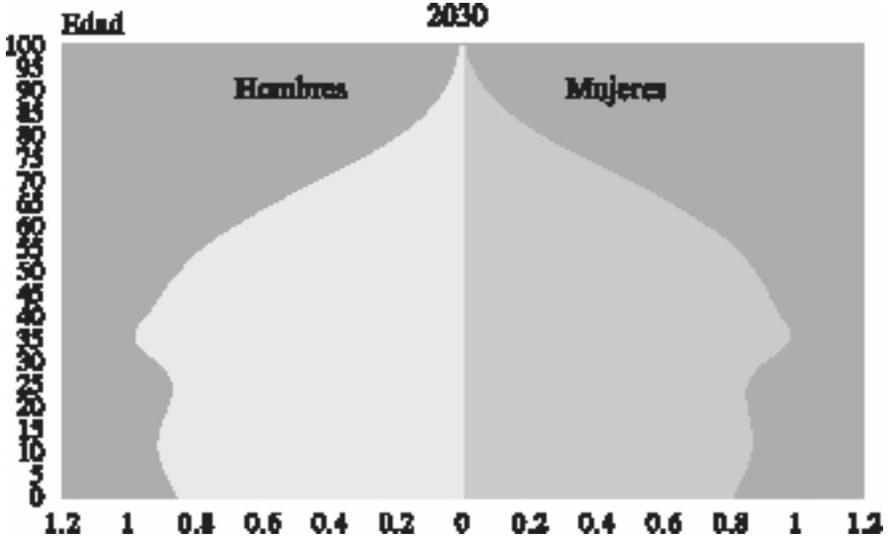


Fuente: Estimaciones del CONAPO.

<sup>3</sup>CONAPO, *Proyecciones de la Población en México 2005-2050*, Noviembre, 2006, pp. 15, 23, formato pdf, [Documento en línea], [México, citado el 22 de Mayo de 2009], disponible en línea: [www.conapo.gob.mx/00cifras/proy/Proy05-50.pdf](http://www.conapo.gob.mx/00cifras/proy/Proy05-50.pdf)

### PIRÁMIDES DE POBLACIÓN, 1970 - 2050





De acuerdo con la información del CONAPO, podemos observar que el grupo de adultos mayores es el que crece a mayor velocidad, y, aunque al 2006 su peso era relativamente pequeño (7.8%), se espera que para el 2050, este grupo multiplique su tamaño cinco veces más y sume la cantidad de 36.2 millones.<sup>4</sup>

Enseguida mostramos la distribución poblacional de las personas de la tercera edad (2005), con la finalidad de que tengamos una idea hacia donde se dirigen las proyecciones a futuro:

<sup>4</sup>CONAPO-Secretaría de Gobernación, *Temas de Población, Oportunidades y retos de la política nacional de población en el siglo XXI*, México, Noviembre, 2006, p. 37.

## PIRAMIDE POBLACIONAL EN ADULTOS MAYORES<sup>5</sup>

EDAD	HOMBRES	MUJERES
60-64	1.54 millones	1.38 millones
65-69	0.92 millones	1.04 millones
70-74	0.70 millones	0.79 millones
75-79	0.49 millones	0.56 millones
80-84	0.30 millones	0.36 millones
85 y más	0.24 millones	0.32 millones

Las proyecciones del CONAPO prevén que para mediados del 2050, seremos 121,855,703 millones de mexicanos aproximadamente, de los cuales 58,520,261 serán hombres y 63,335,442 mujeres. Por otro lado, la esperanza de vida de la población en general será de 81.9 años, y por género será de 79.9 años para los hombres y 83.9 años para las mujeres<sup>6</sup>. En razón de ello, es que urge ir estableciendo políticas públicas para que las personas de la tercera edad estén protegidas en cuanto este brote demográfico haya sucedido. Sabemos que se trata de un grupo, que de acuerdo a lo que establecen los instrumentos internacionales, se le debe proteger de manera especial, y que, a pesar de ello, en muchos lugares del mundo y de nuestro país, se encuentran en total abandono.

Esta problemática social también tiene tintes legales, ya que las personas de la tercera edad cuentan con poca protección en la realidad, pues a pesar de estar contemplados en instrumentos internacionales, en México, no se implementan y ejecutan políticas públicas eficientes y suficientes, que les mejoren sus condiciones de vida.

Por ello, autores como Ángel Salas Alfaro, pugnan porque exista el Derecho de la Senectud,<sup>7</sup> el cual ubica dentro del Derecho Social, justificando su existencia, por tratarse de un sector de la población vulnerable y al que se debe de proteger tal como sucede con los menores, las mujeres, los trabajadores, etc. Para este autor, el adulto mayor es *la persona que habiendo logrado los 60 años de edad, tiene una serie de derechos y responsabilidades que cumplir*;<sup>8</sup> indica que se les debe resguardar, toda vez que son sujetos de derecho, por lo que pueden ser acreedores alimentarios, víctimas de algún delito, pero sobre todo ser discriminados en diversos

<sup>5</sup>INEGI, *Cuéntame*, Número de Habitantes, 2005, [Documento en línea], [México, citado el 20 de Mayo de 2009], formato htm, disponible en línea: <http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/habitantes.aspx?tema=B>

<sup>6</sup>CONAPO-Secretaría de Gobernación, Indicadores Demográficos Básicos, República Mexicana, [Documento en línea], [México, citado el 20 de Mayo de 2009], formato htm, disponible en línea: [http://www.conapo.gob.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=125&Itemid=193](http://www.conapo.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=125&Itemid=193)

<sup>7</sup>Lo define como la disciplina dedicada a estudiar todo lo referente a ellos (ancianos) y proponer desde la doctrina, la estructuración del aparato normativo aplicable a sujetos físicos, organizaciones y al propio estado.

<sup>8</sup>SALAS Alfaro, Ángel, *Derecho de la Senectud*, Edit. Porrúa, 1999, México, p. 26.

ámbitos de su vida.

En fin, esperamos que el presente trabajo sea de utilidad para el lector, recomendándole como siempre, que en la medida de lo posible, contribuya con la sociedad, para mejorar este mundo tan dañado en muchos aspectos; en este caso, a través de la ayuda que pueda brindar a los adultos mayores que le rodeen, recordando que eso lo hará mejor ser humano, además de tener presente de que la situación en la que ellos se encuentran, nos encontraremos cada uno de nosotros en un futuro, si es que logramos atravesar la barrera de los 60 años, pues como se ha dicho, llegar a esa edad es un verdadero regalo, toda vez que en el camino nos podemos encontrar con un destino fatal, manifestado en enfermedades terminales, accidentes, desgracias, etc.

## **I. Derechos de los Adultos Mayores.**

El derecho cumple dentro de la sociedad, la función primordial de expedir normas, que obedecen a criterios axiológicos de justicia y racionales que demandan el conocimiento y la consideración de la persona humana, de sus derechos fundamentales, de su afán de bienestar y de integración. En este sentido, los derechos humanos deben de proteger a este sector de la población, que como ya lo mencionamos, irá en aumento día con día a nivel mundial.

Es así, que los derechos de las personas de la tercera edad han sido contemplados en ordenamientos internacionales<sup>9</sup> y nacionales, aunque se considera que en el caso de los primeros, no existe el mismo número de instrumentos destinados a ellos, como lo existe para otros grupos vulnerables.

Podemos señalar, que los derechos de los adultos mayores son de alcance universal, toda vez que en general protegen la vida humana y de ahí, se derivan una serie de derechos, entre los que se encuentran de manera enunciativa, no limitativa, los siguientes: a la seguridad social; a la salud; a gozar de un nivel de vida adecuado; a no ser discriminados; a un trato digno; a generar ingresos; a decidir cuándo jubilarse; a capacitarse; a vivir seguros; a residir en su hogar; a participar socialmente; a ser tomados en cuenta; a compartir sus conocimientos; a ser útiles; a tener amistades o relaciones amorosas; a tomar sus decisiones sobre su cuerpo, incluido el derecho a morir con dignidad, aceptando o rechazando tratamientos encaminados a prolongarles la vida, etc.

En el ámbito internacional, los tratados, declaraciones y acuerdos que establecen estándares de protección para las personas mayores de todo el mundo, son los siguientes:

### **ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS**

#### **• Carta de la Organización de las Naciones Unidas (1945)**

La Carta de la ONU fomenta entre los estados miembros la igualdad de derechos, la promoción de los estándares de vida más elevados para todos los individuos,

<sup>9</sup>Los instrumentos internacionales obligan a los estados contratantes, cuando lo ratifican o se adhieren a él.

el progreso económico y social, la cooperación internacional en asuntos sociales, incluyendo la salud, la educación y el respeto universal por los derechos humanos, independientemente de la procedencia y las características de cada persona (artículo 55).

• **Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948)**

Determina que todo individuo tiene derecho a la vida, la libertad y la seguridad de su persona; a la seguridad social, a la realización de todos los derechos económicos, sociales y culturales, esenciales para el desarrollo de su personalidad; tiene la oportunidad de participar en actividades culturales en su comunidad y compartir los beneficios de las artes y las ciencias, así como a contar, en relación al tema que nos ocupa, con un seguro de vejez.

Destaca que todas las personas tienen derecho a un nivel de vida adecuado a su salud y bienestar, lo que incluye alimentación, vestido, vivienda y atención médica, así como cualquier tipo de servicios sociales proporcionados por el Estado (artículos 3, 22, 25 y 27).

• **Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951)**

Establece que los Estados han de tratar a los refugiados legalmente acogidos en su territorio, con el mismo respeto hacia sus derechos que a sus propios ciudadanos, incluyendo seguridad social para los refugiados en caso de enfermedad, discapacidad o ancianidad (artículo 24).

• **Convenio 111 de la Organización Internacional del Trabajo (1958)**

Considera en su artículo primero que el término discriminación comprende: a) cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación; b) cualquier otra distinción, exclusión o preferencia que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo u ocupación que podrá ser especificada por el miembro interesado previa consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, cuando dichas organizaciones existan, y con otros organismos apropiados.

• **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966)**

Obliga a los Estados a reconocer el derecho a todo individuo de gozar de seguridad social, así como a un estándar de vida adecuado, el cual contempla alimentación, vestido y vivienda, garantizando a las personas el derecho al disfrute al más alto nivel de salud física y mental, así como a la mejora de sus condiciones de vida (artículos 9, 11 y 12).

• **Declaración de los Derechos de los Impedidos (1975)**

Nos obsequia la definición de persona discapacitada, aplicable en algunos casos a las personas de la tercera edad, ya que con frecuencia sufren de diversas

discapacidades. En tal sentido, tienen derecho a que los Estados les brinden todas las medidas que les ayuden a ser lo más autosuficientes posibles. Los denomina impedidos, señalando que si alguno de ellos tiene que permanecer en una institución asistencial, tiene derecho a disfrutar de unas condiciones de vida lo más cercanas posible a las otras personas de su misma edad. Los discapacitados están protegidos contra toda explotación, toda reglamentación o todo trato discriminatorio, abusivo o degradante (artículos 5, 9,10 y 12).

• **Recomendación No. 162 de la OIT sobre los trabajadores de edad (1980)**

Esta recomendación va dirigida a todos los trabajadores que por su edad, están expuestos a encontrar dificultades en materia de empleo y ocupación; indica que deben disfrutar de las mismas oportunidades y tratamiento que otros trabajadores sin ser discriminados por razón de la edad, lo que incluye el derecho a la vivienda, servicios sociales e instituciones sanitarias, particularmente cuando este acceso está relacionado con su actividad ocupacional o empleo (Sección I. párrafo 1, Sección II, párrafo 5, g).

• **Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer (1993)**

La declaración se refiere a todo tipo de violencia contra la mujer, a la cual define como todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada, considerándola un obstáculo para alcanzar la igualdad; subraya los tipos de violencia cometidos a menudo contra las mujeres y presta especial atención a los grupos de mujeres que resultan particularmente vulnerables, incluidas entre ellas las mujeres de edad avanzada (artículos 1 y 4).

• **Derechos y libertades para todas las edades**

**(Comisión de Québec sobre los derechos humanos y derechos del niño)**

Ofrece información general sobre los derechos humanos, así como sobre los derechos de las personas mayores.

• **Declaración sobre Derechos y Responsabilidades de las Personas de Edad**

Hace sugerencias sobre los derechos de los que gozan los adultos mayores, estableciéndolos en principios generales: que vivan con dignidad e igualdad; que se les reconozca su individualidad; que cuenten con libre determinación y reciban apoyo de su familia. También contempla principios de seguridad económica y trabajo; de vivienda y transporte; de servicios de salud y sociales; desarrollo potencial humano, para garantizarles una vida digna.

Por otro lado, establece como responsabilidades para las personas de la tercera edad, entre otras, las siguientes: mantenerse activos, alertas, capaces y útiles; aprender y aplicar principios sanos de salud física y mental; hacer planes y prepararse para la vejez y la jubilación y aprovechar la enseñanza encaminada

a la alfabetización; adaptarse a los cambios que con el tiempo puedan ocurrir en las relaciones familiares; actualizar sus conocimientos, si fuera necesario, para obtener empleo, si desean participar en la fuerza de trabajo; poner a disposición de los demás sus conocimientos, aptitudes y valores espirituales; participar en la vida cívica de su sociedad y dar a conocer a sus familiares y médicos sobre los cuidados que quieren recibir en caso de enfermedad incurable.

• **Asamblea General de las Naciones Unidas, resolución 46/91 (16 de diciembre de 1991)**

Se exhorta a los gobiernos a que incorporen diversos principios que protegen a los adultos mayores a sus programas nacionales, cuando sea posible.

**UNIÓN AFRICANA**

• **Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos (1981)**

Reconoce el derecho de los ancianos y los minusválidos a medidas especiales de protección adecuadas a sus necesidades físicas o morales (artículo 18, apartado 4.)

**CONSEJO DE EUROPA**

• **Carta Social Europea (1961)**

Enuncia como derechos de las personas de la tercera edad un sistema de seguridad social y atención médica, entre otros; obliga a los estados europeos a erradicar, en la medida de lo posible las enfermedades, a prevenir el contagio de las mismas y a desarrollar sistemas de seguridad social, para aquellos que carezcan de recursos (artículos 11, 12, 13 y 14).

**Recomendación R(87)22 sobre la protección y supervisión de las personas mayores (1987)**

Establece que los adultos mayores deben ser protegidos y supervisados, a fin de prolongar una vida de alta calidad, así como asegurarles que cumplan con una función social y atenuar el impacto de las enfermedades; sugiere que los Estados miembros desarrollen facilidades para su protección y supervisión. Todo el personal sanitario empleado, debe estar capacitado en medicina geriátrica y gerontología.

• **Recomendación R (94) 9 para la cohesión social y calidad de vida (1994)**

Se expidió por el creciente número de personas de la tercera edad en Europa y la tendencia a la exclusión social. Establece los principios guía para que los estados miembros desarrollen políticas sobre el bienestar de las personas mayores, reconociendo el valor de las personas mayores para la población en general; indica que deberían vivir de forma más autónoma y tomar sus propias decisiones, así como participar plenamente en la sociedad y contar con los recursos que les permitan hacerlo.

- **Recomendación 1254 sobre los derechos médicos y de bienes de las personas mayores: ética y políticas (1994)**

Determina que los estados europeos garanticen ingresos mínimos que permitan obtener seguridad para las personas mayores; que los gobiernos del Este de Europa, tomen medidas contra el deterioro del sistema sanitario público y pongan los medios necesarios para que las personas mayores disfruten de una atención médica a su alcance, así como garanticen la efectividad de los programas sociales destinados a ellos. En relación a los estados de Europa Occidental, recomienda que desarrollen una política de empleo y de trabajo que abra nuevas oportunidades para la participación de las personas mayores, así como establezca políticas sólidas de jubilación y de pensiones, así como para que controlen los costos de la seguridad social y aumenten los servicios locales.

- **Protocolo adicional a la Carta Europea Social (1998)**

Indica que todas las personas mayores tienen derecho a: protección social; a mantener su participación plena y contribuir a la sociedad; conservar el derecho a vivir libremente y su independencia el tiempo que deseen o sean capaces de hacerlo; a tener acceso a una vivienda adecuada a sus necesidades; tener acceso a atención médica; a tener garantizada la atención necesaria a cargo del Estado y a contribuir a las decisiones que se tomen en las instituciones de las que están a cargo, así como que se les proteja su intimidad (Parte II, artículo 4).

- **Recomendación 1428 sobre el futuro de los ciudadanos mayores: protección, participación y promoción (1999)**

Fue desarrollada después de que la ONU declarase a 1999 como el *Año internacional de las personas mayores*. Reconoce el desarrollo del *Grupo de especialistas para mejorar las condiciones de vida de las personas mayores dependientes*, perteneciente al Consejo de Europa. Una aportación importante de este instrumento, fue la intención de garantizar los derechos a las personas mayores que viven en zonas rurales en condiciones extremas; promueve la investigación acerca de la tercera edad a nivel nacional, de forma que los programas puedan ser adaptados a los problemas particulares de las personas mayores en determinadas áreas geográficas. De manera adicional, anima a los estados y gobiernos locales a desarrollar medidas para la protección, la creciente participación de la sociedad y la creación de una imagen más positiva de los mayores.

## **UNIÓN EUROPEA**

- **Carta de la Unión Europea (2000)**

Reconoce el derecho de las personas mayores a vivir de manera independiente y digna, y, a ser participantes activos en la vida cultural y social de los estados miembros. En caso de edad avanzada, a los particulares también se les garantiza el derecho a las ventajas de la seguridad social y los servicios sociales; además aquellos que no dispongan de recursos

suficientes, tienen el derecho a una vivienda digna (artículo 25, 34, 35).

### **LIGA DE LOS ESTADOS ÁRABES**

- **Carta Árabe de los Derechos Humanos (1994)**

Todos los ciudadanos de los Estados miembros de la Liga, tienen derecho a seguridad social, aunque la carta no incluye las reglas para su implantación, se reconoce que éstos han de suministrar atención médica a las personas mayores (artículo 30, 38).

- **Declaración de los Derechos Humanos de El Cairo (1990)**

Contempla la seguridad y los medios para satisfacer sus necesidades básicas. Todos deben gozar del derecho a: la salud; a vivir en seguridad; a un medio de vida que permita a cualquier persona acceder a la alimentación, ropa, atención médica y cualquier otra necesidad básica (artículo 17, 18).

### **ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA)**

- **Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948)**

Establece que todas las personas tienen el derecho a mantener un nivel de salud de acuerdo con los recursos de su comunidad o estado y que los adultos mayores tienen derecho a la seguridad social, para mantener un nivel de vida adecuado (artículo 11, 16).

- **Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969)**

Señala que todo el mundo tiene derecho a un tratamiento humanitario, sobre todo porque las personas mayores son a menudo víctimas del abandono y el abuso (artículo 5, 6).

- **Protocolo Adicional a la Convención sobre los derechos humanos en el área de los derechos económicos, sociales y culturales (1988)**

Determina que las personas de edad avanzada, tienen derecho a la seguridad social para mantener un nivel de vida adecuado, en caso de que mueran y tengan dependientes económicos, estos últimos deben recibir una compensación de seguridad social. El artículo 17 establece de forma específica que la protección especial es un derecho de las personas de edad avanzada. Las personas mayores que no puedan valerse por sí mismas, tienen el derecho a gozar de comodidades adecuadas, comida y atención médica. También tienen derecho a participar en programas de trabajo, que cubran sus necesidades y deseos. Los Estados miembros están obligados a ayudar en el establecimiento de organizaciones sociales creadas para mejorar las vidas de las personas mayores (artículo 9, 10, 11, 12, 17, 18).

**La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer *Convención de Belem do Para* (1994)**

Declara que todas las mujeres tienen el derecho a estar libres de toda violencia y discriminación, incluyendo a las mujeres mayores, que son particularmente susceptibles a la violencia.<sup>10</sup>

La mayoría de estos instrumentos internacionales han sido firmados o ratificados por México, a excepción de aquéllos que sólo son exigibles para los estados pertenecientes a la Unión Europea o los Estados Árabes, pero quisimos incluirlos para resaltar la importancia de proteger los derechos de este sector de la población, que está creciendo día y día y que requiere de la implementación urgente de políticas públicas de los gobiernos de todo el mundo.

Por otro lado, dentro del derecho interno, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, les reconoce los siguientes derechos:

*Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos **todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución**, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.*

...

*Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, **la edad**, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.*

*Artículo 4o. (Se deroga el párrafo primero)*

...

*Toda persona tiene derecho a la protección de la **salud**...*

*Toda persona tiene derecho a un **medio ambiente adecuado** para su desarrollo y bienestar.*

*Toda familia tiene derecho a disfrutar de **vivienda digna y decorosa**. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.*

...

*Toda persona tiene derecho al **acceso a la cultura** y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia, así como el ejercicio de sus derechos culturales. El Estado promoverá los medios para la difusión y desarrollo de la cultura, atendiendo a la diversidad cultural en todas sus manifestaciones y expresiones con pleno respeto a la libertad creativa. La ley establecerá los mecanismos para el **acceso y participación a cualquier manifestación cultural**.*

*Artículo 5o. **A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos**. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser*

<sup>10</sup>CONAPO, *Índices de desarrollo social en las etapas del curso de la vida*, 2000, México, 2003.

*privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.*

...

**Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.**

*A. Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:*

...

**XXIX. Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares.**

*B. Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:*

...

**a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.**

En el mismo sentido que lo ordena la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el índice de Desarrollo Social del Consejo Nacional de Población indica que las personas de la tercera edad, deben:

*...de gozar de una vida sana y saludable; la capacidad de adquirir conocimientos para funcionar de manera activa en la sociedad; la capacidad de disfrutar de las condiciones adecuadas para estudiar y formarse; la capacidad de participar en la actividad económica y de gozar de condiciones adecuadas de inserción laboral; la capacidad de contar con redes formales e informales de protección social; la capacidad de residir en una vivienda de calidad y la capacidad de gozar de un ingreso que permita contar con un nivel de vida digno. Estas capacidades se encuentran estrechamente vinculadas con el ejercicio de los derechos humanos y con diversas garantías individuales tuteladas constitucionalmente, como el derecho a la protección a la salud, el derecho a la educación y al trabajo, el derecho a una vivienda digna y el derecho de los trabajadores a disfrutar de un salario suficiente para satisfacer las necesidades de sus familias.<sup>11</sup>*

Dentro de este apartado, pudimos observar los derechos que se otorgan a las personas de la tercera edad, concluyendo que algunos instrumentos internacionales no particularizan su orientación hacia ese sector de la población, sino que se generaliza en derechos inherentes a la persona humana. En tal virtud, recientemente en Chile hubo una manifestación, pidiendo que la ONU emita una Declaración Internacional sobre los Derechos de los Adultos Mayores, que especifique sus derechos, ya que en los hechos se encuentran muy vulnerables

<sup>11</sup>SALAS Alfaro, Ángel, *Op. cit.*, p. 30.

y desprotegidos, además de que no existe el mismo número de instrumentos internacionales, como lo hay para otros grupos sociales: mujeres, desplazados, refugiados, etc., situación que no es exclusiva de México y que desafortunadamente sucede en todo el mundo.

A continuación revisamos, de manera más puntual, los derechos que consideramos tienen mayor relevancia en la vida de las personas de la tercera edad, por proporcionarles bienestar físico, psíquico, emocional y social.

## **A. Derechos Humanos.**

Los Derechos Humanos *son el conjunto de prerrogativas inherentes a la naturaleza de la persona, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral del individuo que vive en una sociedad jurídicamente organizada. Estos derechos establecidos en la Constitución, y en las leyes, deben ser reconocidos y organizados por el Estado.* Tienen como características que son universales, incondicionables, inalienables, indivisibles, complementarios e interdependientes.

Como vimos en el apartado anterior, los derechos humanos de las personas de la tercera edad se encuentran establecidos a nivel internacional, en declaraciones, tratados, protocolos, pactos, convenciones y recomendaciones. En nuestro país, están reconocidos en un conjunto de normas jurídicas establecidas para regular las acciones del Estado frente al individuo, la Constitución Política las denomina garantías individuales, las cuales son aplicables a todos los mexicanos y comprenden el derecho: a la salud; al trabajo; a la igualdad; a la educación; a la participación política; al desarrollo; al reconocimiento y a que se valore su contribución económica; a un medio ambiente sano; a acceder a los medios de comunicación y a vivir una vida libre de violencia.

Sin embargo, como lo comentamos anteriormente, cuentan con poca defensa en la práctica, pues a pesar de estar ordenado en diversos instrumentos, no se implementan políticas públicas efectivas que los protejan, a diferencia de como se hace con otros grupos vulnerables. Por ello, es necesario implementar políticas públicas efectivas que los resguarden de su situación vulnerable, pues todos sabemos que los adultos mayores sufren de abandono, de violencia física y psicológica, de despojos, fraudes, de discriminación y maltrato tanto de sus familiares, como de las instituciones que están a cargo de ellos.

### **1. Derecho a la Salud.**

Para algunos autores, este derecho a la salud va de la mano del derecho a la seguridad social. En este tenor de ideas, Salas Alfaro indica que el derecho a la seguridad social se encuentra ligado a una amplia gama de derechos a los servicios de que les están prefijados para ellos y sus beneficiarios, aunque muchos de ellos no se otorgan o se prestan de manera deficiente. Los jubilados y pensionados recurren con frecuencia, por necesidades de atención médica, neurológica, rehabilitación física, etc.<sup>12</sup>

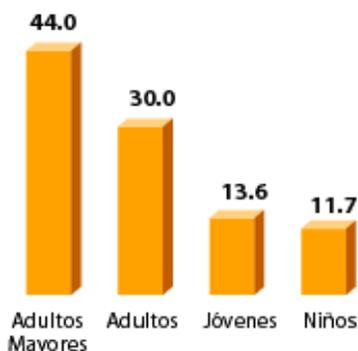
<sup>12</sup> INEGI, *Cuéntame*, Salud, [Documento en línea], [México, citado el 20 de Mayo de 2009], formato

La seguridad social comprende diversas prerrogativas entre ellas, la atención médica integral, diversas prestaciones como las pensiones, fondos de retiro, seguros de vida, etc.; sin embargo, el requisito para poder ser acreedor es haber cotizado ante el instituto de seguridad social de que se trate y cubrir los requisitos que las leyes establecen.

En relación a la atención médica, el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que toda persona tiene derecho a la protección de la salud, la cual comprende tanto la salud física, psíquica y emocional.

Los adultos mayores que no sean derechohabientes del IMSS o del ISSSTE, pueden solicitar atención médica en los institutos, hospitales y centros de atención médica de la Secretaría de Salud o del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), así como a los sistemas estatales de salud y sistemas locales de asistencia social, a cambio del pago de una cuota de acuerdo a sus posibilidades económicas.

Esta atención médica comprende apoyo a las personas de la tercera edad discapacitadas ya sea por edad o enfermedad, por lo que se les debe proporcionar la atención adecuada, pues tal como lo veremos a continuación, de cada 100 personas discapacitadas 95 son usuarios de los servicios de salud públicos o privados y 44 de ellos corresponde a adultos mayores:<sup>13</sup>



Por otro lado, este derecho a la salud no sólo debe ser entendido como la ausencia de enfermedades, sino también como la prevención de aquéllas que se presentan de manera frecuente en los adultos mayores, debido a la degeneración paulatina que sufre el organismo (cáncer, diabetes, hipertensión, mal de Parkinson, Alzheimer, infartos, etc.). De manera adicional, se debe poner especial énfasis en el hecho de que se les proporcionen los medicamentos que requieran, que sean de buena calidad.

---

htm, disponible en línea: [http://cuentame.inegi.org.mx/hipertexto/disc\\_salud.htm?tema=B](http://cuentame.inegi.org.mx/hipertexto/disc_salud.htm?tema=B)

<sup>13</sup>Cfr. CONAPRED, *Los efectos de la discriminación por edad en la calidad de vida de los Adultos Mayores y sus consecuencias en la consolidación de la Transición Democrática de México*, Dirección General Adjunta de Estudios, Legislación y Políticas Públicas, Documento de Trabajo No. E-19-2007, México, Diciembre de 2007, pp. 18-19.

Finalmente comentaremos, que otro factor determinante para gozar de buena salud, es la alimentación; por lo que se debe garantizar cuenten con los satisfactores básicos que les permitan sobrevivir, derecho que puede hacerse exigible en caso de que el adulto mayor no cuente con recursos para ello, por medio de una pensión alimenticia suficiente, por parte de sus descendientes, hijos (naturales o adoptivos), nietos, bisnietos, o aquellas personas con las que guarden algún parentesco, consanguíneo, civil o por afinidad, en lo que abundaremos a continuación. En caso de que no cuenten con nadie, la obligación de alimentarlos correrá a cargo del Estado.

## **2. Derecho al nivel de vida adecuado.**

Dentro de este derecho podemos comprender el derecho a los alimentos, al transporte y a la vialidad, a la educación y a la justicia. De acuerdo con el Código Civil, los alimentos comprenden vestido, comida, vivienda y asistencia médica en caso de enfermedad, convirtiéndose en prioridad para las personas de la tercera edad, asegurarles una vida digna.

Para algunos autores es importante que los adultos mayores tengan derecho a la seguridad en sus ingresos, los cuales sean suficientes para que puedan vivir de manera independiente el mayor tiempo posible, teniendo en cuenta el monto de las pensiones, siendo responsabilidad del gobierno garantizarlo.

Como ya lo indicamos, muchas de las personas de la tercera edad sufren de discapacidades; por eso, es primordial se les garantice el derecho al transporte y a la vialidad, para que puedan transitar en la vía pública, mediante la construcción de rampas en banquetas, y que también que se les garantice la exclusividad de asientos en el transporte público, pero sobre todo que se haga respetar este derecho, ya que muchas veces podemos observar la obstrucción de rampas de discapacitados por parte de cualquier automovilista o que los asientos para ellos, son ocupados por otras personas que no tienen derecho a ello.

De manera adicional, también tienen derecho a la educación; en tal virtud, pueden iniciar, continuar o concluir sus estudios, contando como todos mexicanos con la misma oportunidad de ingresar al Sistema Educativo Nacional, lo cual es muy importante pues aprenden, se ocupan y se sienten útiles, además de ejercitar su cerebro, lo cual mantendrá alejadas diversas enfermedades, como: Alzheimer, Parkinson, depresión, ansiedad, etc. El Estado es el encargado de garantizar que existan programas de acuerdo a sus circunstancias y que satisfagan sus necesidades. En este apartado, debemos señalar que se debería aprovechar el conocimiento de estas personas y permitirles la función social como educadoras y transmisoras de información, sabiduría, tradiciones y valores espirituales.

Sin embargo, las tasas de analfabetización son muy altas, tal como lo podemos observar en el siguiente cuadro, elaborado en el año 2000:

**Distribución de la población de (60 y más), por sexo y grupo quinquenal de edad y nivel de urbanización según grado de escolaridad.**

	Sin instrucción %		Primaria Incompleta %		Primaria Completa %		Educación media básica %		Educación media superior %		Educación universitaria %	
	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M
	México											
60-64	21.9	28.4	39.2	37.0	19.0	18.4	7.8	7.9	4.3	5.3	7.7	3.1
65-69	25.6	33.2	40.9	37.4	17.3	16.2	6.7	6.9	3.6	4.1	5.9	2.2
70-74	31.0	38.0	39.6	35.0	15.2	15.1	5.8	6.2	3.1	3.7	5.2	2.0
75 y más	38.1	43.7	38.1	32.3	13.1	14.6	4.2	4.9	2.5	2.8	4.0	1.7
	Rural											
60-64	34.2	44.2	49.6	43.2	11.1	9.2	2.7	1.9	1.9	0.9	1.4	0.6
65-69	38.1	49.4	48.6	41.8	9.1	7.0	2.2	1.5	0.9	0.6	1.1	0.5
70-74	43.9	56.1	45.1	36.1	7.8	5.7	1.6	1.2	0.7	0.5	0.9	0.4
75 y más	51.5	62.7	40.4	30.7	6.1	5.1	1.2	0.8	0.5	0.3	0.6	0.3
	Semiurbano											
60-64	20.1	26.9	39.0	39.3	23.7	21.3	8.2	6.9	3.9	3.5	5.1	2.1
65-69	22.9	33.4	42.6	40.7	21.1	17.0	6.3	5.2	3.3	2.6	3.9	1.2
70-74	30.5	37.	41.2	39	16.6	15.9	5.6	4.5	2.6	2.1	3.5	1.1
75 y más	36.4	43.	40.6	35	15.6	14.7	3.2	3.2	1.6	1.7	2.6	1.0
	Urbano											
60-64	10.6	16.4	29.3	31.5	25.2	24.8	12.6	12.8	7.7	9.3	14.6	5.2
65-69	13.3	20.0	32.4	33.6	24.8	23.4	11.4	11.8	6.6	7.4	11.5	3.8
70-74	16.9	23.7	33.0	33.0	23.0	22.4	10.5	10.6	6.0	6.7	10.6	3.6
75 y más	22.2	27.6	34.7	32.7	21.2	22.6	8.2	8.7	5.4	5.3	8.7	3.1

Como punto final, debemos destacar que en las instancias encargadas de impartir justicia, así como en las oficinas gubernamentales, deben darles atención especial y escuchar sus problemas pacientemente, pues a veces tienen dificultad para comunicarse con claridad y en muchas ocasiones se abusa de ellos, lo cual constituye algún ilícito penado por la ley, aunque pocas veces se denuncia.

### **3. Derecho a la No Discriminación.**

La palabra discriminar proviene del latín y significa: dar trato de inferioridad a una persona o colectividad por motivos raciales, religiosos, políticos, etc.,<sup>14</sup> a lo cual yo agregaría por edad, preferencias sexuales, ideología, entre otros, pero el hecho está en no tratar de manera igualitaria a todos los individuos, en este caso, a los adultos mayores.

De acuerdo con el artículo 1º, párrafo tercero de la Constitución Política, en nuestro país ningún adulto mayor puede ser discriminado por razón de la edad, por ser titulares de derechos fundamentales; sin embargo, sabemos que se les discrimina por estereotipos que no tienen sentido, como: que son improductivos, ineficientes, enfermizos y tienden al decaimiento general. Otro factor muy importante de discriminación, es el relativo a su situación económica, pues algunos de ellos no tienen acceso a una pensión o jubilación y los que la tienen, los recursos son insuficientes, lo que desafortunadamente justifica la alta tasa de participación laboral después de los 65 años, generalmente en el sector informal y su situación tan vulnerable, lo cual es muy triste porque estas personas deberían ser apoyadas por sus familiares y poder descansar o realizar actividades recreativas, en la medida de sus circunstancias.

Debido esta desventaja social en la que se encuentran, surgen situaciones de maltrato físico y psicológico, así como la falta de asistencia en caso de padecer alguna enfermedad. A nivel internacional, la organización HelpAge International, intentó poner fin al trato discriminatorio de los adultos mayores, para lo cual emitió diez acciones:

- 1. Reconocer los derechos humanos de las personas mayores y los beneficios del envejecimiento de la población para el desarrollo humano.*
- 2. Asignar a las personas mayores la parte que en justicia les corresponde de los recursos nacionales y globales.*
- 3. Garantizar protección social adecuada y un ingreso mínimo en la tercera edad.*
- 4. Proporcionar atención de salud accesible y gratuita a las personas mayores.*
- 5. Poner a disposición de la población programas de crédito, empleo, capacitación y educación, independientemente de la edad del beneficiario.*
- 6. Eliminar la violencia contra las personas mayores.*
- 7. Asegurar que los diseñadores de políticas escuchen e incorporen las opiniones de las personas mayores.*

---

<sup>14</sup>Diccionario de la Real Academia Española, voz: *discriminar*, vigésima segunda edición, [Documento en línea], [México, citado el 21 de Mayo de 2009], formato htm, disponible en línea: [http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=discriminación](http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=discriminación)

8. *Incluir y consultar a las personas mayores en la planificación de la ayuda de emergencia y los programas de rehabilitación después de desastres y crisis humanitarias.*
9. *Fijar estándares de prácticas internacionales para guiar las políticas públicas sobre el envejecimiento.*
10. *Respaldar a las personas mayores en su rol de cuidadoras.*<sup>15</sup>

#### **4. Derecho a la Participación.**

En 2002, se celebró la II Asamblea Mundial sobre Envejecimiento; en ella, se destacó la importancia de la participación social de las personas mayores con relación a dos dimensiones: su contribución a la sociedad y su calidad de vida.

En cuanto a su contribución en la dinámica de social, debería ser un fenómeno asumido, en razón del aumento de la esperanza de vida y por el valor que tienen las personas de edad dentro de sus comunidades.

La participación de los adultos mayores en la toma de decisiones sociales y políticas, es un proceso imprescindible, tanto por el valor de su experiencia vital como por la necesidad de una representación adecuada que redunde en beneficios para ese sector. De manera activa lo hacen, cuando son tomados en cuenta para algunos puestos de elección popular, ya que de acuerdo con el artículo 35 de la Constitución Política, los ciudadanos podemos votar y ser votados, con única limitante de que algunos espacios tienen como requisito cierta edad.

En consecuencia, a través de la participación política se puede luchar por alcanzar un status socioeconómico, cultural y político mejor, por lo que participar y agruparse es una excelente manera de plantear demandas sociales de las personas de la tercera edad y obtener beneficios, de otro modo el aislamiento y la apatía, retardan su consecución.

Por otro lado, se ha comprobado que la participación social de las personas de la tercera edad, mejora su calidad de vida. Existen estudios que verifican la relación benéfica entre la participación social y la calidad de vida, dando como resultado índices de satisfacción, integración, felicidad, etc.

#### **5. Derecho a estar libres de maltrato.**

En 1996, la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos consideró necesario que las personas de la tercera edad fueran reconocidas como sujetos de derecho, debido a la problemática y discriminación que sufrían; fue así como se creó la Comisión de los Adultos Mayores y sus derechos. Entre sus objetivos se consideraba:

##### *1. El respeto por los Derechos Humanos de quienes han dado y siguen*

---

<sup>15</sup>HelpAge International, *Acción Global sobre Envejecimiento, Igualdad de Trato, Igualdad de derechos, 10 acciones para poner fin a la discriminación de edad*, Diciembre 2001, p. 3, disponible en línea: <http://74.125.113.132/search?q=cache:cX4MvACDqUsJ:www.helpage.org/es/Investigacionypolitica/Derechos/Materiales+helpage+international+igualdad+de+trato&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=mx>

*dando tanto a nuestro País, considerando a este grupo etéreo dentro de las áreas vulnerables. 2. La demistificación de prejuicios y falsas creencias, que se traducen en una representación social negativa de la Vejez y 3. La capacitación de recursos humanos, la más eficaz herramienta que permitirá crear conciencia en la sociedad sobre un tema aun poco conocido y por ende escasamente visibilizado.*<sup>16</sup>

Podemos advertir, que el maltrato hacia las personas de la tercera edad no es un problema reciente, ni exclusivo de una sola latitud en el mundo, ni de un sólo sexo, aunque se considera que es un poco más acentuado en las mujeres; tampoco es exclusivo de una clase social, religión, raza, personas sanas o enfermas; sin embargo, se presenta en mayor porcentaje en ancianos discapacitados.

El maltrato puede comprender abuso físico, psicológico, sexual, financiero o incluso el abandono; este último, sucede cuando no se suministra comida, medicamentos, tratamiento médico o supervisión, se puede dar uno de ellos, algunos o todos a la vez. Los factores más recurrentes que lo determinan son la discapacidad, la dependencia, la psicopatología de las personas que los cuidan y antecedentes de violencia intrafamiliar, entre otros.

Por esta razón, las personas enfermas de Alzheimer u otro tipo de demencia, corren un alto riesgo de que sean maltratadas, ya que diagnosticar el maltrato es muy complicado, pues en muchas ocasiones el enfermo tiene miedo a denunciar, o en su defecto, su misma incapacidad mental, le impide asimilar que está siendo sujeto de abuso. En tal sentido, se sugiere a los médicos, enfermeras, personal que los asiste y sus familiares conozcan las diferentes formas de maltrato, a fin de prevenirlo y erradicarlo.

## **6. Derecho a la Dignidad.**

Los adultos mayores tienen derecho a una vida digna, pues a lo largo de su vida han participado y siguen participando en el crecimiento económico de nuestro país, aportando tiempo, cuidado, sabiduría y atención a los diversos miembros de la familia, lo que implica un trabajo no remunerado, pero que permite que la fuerza de trabajo se siga reproduciendo.

Por ello, las acciones del Estado deben estar orientadas a lograr un mejoramiento integral de las condiciones de vida de las personas de la tercera edad, brindándoles atención a quienes enfrentan serias dificultades económicas para sobrevivir.

## **II. Aspectos laborales de los Adultos Mayores.**

Como lo vimos anteriormente, en materia laboral, el Convenio 111 de la Organización Internacional del Trabajo, prohíbe la discriminación que anule o

<sup>16</sup>Asamblea Permanente por los Derechos Humanos, Comisión Los Adultos Mayores y sus Derechos, *Breve historia y fundamentos de la Comisión*, [Documento en línea], [México, citado el 21 de Mayo de 2009], formato htm, disponible en línea: [http://www.apdh-argentina.org.ar/adultos\\_mayores/index.asp](http://www.apdh-argentina.org.ar/adultos_mayores/index.asp)

altere la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación; en tal sentido, de ninguna manera se les puede discriminar a las personas de la tercera edad, para realizar algún trabajo.

En nuestro país, ya indicamos que el artículo 123 Constitucional prescribe que: *Toda persona tiene derecho al trabajo digno socialmente útil*, por lo que legalmente no se les puede excluir por razón de la edad; en tal sentido, las personas de la tercera edad tienen el derecho a trabajar en la profesión, arte u oficio que deseen, siempre y cuando sea lícito y su estado de salud se los permita.

Por su parte, la Ley Federal del Trabajo, artículo 133, fracción I, señala que: *Queda prohibido a los patrones: I. Negarse a aceptar trabajadores por razones de edad o sexo*. Por ello, los adultos mayores que cuenten con un empleo, deben ser respetados como trabajadores, dentro de las condiciones que marca la ley y tratando de ser un poco flexibles con ellos.

Podemos observar que el Derecho Laboral reviste gran importancia en este grupo de la población, debido a que por un lado, se encuentran en fase de jubilación o próximos a ser retirados de su fuente de empleo, lo que impone deberes al patrón, a favor de quien se entregó a su empresa por años, con la finalidad de lograr jubilarse con determinado nivel económico; y por el otro, si desea seguir trabajando en algo que no le implique esfuerzo excesivo que represente un riesgo a su salud o integridad física.

Sin embargo, a pesar de contar con este derecho, existe en el mercado laboral discriminación, la cual se manifiesta de diferentes maneras y en todos los sectores de la economía; es decir, ya sea dentro en la economía formal o informal. La discriminación en el trabajo, puede presentarse al tratar de acceder a un puesto, durante su desempeño, o en ambos momentos. Los individuos pueden ser excluidos o disuadidos de aspirar a un empleo por motivos de edad; por lo general, los discapacitados y los trabajadores de edad, afrontan tremendas dificultades para conseguir un empleo o para reincorporarse al mercado laboral.

Este tipo de discriminación no tiene sentido, pues en países de la Unión Europea, se les da empleo dentro del sector formal y constituyen una fuerza de trabajo.

A continuación, mencionaremos algunas de las propuestas que se han hecho en materia laboral, para mejorar las condiciones de vida de las personas de la tercera edad:

- Considerar la posibilidad por parte de los ex-patronos, de seguir dando la oportunidad al jubilado de continuar prestándole sus servicios, en caso de que éste último así lo desee o lo necesite.
- Impulsar una reforma legal que establezca condiciones de trabajo favorables; es decir, que puedan prestar trabajo por hora o jornadas menores a las 8 horas, flexibilidad en sus ausencias, tal como se hace con las mujeres embarazadas y los menores de edad.
- Regular los sectores de la economía, en los que pueden prestar sus servicios, que no impliquen ningún riesgo a su salud o integridad física.
- Revisar el contenido de la Ley de los Adultos Mayores, para ver si en efecto

contempla todos sus derechos, en los que se incluyan los laborales, a fin de que se les respeten y se hagan exigibles todas sus garantías legales.

- Negociar con las compañías de seguros, a fin de que tengan la posibilidad de contar con un seguro de vida, toda vez que la mayoría de las compañías aseguradoras no permiten asegurarlos, ya sea por lo avanzado de la edad o por las enfermedades que padecen.
- Implementar políticas públicas que prevengan la discriminación laboral, por razón de la edad o que sea castigada en los Códigos Penales.
- Realizar campañas informativas dirigidas a los patrones, sobre el verdadero desempeño que tienen las personas de la tercera edad en labores productivas, así como las bajas tasas de ausentismo y alta calidad en el trabajo desempeñado, destacando las ventajas de emplearlos, como ser una empresa socialmente responsable o poder acceder a empleados altamente experimentados y responsables, tal como se hace en algunos países europeos.
- Reformar las leyes laborales, a fin de que se permita alargar la vida laboral de los individuos, ya que las condiciones de retiro y jubilación actuales no responden al incremento en la expectativa de vida de los mexicanos, ni al costo de vida.
- Asesorarlos y capacitarlos con la finalidad de que se les facilite autoemplearse.
- Incorporar mano de obra capacitada en empresas que los empleen, bajo el esquema de período a prueba, en cual el salario sea subsidiado parcialmente por el Estado, hasta que el periodo concluya y la persona sea integrada al personal de manera definitiva con un salario similar al de los demás trabajadores.
- Que se prohíba de manera determinante y se sancione los rangos máximos de edad para emplear a las personas, pues en nuestro país difícilmente se puede conseguir un empleo después de los 40 años.

### **III. Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores.**

La ley tiene como objetivo garantizar el ejercicio y observancia de los derechos de las personas de edad; fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de junio de 2002, comprende seis títulos y 50 artículos. Dentro del primer título, se encuentran disposiciones generales, en las que indica que se trata de una ley de orden público, interés social y de observancia general y, define al adulto mayor como aquel individuo que tiene sesenta años o más.

En el segundo título, se establecen los principios y derechos de los adultos mayores, los cuales buscan principalmente su autonomía y autorrealización; es decir, que todas las acciones serán en beneficio de las personas adultas mayores y estarán orientadas a fortalecer su independencia; su capacidad de decisión y su desarrollo personal y comunitario; su participación activa en la sociedad; que sean tratados con equidad y se les ofrezca un trato preferente con programas específicos en apoyo a su economía: descuentos en transporte, alimentos, espectáculos, etc. (Art. 4°).

Un aspecto que destaca en este apartado, es el que se refiere a que este sector debe estar protegido contra toda forma de explotación y que debe recibir

resguardo por parte de la comunidad, la familia, la sociedad y las instituciones federales, estatales y municipales. De manera adicional, deben vivir en entornos seguros, dignos y decorosos, que cumplan con sus necesidades y requerimientos (Art. 5°, fracción I), lo cual parece alejado de la realidad, pues en muchos casos se deben valer por sí mismos, pues ni la familia, ni los hijos ven por ellos; al contrario, en muchas ocasiones se encuentran al cuidado de los nietos, sin recibir ninguna contraprestación a cambio.

Se establece que tienen derecho a la certeza jurídica; es decir, a recibir un trato digno y apropiado en cualquier procedimiento judicial, y a contar con asesoría jurídica gratuita (Art. 5, fracción II).

En relación a la salud, la alimentación y la familia, señala que todo adulto mayor debe gozar de acceso a los satisfactores necesarios, considerando alimentos, bienes, servicios y condiciones humanas o materiales para su atención integral, así como tener acceso preferente a los servicios de salud, de conformidad con el párrafo tercero del artículo 4o. Constitucional, con el objeto de que goce cabalmente del derecho a su sexualidad, bienestar físico, mental y psicoemocional. A recibir orientación y capacitación en materia de salud, nutrición e higiene, así como a todo aquello que favorezca su cuidado personal (Art. 5, fracción III).

Como podemos ver, dentro de estos dos títulos la ley hace referencia al derecho a la integridad, dignidad, educación, trabajo, certeza jurídica, asistencia social y participación, los cuales están lejos de ser una realidad en nuestro país, sobre todo para aquellos adultos mayores que viven en las poblaciones rurales en situación de abandono.

El título tercero hace referencia a los deberes del Estado, la sociedad y la familia, respecto de las personas de la tercera edad; señala por un lado, que el Estado debe garantizarles salud, educación, nutrición, vivienda, desarrollo integral y seguridad social y establecer programas que los preparen para su retiro; por otro lado, indica que la familia, de acuerdo con su función social, debe velar por ellos, haciéndolos responsables de proporcionar a lo que formen parte de su familia, los satisfactores necesarios para su atención y desarrollo integral, obligándolos a:

- I. Otorgar alimentos de conformidad con lo establecido en el Código Civil;*
- II. Fomentar la convivencia familiar cotidiana, donde la persona adulta mayor participe activamente, y promover al mismo tiempo los valores que incidan en sus necesidades afectivas, de protección y de apoyo, y*
- III. Evitar que alguno de sus integrantes cometa cualquier acto de discriminación, abuso, explotación, aislamiento, violencia y actos jurídicos que pongan en riesgo su persona, bienes y derechos (Art. 9°).*

El título cuarto encuadra los lineamientos de la política pública que a nivel nacional se debe seguir respecto de estas personas, la concurrencia entre la Federación y los Estados y, los programas destinados a esta población, los cuales redundan nuevamente en un vasto listado de garantías individuales, las cuales de llevarse a la práctica sería ideal; sin embargo, podemos observar que en la realidad,

los adultos mayores son los más olvidados debido a que son considerados como improductivos.

La ley determina obligaciones para diversas instancias de gobierno, entre las que se encuentran:

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL):

- Fomentar la participación de los sectores social y privado en la promoción, seguimiento y financiamiento de los programas de las personas de la tercera edad.
- Promover junto con la Secretaría de Relaciones Exteriores, la suscripción de Convenios Internacionales para la atención a las personas adultas mayores.
- Establecer convenios de colaboración con instituciones y organismos públicos, sociales y privados para tomar acciones para la atención de las personas adultas mayores.

Secretaría de Educación Pública (SEP):

- Permitir el acceso a la educación pública en todos sus niveles, modalidades y en cualquier actividad que contribuya a su desarrollo intelectual, capacitación y realización personal.
- Formular programas educativos de licenciatura y posgrado en geriatría y gerontología; de manera adicional, las instituciones de educación superior e investigación científica, deben incluir geriatría en sus currícula de medicina, y la gerontología en las demás carreras pertenecientes a las áreas de salud y ciencias sociales.
- Incorporar en los programas de estudio de todos los niveles educativos, contenidos sobre el proceso de envejecimiento.
- Facilitar el acceso a la cultura promoviendo talleres, exposiciones, concursos y eventos comunitarios, nacionales e internacionales.
- Brindar el acceso gratuito o con descuentos a eventos culturales que promuevan las instituciones públicas y privadas, previa acreditación de su edad.
- Organizar programas culturales y concursos para los adultos mayores.
- Facilitar el préstamo a domicilio del material en las bibliotecas, previa acreditación como adulto mayor.
- Fomentar la cultura de la vejez, de respeto, aprecio y reconocimiento a la capacidad de aportación de las personas adultas mayores.

Instituciones Públicas del Sector Salud:

- Brindar los servicios públicos de salud integral y de calidad en todas las actividades de atención médica.
- Establecer programas de detección oportuna y tratamiento temprano de enfermedades crónicas y neoplasias, así como de atención y asistencia a quienes sufren de discapacidades funcionales, así como su prevención.

- Crear en clínicas y hospitales áreas geriátricas en las unidades médicas de segundo y tercer nivel públicas y privadas.
- Proporcionar la cartilla médica de salud y autocuidado, que sea utilizada indistintamente en las instituciones públicas y privadas, en la que se especifique el estado general de salud, enfermedades crónicas, tipo de sangre, medicamentos y dosis administradas, reacciones e implementos para ingerirlos, alimentación o tipo de dieta suministrada, consultas médicas y asistencias a grupos de autocuidado.
- Dar medicamentos previo estudio socioeconómico para su distribución sin costo alguno.
- Diseñar cursos de capacitación orientados al autocuidado de la salud, para que las personas adultas mayores sean más independientes.
- Establecer apoyo a las unidades médicas y organizaciones civiles dedicadas a la atención de la salud física y/o mental de la población selecta.
- Celebrar convenios con universidades para recibir prestadores de servicio social en las áreas de trabajo social, psicología, medicina, odontología y enfermería para que apoyen las acciones dirigidas a las personas de la tercera edad.
- Apoyar y proteger a los grupos de personas adultas mayores en situación de vulnerabilidad social o familiar.

#### Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STyPS):

- Implementar programas a efecto de promover empleos remunerados y actividades lucrativas o voluntarias, conforme a su oficio, habilidad o profesión, sin más restricción que su limitación física o mental declarada por la autoridad médica o legal competente.
- Fomentar la creación de organizaciones productivas de personas adultas mayores en grupos productivos de diferente orden.
- Impulsar el desarrollo de programas de capacitación para que adquieran conocimientos en proyectos productivos.
- Organizar una bolsa de trabajo en la que se identifiquen actividades laborales que puedan ser desempeñadas por los adultos mayores y orientarlas para que presenten ofertas de trabajo.
- Brindar asistencia jurídica a las personas que decidan retirarse de sus actividades laborales.
- Capacitar y financiar el autoempleo, a través de becas, talleres familiares, bolsas de trabajo oficiales y particulares.
- Crear y difundir programas de orientación para cuando deseen retirarse de los centros de trabajo públicos y privados.

#### Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT):

- Brindar el derecho de las personas adultas mayores para que accedan con facilidad y seguridad a los servicios y programas que en esta materia ejecuten

- los gobiernos federal, estatal y municipal.
- Celebrar convenios con aerolíneas y empresas de transporte terrestre y marítimo, nacional e internacional, para que otorguen tarifas preferentes a las personas de la tercera edad.
  - Dar el servicio de transporte en unidades con equipamiento adecuado, para que las personas de la tercera edad viajen seguras y cómodas.
  - Proporcionen descuentos o exenciones para hacer uso del transporte público, previa acreditación de la edad.
  - Establecer convenios de colaboración con las instituciones públicas y privadas dedicadas a la comunicación masiva, para la difusión de una cultura de aprecio y respeto hacia las personas adultas mayores.

#### Instituciones públicas de vivienda de interés social:

- Concretar programas de vivienda que permitan a los adultos mayores obtener créditos accesibles para adquirir una vivienda propia o remodelarla.
- Garantizar el acceso a vivienda de interés social que ofrezcan igual oportunidad a las parejas compuestas por personas adultas mayores, solas o jefes de familia.

#### Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF):

- Garantizar asistencia y orientación jurídica gratuita, en especial cuando se trate de su patrimonio, alimentos y cuestiones testamentarias.
- Establecer programas de protección para las personas de la tercera edad en situación de riesgo o desamparo, para incorporarlas al núcleo familiar o albergarlas en instituciones adecuadas.
- Coadyuvar con la Procuraduría General de la República y las de los Estados, en la protección jurídica de los adultos mayores como víctimas de delito.
- Promover vía conciliatoria la solución a la problemática familiar, cuando no se trate de delitos o infracciones derivadas de casos de violencia intrafamiliar.
- Dar atención y seguimiento de quejas, denuncias e informes, sobre la violación de los derechos de las personas adultas mayores y, de ser procedente, ejercitar las acciones legales correspondientes.
- Denunciar ante las autoridades competentes cualquier caso de maltrato, lesiones, abuso físico o psíquico, sexual, abandono, descuido o negligencia, explotación, y cualquier acto que perjudique a las personas adultas mayores.
- Establecer programas asistenciales de apoyo a las familias, para que la falta de recursos no sea causa de separación de las personas adultas mayores.

#### Secretaría de Turismo (SECTUR):

- Impulsar su participación en actividades de atención al turismo, en particular las que se refieren al rescate y transmisión de la cultura y de la historia.
- Promover la recreación turística con tarifas preferentes, diseñadas para personas

adultas mayores.

- En coordinación con la SCT y la SEP, el establecimiento de convenios con las empresas del ramo para ofrecer tarifas especiales y/o gratuitas en los centros públicos o privados de entretenimiento, recreación, cultura y deporte, hospedajes en hoteles y centros turísticos.

El quinto título se refiere al Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM), como organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión, rector de la política de las personas de la tercera edad, el cual tendrá su domicilio legal en el Distrito Federal, pero ejercerá funciones en todo el territorio nacional (Arts. 24, 25 y 26). Entre sus atribuciones, destacan:

- Promover el desarrollo humano integral de las personas adultas mayores, coadyuvando para que sus distintas capacidades sean valoradas y aprovechadas en el desarrollo comunitario, económico, social y nacional.
- Asesorar jurídicamente a las personas adultas mayores y presentar denuncias cuando proceda.
- Ser el organismo de consulta y asesoría cuando se realicen acciones o programas relacionados con las personas adultas mayores.
- Establecer políticas dirigidas a las personas adultas mayores, jerarquizar y orientar sobre las prioridades, mediante programas impulsados por la Administración Pública Federal, por los estados y municipios y por los sectores privado y social.
- Convocar a formular propuestas y opiniones respecto de políticas, programas y acciones de atención para ser consideradas en la formulación de la política social del país.
- Proponer la asignación de fondos de aportaciones federales para el cumplimiento de la política sobre las personas adultas mayores.
- Fomentar las investigaciones y publicaciones gerontológicas.
- Promover que los servicios que se les brinda en las instituciones, casas hogar, albergues, residencias de día o cualquier otro centro de atención, se realicen con calidad para su desarrollo humano integral, así como realizar visitas de inspección y vigilancia.
- Celebrar convenios para obtener descuentos en bienes y servicios que presten a la comunidad a favor de los adultos mayores.
- Expedir credenciales de afiliación que los acrediten como personas de la tercera edad.
- Promover la inclusión de sus demandas y necesidades en los planes y programas de desarrollo económico y social de los tres órdenes de gobierno.
- Establecer convenios de coordinación con los gobiernos estatales, para proporcionar asesoría y orientación para el diseño, establecimiento y evaluación de modelos de atención, así como de las políticas públicas a implementar.
- Promover, fomentar y difundir una cultura de protección, comprensión, cariño

y respeto a los adultos mayores en un clima de interrelación generacional, a través de los medios masivos de comunicación.

- Elaborar y proponer proyectos legislativos que contribuyan a su desarrollo humano integral.

De manera adicional, este título establece las directrices de su gobierno, administración y vigilancia, da especificaciones sobre su patrimonio, así como que contará con una Contraloría Interna y que las condiciones de trabajo de los trabajadores del INAPAM, se regirán por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para concluir, el título sexto se denomina de las responsabilidades y sanciones y se refiere a la denuncia popular a la que hace referencia el artículo 5° de la propia ley, la cual debe de ser formulada cumpliendo una serie de requisitos y será sustanciada ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos o sus comisiones estatales, según corresponda. Las formalidades del procedimiento se regirán de acuerdo a la ley y el reglamento de los organismos protectores de los Derechos Humanos (Art. 45). El procedimiento se regirá por los principios de inmediatez, concentración y rapidez, y se procurará el contacto directo con quejosos, denunciantes y autoridades para evitar la dilación de las comunicaciones escritas (Art. 46).

Este título contiene un capítulo que se refiere a Responsabilidades y Sanciones, en el que se establece que las instituciones públicas y privadas, casas hogar, albergues, residencias de día o cualquier otro centro de atención a las personas de la tercera edad, deben apegar su funcionamiento a las Normas Oficiales Mexicanas, Normas Mexicanas, Normas Técnicas y los reglamentos que se expidan. En caso de incumplimiento, se sancionará administrativamente por la Secretaría de Salud y por el INAPAM, de conformidad con la Ley Federal del Procedimiento Administrativo y por las autoridades locales, según lo previsto en las leyes estatales correspondientes.

Es de resaltar el contenido del artículo 50, el cual indica que cualquier persona que tenga conocimiento de maltrato o violencia en contra de los adultos mayores, deberá denunciar ante las autoridades competentes; sin embargo, se considera que tanto este artículo como los preceptos contenidos en esta ley, sólo contienen buenos propósitos, pues en la práctica sufren de muchas vejaciones.

¿Pero en qué situación viven las personas de la tercera edad en el interior de la República? A nivel estatal, podemos indicar que aún hay estados que no cuentan con una ley de adultos mayores y los Estados que cuentan con ellas, no están homologadas, por lo que es necesario revisión la legislación estatal y equipararlas con la ley federal, así como promulgarlas en los estados en donde aún no cuentan con ellas, por lo que podemos concluir que existe la necesidad de continuar trabajando para la construcción de una Política Nacional a favor de las personas adultas mayores. También pudimos observar que las acciones vigentes, descansan principalmente en los DIF Estatales, los cuales funcionan con recursos federales.

Como paréntesis, podemos señalar que el estado de Nuevo León, cuenta con la

Procuraduría de la Defensa del Adulto Mayor, la cual tiene como objeto *la atención de las personas adultas mayores en situación de riesgo y desamparo* y cumple con las siguientes funciones:

- *Representar a la Procuraduría ante cualquier autoridad, organismo descentralizado, personas físicas o morales.*
- *Impulsar y promover el reconocimiento y ejercicio pleno de los derechos del Adulto Mayor.*
- *Orientar, asesorar y asistir gratuitamente en materia legal cualquier asunto jurídico, especialmente sobre la seguridad de su patrimonio, en materia de alimentos y sucesorio.*
- *Procurar la defensa de sus derechos ante cualquier autoridad competente, promoviendo los medios legales aplicables.*
- *Coadyuvar con la Procuraduría General de Justicia del Estado, cuando sean víctimas de cualquier delito; en los casos de faltas administrativas.*
- *Asesorarlos vía prevención y solución de conflictos en cualquier procedimiento legal.*
- *Promover ante la autoridad cualquier proceso cuando la persona adulto mayor no pueda valerse por sí misma.*
- *Recibir Quejas, denuncias e informes sobre la violación de sus derechos, dando a conocerlas a la autoridad y ejercer la acción legal correspondiente.*
- *Denunciar ante la autoridad competente cualesquier actos que perjudique a las personas adultas mayores.*
- *Rendir un informe bimestral de actividades a la Junta de Gobierno del DIF NL y al Comité Técnico para la Atención a los Adultos Mayores.*
- *Someter a la aprobación de la Junta de Gobierno del DIF NL, el reglamento interior y la estructura orgánica de esta Procuraduría.*
- *Realizar todos aquellos actos que sean necesarios para el funcionamiento de la Procuraduría.*
- *Las que le determine el Titular del Ejecutivo, la Junta de Gobierno del DIF NL, el Reglamento Interior, y las disposiciones legales aplicables<sup>17</sup>.*

En el mismo sentido, recientemente, la Presidenta Municipal del DIF en San Miguel de Allende, Guanajuato, indicó al inaugurar en centro gerontológico, que se creará una procuraduría especializada para atender al adulto mayor;<sup>18</sup> esperamos que los demás estados de la República tomen cartas en el asunto y realmente garanticen todos los derechos de los adultos mayores a nivel nacional.

---

<sup>17</sup>Procuraduría de la Defensa del Adulto Mayor, Estado de Nuevo León, [Documento en línea], [México, citado el 20 de Mayo de 2009], formato htm, disponible en línea: [http://www.nl.gob.mx/?P=procurad\\_dam\\_funciones](http://www.nl.gob.mx/?P=procurad_dam_funciones)

<sup>18</sup> El Sol del Bajío, *Habrà Procuraduría del Adulto Mayor*; Primera Plana, 3 de Abril de 2009, [Documento en línea], [México, citado el 20 de Mayo de 2009], formato htm, disponible en línea: <http://74.125.155.132/search?q=cache:Auo5MkdJ-ysJ:www.oem.com.mx/elsoldelbajio/notas/n1109917.htm+Procuradur%C3%ADa+adulto+mayor&cd=6&hl=es&ct=clnk&gl=mx>

## Conclusiones

1. El proceso de envejecimiento ha sido definido como el fenómeno natural que sucede a lo largo de la vida, en el que intervienen factores biológicos, psicológicos y sociales, lo cual sucede de manera natural y gradual.
2. El envejecimiento es un problema social y la nueva realidad demográfica del mundo que pondrá a prueba la capacidad política de los gobiernos, para satisfacer las crecientes necesidades de las personas de la tercera edad.
3. Existe una gran diferencia en el proceso de envejecimiento entre los hombres y las mujeres. Las mujeres viven más tiempo y sufren con mayor frecuencia de enfermedades y discapacidad; además de que cuentan con menor acceso a los sistemas de seguridad social y de jubilación, porque muchas de ellas fueron amas de casa, lo que las hace más vulnerables en esta etapa de la vida, por lo que es muy importante contar con el apoyo de la familia.
4. El crecimiento demográfico de los adultos mayores, pondrá en riesgo las finanzas de la seguridad social, en especial el sistema de pensiones, por lo que en poco tiempo ya no habrá recursos suficientes para cubrir el monto de las mismas. Por otro lado, las aportaciones individuales, tampoco garantizan la recuperación de la pensión mínima garantizada para la mayoría de los trabajadores, por lo que habrá faltantes que se tendrán que cubrir mediante mecanismos fiscales para tratar de solucionarlo.
5. Al crecer la población envejecida y elevarse el surgimiento de enfermedades crónico-degenerativas o alguna discapacidad, se saturarán los sistemas de salud, lo que elevará considerablemente los costos de atención, trayendo consigo una crisis financiera de estas instituciones.
6. Las personas de la tercera edad económicamente activas, trabajan dentro del sector informal de la economía y de acuerdo con las estadísticas, sólo uno de cada cinco tiene derecho a una pensión o a servicios de seguridad social.
7. Se deben implementar esquemas alternativos de protección social que atiendan a los trabajadores que se encuentran dentro de la economía informal y que por lo tanto no cuentan con seguridad social.
8. La discriminación en el ámbito laboral hacia las personas de la Tercera Edad, incide en sus niveles de salario y desocupación; se les juzga por elementos subjetivos, sin probar antes sus habilidades y capacidades productivas.
9. La familia se ha convertido en algunos casos, en apoyo para las personas de la tercera edad que no cuentan con ningún apoyo gubernamental.

10. De acuerdo con las tendencias demográficas, es impostergable reestructurar las políticas institucionales respecto de los sistemas de pensiones, de retiro, de seguridad social, pues sí no se realiza, habrá una crisis financiera en los sistemas de seguridad social que traerá consigo inestabilidad social en todo el país.
11. Las personas que implementan las políticas públicas, consideran a los adultos mayores como un costo y no una inversión, desgraciadamente.
12. La mayoría de las personas adultas mayores vive en condiciones de pobreza y vulnerabilidad y se cree que sólo un tercio de ellos, tiene acceso a los servicios de salud y a una pensión por jubilación o vejez.
13. Las personas de la tercera edad son discriminadas y violentadas por parte de sus familiares o cuidadores y debido a sus circunstancias o incapacidades, no se denuncia.
14. Los adultos mayores gozan de todos los derechos que han sido reconocidos a nivel nacional e internacional; sin embargo, existen pocos instrumentos que se refieran exclusivamente a los derechos propios de este sector de la población.
15. Es necesario homologar las leyes secundarias a nivel local y federal en materia de derechos de los adultos mayores, con la finalidad de que exista certidumbre legal.
16. Las políticas públicas de las personas de la tercera edad, deben ser ampliadas e integradas, a fin de que se garantice el empleo, la atención a la salud y la nutrición, la seguridad económica, el acceso a la vivienda y a la educación.
17. Las personas de la tercera edad muestran pobres niveles de bienestar, que bien pueden ser justificados por sus bajos ingresos, existiendo una clara evidencia de entre la discriminación de que son víctimas y sus recursos económicos.
18. Las políticas públicas por parte del Gobierno Mexicano a favor de las personas de la Tercera Edad, parecen ir hacia el camino correcto; sin embargo, siguen siendo insuficientes e incompletas debido a su capacidad cobertura.

### **Bibliografía**

Banco Interamericano de Desarrollo, Organización Panamericana de la Salud, *Más vale por viejo, Lecciones de longevidad de un estudio en el Cono Sur*, Engler, Tomás A. y Martha B. Peláez Editores, Washington, DC, Estados Unidos de Norteamérica, 2002, p. 324.

BLÁZQUEZ Martín, Diego (editor), María del Carmen Gete-Alonso y Calera, Carlos Lema Añon, Enrique Miret Magdalena, Susana Navas Navarro, Pedro Sánchez Vera, *Los Derechos de las Personas Mayores, Perspectivas sociales, jurídicas, políticas y filosóficas*, Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas, Universidad Carlos III de Madrid - Fundación El Monte - Editorial Dykinson, S.L., Madrid, 2006, p. 120.

Caritas, *Manual de la vejez y proceso de envejecimiento*, Bienestar del Adulto Mayor, I.A.P.- Plaza y Valdés Editores, México, 2002, p. 108.

Comisión de los Ciudadanos por los Derechos Humanos, *Abuso al anciano: programas de salud mental crueles, informe y recomendaciones sobre el tratamiento abusivo de los psiquiatras a los ancianos*, México, 2004.

Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Los Derechos Humanos de la Tercera Edad*, México, 1999.

Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Los derechos humanos reconocidos a nivel internacional de las personas de edad: el respeto universal a la madurez*, México, 2002.

Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Manual de Derechos Humanos y No Discriminación del Adulto Mayor*, México, 2003.

Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Personas de edad: Principales Derechos*, México, 2000.

Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Principios de las Naciones Unidas a favor de las personas de edad*, México, 2000.

Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Segunda Asamblea Mundial de las Naciones Unidas sobre el envejecimiento*, México, 2002.

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Una sociedad para todas las edades*, México, 2004.

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Compilación de instrumentos jurídicos en materia de no discriminación*, Volumen I, Instrumentos Internacionales, Tomo I, Sistema de Naciones Unidas (parte 2) México, octubre de 2005, p. 1094.

Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán, *Problemas de la Senectud*, Mérida, Yucatán, México, abril, 2001, p. 13.

CONAPO, *Índices de desarrollo social en las etapas del curso de la vida*, 2000, México, 2003.

- CONAPO-Secretaría de Gobernación, *Temas de Población, Oportunidades y retos de la política nacional de población en el siglo XXI*, México, Noviembre, 2006, p. 88.
- CONAPRED, *Los efectos de la discriminación por edad en la calidad de vida de los Adultos Mayores y sus consecuencias en la consolidación de la Transición Democrática de México*, Dirección General Adjunta de Estudios, Legislación y Políticas Públicas, Documento de Trabajo No. E-19-2007, México, Diciembre de 2007, p. 15.
- CORDERO, Liliana, Silvia, Cabanillas y Gladys Lerchundi, *Trabajo Social con Adultos Mayores, Intervención profesional desde una perspectiva clínica*, Espacio Editorial, Buenos Aires, Argentina, Mayo, 2003, p. 112.
- GARCÍA Ramírez, José Carlos, *Los derechos y los años, Otro modo de pensar y hacer política en Latinoamérica: los adultos mayores*, Universidad Estatal del Valle de Ecatepec-Plaza y Valdés Editores, México, 2006, p. 308.
- GARCÍA Villegas, Eduardo, *La tutela de la propia incapacidad*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2007, p. 285.
- HUENCHUAN Sandra y Alejandro Morlachetti, *Derechos sociales y envejecimiento: modalidades y perspectivas de respeto y garantía en América Latina*, Notas de Población, N.º. 85 (LC/G.2346-P) Santiago de Chile Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2007, p. 180.
- Instituto Nacional de la Senectud, *Derechos de los ancianos*, Organización de las Naciones Unidas Viena 1978.
- MONTERO García, Inmaculada, *Concepciones acerca de la vejez y sus relaciones con el género*, México, Febrero, 2004.
- Procuraduría de los Derechos Humanos de Guanajuato, *Los Derechos Humanos de los Adultos Mayores, en la Sociedad y en la Familia*, México, 2006.
- SALAS Alfaro, Ángel, *Derecho de la Senectud*, Editorial Porrúa, México, 1999, p. 175.
- SSA, SEP, UNAM, INEA, IMSS, DIF, ISSSTE, CNA, CONADE, PGJDF, INSEN, PFC, SEGOB, PGR, CDHDF, GOBIERNO DEL D.F., JUNTA DE ASISTENCIA PRIVADA, CRUZ ROJA, CENTRO MEXICANO PARA LA FILANTROPÍA, INI, LN, CONSEJO DE DESARROLLO SOCIAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO, CAEPS, Alianza en favor de la tercera edad en el Distrito Federal, México, D.F., 1996, p. 134.
- SEDESOL-Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, *Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación en México, Adultos Mayores*, Cuadernos Estadísticos sobre Discriminación núm. 3, México, 2005, p. 12.

VILLAREAL Martínez, Mónica, *Mecanismos participativos en el diseño, formulación e implementación de leyes, políticas y programas sobre envejecimiento*, Naciones Unidas, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División Poblacional de la CEPAL, Serie Población y Desarrollo, p. 94.

Internet:

Asamblea Permanente por los Derechos Humanos, Comisión Los Adultos Mayores y sus Derechos, *Breve historia y fundamentos de la Comisión*, formato htm, disponible en línea: [http://www.apdh-argentina.org.ar/adultos\\_mayores/index.asp](http://www.apdh-argentina.org.ar/adultos_mayores/index.asp)

CONAPO, *Proyecciones de la Población en México 2005-2050*, Noviembre, 2006, pp. 15, 23, formato pdf, disponible en línea: [www.conapo.gob.mx/00cifras/proy/Proy05-50.pdf](http://www.conapo.gob.mx/00cifras/proy/Proy05-50.pdf)

Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), Dirección General Adjunta de Estudios, Legislación y Políticas Públicas, Documento de Trabajo E-02-2006, *Identificación y análisis de las políticas públicas establecidas para combatir la discriminación hacia las personas adultas a nivel nacional*, Diciembre de 2006, p. 133, disponible en línea: <http://74.125.113.132/search?q=cache:sAKxqVHnywYJ:www.conapred.org.mx/estudios/2006.html+CONAPRED+IDENTIFICACI%C3%93N+Y+AN%C3%81LISIS+DE+LAS+POL%C3%8DTICAS+adultas+mayores+nivel+nacional&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=mx>

Diccionario de la Real Academia Española, formato htm, disponible en línea: [http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=discriminaci3n](http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=discriminaci3n)

El Sol del Bajío, *Habr3 Procuradur3 del Adulto Mayor*, Primera Plana, 3 de Abril de 2009, disponible en línea: <http://74.125.155.132/search?q=cache:Auo5MkdJ-ysJ:www.oem.com.mx/elsoldelbajio/notas/n1109917.htm+Procuradur%C3%ADa+adulto+mayor&cd=6&hl=es&ct=clnk&gl=mx>

INEGI, *Cu3ntame*, N3mero de Habitantes, 2005, formato htm, disponible en línea: <http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/habitantes.aspx?tema=B>

INEGI, *Cu3ntame*, Salud, formato htm, disponible en línea: [http://cuentame.inegi.org.mx/hipertexto/disc\\_salud.htm?tema=B](http://cuentame.inegi.org.mx/hipertexto/disc_salud.htm?tema=B)

Instituto Nacional de Estadísticas de Chile, disponible en línea: [http://www.ine.cl/canales/chile\\_estadistico/estadisticas\\_sociales\\_culturales/adultosmayores/adultos\\_mayores.php](http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/estadisticas_sociales_culturales/adultosmayores/adultos_mayores.php)

HelpAge International, *Acci3n Global sobre Envejecimiento, Igualdad de Trato, Igualdad de derechos, 10 acciones para poner fin a la discriminaci3n de edad*, Diciembre 2001, p. 3, disponible en línea: <http://74.125.113.132/search?q=cache:cX4MvACDqUsJ:www.helpage.org/es/Investigacinyolpoltica/Derechos/Materiales+helpage+international+igualdad+de+trato&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=mx>

Portal Digital El País, *Uruguay es el país que más gasta en el adulto mayor en relación a su PIB*, Sección Economía y Mercado, 27 de Octubre de 2008, Uruguay, disponible en: [http://www.elpais.com.uy/Suple/EconomiaYMercado/08/10/27/ecoymmer\\_377754.asp](http://www.elpais.com.uy/Suple/EconomiaYMercado/08/10/27/ecoymmer_377754.asp)

Portal Mayores, Gobierno de España, disponible en línea: <http://www.imsersomayores.csic.es/documentacion/estudiosyresultados/investigacion/index.html#seriepm2>

Procuraduría de la Defensa del Adulto Mayor, Estado de Nuevo León, formato htm, disponible en línea: [http://www.nl.gob.mx/?P=procurad\\_dam\\_funciones](http://www.nl.gob.mx/?P=procurad_dam_funciones)

Red para el Desarrollo de Adultos Mayores, disponible en línea: <http://www.redadultosmayores.com.ar/>

International Association of Gerontology and Geriatrics, disponible en línea: <http://www.iagg.com.br/webforms/laggEnglishJournal.aspx?Letra=A>



# **Las Audiencias Legislativas en el Congreso de los EUA (Congressional Hearings)**

Mauricio Reynoso Laureano\*

\*Licenciado en Derecho por la Escuela Libre de Derecho. Investigador “B” del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.



Sumario: *Introducción; I. Los comités en el Congreso norteamericano; II. Tipos de audiencias; III. Preparación de las audiencias; IV. Conducción de las audiencias; V. Actividades posteriores a la audiencia; VI. Bibliografía*

## Introducción

Las audiencias de los comités del Congreso norteamericano (*congressional hearings*) son el principal método por el cual los comités (*committees*) y los subcomités (*subcommittees*) recopilan y analizan información en las etapas más tempranas del proceso legislativo. Ya sean audiencias de investigación, de ratificación -procedimiento exclusivo del Senado-, legislativas, de vigilancia, de investigación, o una combinación de las anteriores, todas las audiencias comparten elementos comunes en su preparación y desarrollo.

Las audiencias son una fuente de información muy importante acerca de todos los problemas públicos de los Estados Unidos de Norteamérica. Son los documentos públicos más solicitados en las bibliotecas porque contienen historias de la vida real, estadísticas, estudios especializados, informes oficiales, testimonios de expertos, interrogatorios, etc. Todos incluidos en un solo documento, y que concierne a cuestiones de interés público.

Las audiencias permiten a los investigadores conocer a quiénes escucha el Congreso; cuál es la agenda real de los políticos; cuáles son sus prioridades y puntos de vista; y cuáles son los factores reales de poder que impulsan la política legislativa norteamericana.

Se ha escrito más sobre las audiencias que sobre cualquier otro tema parlamentario en los Estados Unidos. Sin embargo, la mejor fuente de información sobre las audiencias, sin duda, son los reportes elaborados por el Servicio Parlamentario de Investigación (*Congressional Research Service*<sup>1</sup>) que depende de la Biblioteca del Congreso. En la sección bibliográfica se citan las fuentes consultadas para la elaboración del presente trabajo. Todas corresponden a reportes del CRS y están disponibles en línea.<sup>2</sup>

### I. Los comités en el Congreso norteamericano

Los comités son formas de organización en el Congreso norteamericano, encargadas de tareas parlamentarias específicas. Para los legisladores de ambas cámaras, la pertenencia a un comité les brinda la oportunidad de adquirir conocimiento especializado de las materias bajo su jurisdicción. Los comités monitorean la actividad gubernamental en todas sus ramas ejecutivas; identifican problemas y aspectos que requieren de acción legislativa; recopilan y evalúan información; y hacen recomendaciones a las agencias, organismos y dependencias ejecutivas bajo su supervisión. El Presidente Woodrow Wilson alguna vez dijo:

<sup>1</sup>Comúnmente conocido como CRS por sus siglas en inglés.

<sup>2</sup><http://openers.com>

*“...no está lejos de la realidad afirmar que el Congreso en sesión es un Congreso exhibiéndose públicamente, mientras que el Congreso en sus comités es un Congreso trabajando.”*

El Congreso norteamericano reparte sus funciones legislativas, de supervisión y administrativas entre aproximadamente doscientos comités y subcomités, sumando los de ambas cámaras. De ese total, actualmente al Senado le corresponden veinte comités (que se subdividen en sesenta y ocho subcomités) y cuatro comités unidos con la Cámara de Representantes.

Dentro de las áreas asignadas a cada uno, los subcomités recopilan información; comparan y evalúan alternativas legislativas; identifican problemas políticos y proponen soluciones; toman resoluciones y solicitan al pleno la adopción de medidas legislativas (similares a los puntos de acuerdo del Congreso mexicano); monitorean y supervisan la actividad del Ejecutivo; e investigan denuncias sobre actuación indebida de funcionarios públicos o de particulares cuya actividades sugieren la necesidad de acción legislativa.

A lo largo de los dos y medio últimos siglos, la creciente autonomía de los comités ha fragmentado el poder de cada cámara como unidad. Esto ha llevado a muchos analistas a opinar que esta dispersión del poder ha debilitado al Legislativo con respecto a los otros dos poderes federales. En la práctica, el Congreso funciona más como un conjunto de comités semiautónomos, que como una institución unificada. Los comités rara vez actúan al unísono y esto es el principal obstáculo para la adopción de un programa legislativo coherente.

Hay tres tipos básicos de comités en el Congreso norteamericano, todos los cuales están facultados para celebrar audiencias:

1.- Comités permanentes.- Están previstos en los reglamentos de ambas cámaras. Ejercen facultades generales -legislativas y de control-, dentro de su ámbito competencial. Analizan las leyes e iniciativas que corresponden a las materias de su competencia; comparan y evalúan alternativas legislativas; identifican problemas políticos y proponen soluciones legislativas; toman resoluciones y solicitan al pleno la adopción de medidas; monitorean y supervisan la actividad del Ejecutivo a través de sus diferentes agencias y dependencias; e investigan denuncias sobre actuación indebida de funcionarios públicos o de particulares cuya actividades requieren medidas legislativas.

2.- Comités especiales y selectos.- Son establecidos mediante una resolución de la cámara en la cual se crean, generalmente para conducir una investigación, estudios especiales o para considerar medidas legislativas. Frecuentemente se encargan de cuestiones emergentes que no encajan claramente en el ámbito competencial de ningún comité permanente, o bien, que abarcan la competencia de varios comités. Los comités selectos pueden, por ley, ser permanentes o temporales. Actualmente todos los comités selectos, tanto de la Cámara de Representantes como del Senado, son permanentes.

3.- Comités unidos.- Son permanentes e incluyen a miembros de ambas cámaras. La presidencia de este tipo de comités generalmente se alterna entre un legislador de la Cámara de Representantes y un senador.

Cuando se establecen de manera temporal se denominan “comités en conferencia”. Éstos tienen por finalidad resolver diferencias de criterio político entre la Cámara de Representantes y el Senado. Los comités en conferencia elaboran

borradores de compromisos entre las cámaras, para ser sometidos a votación ante el pleno de ambas para su aprobación.

Casi todos los comités se organizan a su vez en subcomités que, dentro de la competencia general del comité en el que son creados, tienen responsabilidades más específicas. Desde luego comparten los criterios, prioridades y líneas políticas del comité en cuyo seno fueron creados. Algunos tienen competencia tan específica que se encargan exclusivamente de supervisar y controlar una sola agencia gubernamental o programa federal.

Actualmente el Senado norteamericano cuenta con veinte comités (que se subdividen en sesenta y ocho subcomités) y cuatro comités unidos con la Cámara de Representantes. Aunque el procedimiento básico de las audiencias es similar para ambas cámaras, la organización, atribuciones y usos difieren bastante entre los comités del Senado y los de la Cámara de Representantes. Por tal motivo, hemos optado por acotar la investigación y centrar nuestra atención únicamente en las reglas y prácticas que rigen las audiencias que se llevan a cabo ante los comités del Senado norteamericano. Entonces, en lo sucesivo nos referimos exclusivamente a las audiencias que se celebran ante los comités del Senado norteamericano, salvo que se especifique lo contrario.

## II. Tipos de audiencias

### **Audiencias legislativas (legislative hearings)**

Los comités realizan este tipo de audiencias sobre cuestiones de interés legislativo que eventualmente puedan convertirse en ley o medida legislativa. A veces un comité realiza audiencias en relación con múltiples medidas de política legislativa antes de elegir la más apropiada. Las audiencias proporcionan un foro donde los hechos y las opiniones pueden ser presentados, a través de testigos con los más diversos antecedentes, incluyendo legisladores, servidores públicos, grupos de interés, académicos, así como ciudadanos que puedan ser afectados, directa o indirectamente por una ley o política legislativa.

### **Audiencias de supervisión (oversight hearings)**

Este tipo de audiencias revisan, estudian y dan seguimiento a la eficacia de una ley vigente, un programa de gobierno o cualquier asunto público; supervisan y fiscalizan el desempeño de las agencias y dependencias del Poder Ejecutivo; se auditan y controlan la calidad de los programas federales y el desempeño de los servidores públicos. Las audiencias también aseguran que la actividad y políticas del Poder Ejecutivo sean acordes a la política legislativa y que reflejen el interés público. Este tipo de audiencias generalmente buscan mejorar la eficiencia, economía y eficacia de las actividades gubernamentales.

Una parte muy importante de la carga de trabajo de los comités está dedicada a las audiencias de vigilancia.<sup>3</sup> Muchos comités revisan los programas federales

<sup>3</sup>Por ejemplo, en un solo día, el ocho de mayo de 1996 el Comité de Energía y Recursos Naturales del Senado llevó a cabo una audiencia de vigilancia para revisar el aumento en los precios de los combustibles; por su parte, el Comité de Asuntos Gubernamentales sostuvo una audiencia de revisión del servicio interno de recaudación; el Comité de Salud, Educación, Trabajo y Pensiones efectuó una audiencia sobre la implementación de una nueva ley en materia de medicina familiar; y el Comité

vigentes en el contexto de las audiencias de vigilancia de leyes relacionadas, o bien pueden realizar la vigilancia de manera rutinaria cuando es tiempo de reautorizar un programa, de tal manera que las audiencias de vigilancia se pueden combinar con las audiencias legislativas.

### **Audiencias de Investigación (investigative hearings)**

Las audiencias de investigación comparten algunas de las características de las audiencias legislativas y las de vigilancia. La diferencia consiste en que a través de estas audiencias queda manifiesta de manera expresa la intención del Senado de investigar, generalmente cuando existen sospechas de la actuación indebida por parte de servidores públicos en el ejercicio de sus encargos, o de ciudadanos particulares cuya actividades sugieren la necesidad de una medida legislativa.

Las facultades del Senado para investigar son amplias y se ha ejercido dicha autoridad desde los primeros días de la vida independiente de los Estados Unidos. Las más famosas indagatorias han constituido verdaderos parteaguas en la historia norteamericana, como por ejemplo el escándalo del *Crédit Mobilier*<sup>4</sup>; el escándalo de *Teapot Dome*<sup>5</sup>; las famosas audiencias *Army-McCarthy*<sup>6</sup>; las audiencias del

---

de Asuntos Indígenas realizó una audiencia de vigilancia respecto al impacto de una resolución de la Suprema Corte en materia de casinos indios.

<sup>4</sup>En 1872, *Crédit Mobilier of America* era una compañía constructora fundada por Georew Francis Train, vicepresidente de la *Union Pacific Railroad Company*. La *Crédit Mobilier* fue creada para aparentar falsamente que se trataba de una compañía independiente —de la *Union Pacific*—, que supuestamente había sido seleccionada de manera imparcial por los funcionarios de la *Union Pacific* para ser su principal constructora y contratista. El gran fraude se cometió mediante la facturación indirecta de los servicios de la *Crédit Mobilier*, quien presentaba facturas exorbitantes a la *Union Pacific*, quien a su vez solicitaba al gobierno federal el reembolso de los mismos. Para enmascarar el fraude, los funcionarios de la *Union Pacific* ofrecían en venta a los miembros del Congreso paquetes accionarios de *Crédit Mobilier* con grandes descuentos, con la finalidad de que promovieran mayor presupuesto para la construcción de ferrovías. Sin embargo, el escándalo estalló cuando el diario *New Cork Sun* —que estaba en contra de la reelección del Presidente Ulises S. Grant—, publicó la historia con base en cartas comprometedoras filtradas por Henry Simpson McComb, tras una diferencia con su socio de negocios, el congresista Oakes Ames, quien fuera también entonces el director de la *Crédit Mobilier*.

<sup>5</sup>Esta audiencia se refirió a la investigación del escándalo por corrupción de la administración de la Casa Blanca bajo el mandato del Presidente Warren G. Harding. *Tea Pot* es un pozo petrolero ubicado en terrenos públicos del Estado de Wyoming. En 1921, por orden ejecutiva del Presidente Harding, el control de las reservas de crudo de *Teapot* y de *Elk Hills* (en California) fue transferido del Departamento de Marina, al Departamento del Interior. El Secretario del Interior, a su vez, dio en administración ambos yacimientos —sin ninguna licitación pública— a particulares, quienes a cambio hicieron generosos “prestamos” de dinero al Secretario del Interior, totalmente libres del pago de intereses. La audiencia condujo al levantamiento de cargos criminales que llevaron a la imposición de penas de prisión, multas e inhabilitación.

<sup>6</sup>Las audiencias del caso *Ejército-McCarthy* fueron una serie de audiencias de investigación que se llevaron a cabo por el subcomité de investigaciones del Senado norteamericano, entre marzo y junio de 1954. Tras las Segunda Guerra Mundial, el creciente poder de la Unión Soviética y otros estados comunistas originó gran preocupación en el gobierno de Estados Unidos, en relación a la influencia de organizaciones comunistas en territorio norteamericano. Tras el enjuiciamiento y condena de Alger Hiss, y Julius y Ethel Rosenberg, se creía que aún había varios operadores comunistas infiltrados en el gobierno. El senador Joseph R. McCarthy adquirió gran notoriedad al afirmar que

escándalo *Watergate* y las audiencias del caso *Irán-Contras*<sup>7</sup>.

Es frecuente que las audiencias de investigación conduzcan a la implementación de reformas legales, o que estén relacionadas o conduzcan a la instauración de procesos judiciales.

### **Audiencias de ratificación (confirmation hearings)**

Estas audiencias se realizan exclusivamente ante el Senado norteamericano para ratificar —o rechazar— las designaciones de altos servidores públicos hechas por el Presidente norteamericano. Cada comité del Senado realiza este tipo de audiencias dentro de su ámbito de competencia, respecto a las designaciones hechas por el Presidente de la Nación para cargos en el Poder Ejecutivo o Judicial.

Las audiencias de ratificación frecuentemente ofrecen la oportunidad de revisar el desempeño que los funcionarios designados han tenido en otros cargos previos, así como el funcionamiento de la dependencia u órgano de gobierno para la cual se proponen. La gran mayoría de las audiencias de ratificación son rutina; sin embargo, algunas llegan a ser bastante controversiales.

De manera similar a como ocurre en México, la Constitución norteamericana también exige que el Senado ratifique los tratados celebrados por el Ejecutivo con gobiernos extranjeros.

poseía una lista de servidores públicos comunistas infiltrados. Durante su segundo período como senador, McCarthy fue nombrado jefe del Comité de Operaciones Gubernamentales del Senado, que incluía al Subcomité Permanente de Investigaciones. Esto le permitió a Mc Carthy llevar a cabo las investigaciones sobre comunistas infiltrados en el gobierno, designando a Roy Cohn como jefe del Subcomité. En 1953 Mc Carthy inició una indagatoria contra el ejército, sobre supuesta infiltración comunista. Como respuesta a estas acciones, el Ejército acusó a Mc Carthy y a Roy Cohn de buscar un tratamiento especial para el General David Schine. Mc Carthy sostuvo que las acusaciones eran de mala fe, pero el Senado decidió que era necesario investigar el caso y se llevaron a cabo las audiencias por el propio Subcomité Permanente de Investigaciones, siendo Mc Carthy sustituido en el cargo de Presidente del Comité de Operaciones Gubernamentales por el senador republicano Karl Mundt.

<sup>7</sup>El caso Irán-Contras fue un escándalo político en los Estados Unidos que salió a la luz en noviembre de 1986, durante la administración del Presidente Ronald Reagan, en el cual políticos influyentes de dicha nación facilitaron la venta de armas a Irán —que estaba sujeta a un embargo de armas—, con la finalidad de asegurar la liberación de rehenes y financiar a los Contras nicaragüenses. Todo comenzó como una operación para mejorar las relaciones entre Estados Unidos e Irán, mediante la cual Israel enviaría armas a un relativamente pequeño pero políticamente influyente grupo de iraníes, Estados Unidos resurtiría de armas a Israel y recibiría el pago por las mismas. El grupo iraní prometió hacer todo lo que estuviera en su poder para lograr la liberación de seis rehenes norteamericanos quienes estaban bajo el poder del grupo islamita libanés Hezboláh. El plan eventualmente se deterioró hasta convertirse en una venta de armas a cambio de la entrega de los rehenes. El dinero de la venta de armas fue posteriormente desviado para financiar la rebelión antosandinista y anticomunista-, de los Contras nicaragüenses. El escándalo estalló en noviembre de 1986 y el Presidente Reagan negó que se hubieran intercambiado armas por rehenes; posteriormente confesó lo contrario. Se iniciaron diversas investigaciones, incluidas las audiencias de investigación en el Senado. Al final, catorce funcionarios del gobierno federal fueron acusados de delitos, de los cuales once resultaron condenados (incluyendo al Secretario de Defensa Caspar Weinberger). A todos les fue otorgado el perdón del Ejecutivo en los últimos días de la administración de George H. W. Bush, quien era vicepresidente durante los acontecimientos.

## **Audiencias de campo (field hearings)**

Las audiencias de campo son aquellas que se celebran fuera de Washington. Las facultades para celebrar este tipo de audiencias emanan del Reglamento del Senado. La regla XXVI establece en su párrafo primero que los comités *“están facultados para celebrar audiencias... en cualquier lugar y tiempo en que lo considere conveniente durante los períodos de sesiones, recesos o períodos extraordinarios.* Por lo demás, no existe ninguna otra diferencia entre las audiencias de campo y las que se celebran en Washington.

Durante la 106 Legislatura (del tres de enero de 1999, al tres de enero del 2001), el Comité de Comercio llevó a cabo audiencias en la ciudad de Bellingham, con motivo de la explosión de un ducto en esa ciudad; y el Comité de Energía y Recursos Naturales celebró audiencia en Albuquerque, Nuevo México, con motivo de la presentación de un proyecto de ley para revisar si los Laboratorios Nacionales tenían la capacidad de cumplir con los estándares del Departamento de Energía<sup>8</sup>.

## **Audiencias a puerta cerrada (closed hearings)**

La gran mayoría de las audiencias que celebran los comités o subcomités del Senado norteamericano son abiertas al público, como lo exige el Reglamento del Senado [Regla XXVI, párrafo 5 (b)]. Sin embargo, un Comité puede ordenar que la audiencia sea cerrada en cualquiera de los siguientes casos:

- 1.- Cuando exista riesgo de revelar información de seguridad nacional;
- 2.- Cuando la audiencia se refiera al personal, administración o procedimientos de un comité;
- 3.- Se pueda invadir la privacidad de una persona, dañar su reputación o prestigio profesional, o pueda resultar incriminatoria;
- 4.- Se revelen las identidades de personas relacionadas con la procuración de justicia o se puedan poner en riesgo sus operaciones;
- 5.- Cuando se revele información financiera o comercial protegida por la ley; y
- 6.- Cuando se divulgue información que otras leyes o normas protejan como confidencial.

El Reglamento del Senado señala un procedimiento con reglas específicas para cerrar una audiencia al público. Si lo solicita cualquier senador, y dicha solicitud es apoyada por otro, el comité puede cerrar de manera temporal una sesión durante el curso de una audiencia, sólo para discutir si ésta debe ser a puerta cerrada. Acto

<sup>8</sup>Los Laboratorios Nacionales y Centros de Energía (del Departamento de Energía de los Estados Unidos) son un conjunto de instalaciones y laboratorios supervisados por el Departamento de Energía norteamericano, que tienen como finalidad el desarrollo científico, así como el impulso de la economía y la capacidad defensiva de dicha nación. La gran mayoría de los llamados “laboratorios nacionales” son financiados con fondos federales, pero organizados, manejados y administrados por corporaciones privadas y universidades que hayan celebrado contrato con el Departamento de Energía.

seguido, se abre nuevamente la sesión al público, sólo para votar de manera pública y nominal si es de cerrarse o no la audiencia. Mediante este procedimiento, un comité o subcomité puede cerrar al público una audiencia o solamente algunas de sus sesiones, pero nunca por más de catorce días naturales.

### **III. Preparación de las audiencias**

#### **Aspectos preliminares**

Un comité considera diversas cuestiones antes de decidir si lleva a cabo o no una audiencia. Primero, el comité debe definir qué información necesita, evaluar las consecuencias políticas de su actuar o el mensaje político que desea comunicar, y entonces determinar si instruir una audiencia es o no el mejor medio para lograr sus objetivos.

La estrategia de una audiencia está influida por diversos factores, como por ejemplo la relevancia de los aspectos a tratar en la misma; el impacto de las políticas para grupos de interés; y la importancia para el Presidente, el Senado o los miembros del comité.

Los programas federales que corresponden a la materia competencial del comité, por lo general son revisados a través de audiencias. Lo mismo ocurre cuando existe denuncia o sospechas de despilfarro, malversaciones, manejo indebido de recursos públicos, delito o cualquier otra irregularidad que a juicio del comité sea grave.

Todos los comités reciben cotidianamente decenas, a veces cientos de propuestas para instaurar audiencias. Las solicitudes pueden ser presentadas por legisladores, servidores públicos o por cualquier ciudadano en ejercicio de su derecho constitucional de petición, y pueden tratar temas no regulados por alguna legislación específica. Sin embargo, dada la carga de trabajo, los comités deben decidir si una audiencia es el mejor medio para atender el problema. El comité también debe considerar cómo acomodar una audiencia dentro de su apretada agenda de trabajo. Así, los comités con amplias jurisdicciones enfrentan dificultades para satisfacer y conciliar las demandas políticas de los ciudadanos y de los senadores que lo integran.

Para obtener la aprobación de una audiencia, se encarga al personal adscrito al comité que prepare un informe preliminar para la presidencia del comité, que incluya información tal como el alcance y propósito de la audiencia, el resultado esperado, posibles testigos, número de sesiones requeridas y, en ocasiones, la postura del partido minoritario respecto al tópico. Sin embargo, como éste no es un requisito establecido en el Reglamento del Senado, en ocasiones suele obviarse esta etapa y bastarán los trabajos y discusiones informales entre los senadores integrantes del comité y el personal adscrito.

#### **Fuentes de asistencia externa**

Una gran cantidad de recursos, gubernamentales y no gubernamentales,

están a disposición de los comités para asistirlos en las audiencias. Dado que la mayoría de las audiencias están relacionadas con programas gubernamentales, las dependencias del Poder Ejecutivo son las principales fuentes de información y asistencia para la instrucción de las audiencias. Los comités pueden requerir directamente la información a alguna dependencia específica, o bien, solicitarla indirectamente a través de una oficina de enlace parlamentario.

Cada una de las tres agencias de apoyo parlamentario puede asistir en las audiencias de diferente manera:

El Servicio de Investigación Parlamentaria (*Congressional Research Service*) puede brindar la siguiente asistencia:

- Organizar la agenda para el desarrollo de la audiencia;
- Preparar estudios de antecedentes teóricos, históricos, legales, políticos, etc.;
- Hacer búsquedas bibliográficas y en bases de datos;
- Preparar información sobre las exigencias de grupos de interés y otros factores relevantes;
- Sugerir testigos y redactar borradores de cuestionarios para que los integrantes del comité o subcomité las formulen;
- Poner a sus expertos a disposición como testigos objetivos sin preferencias partidistas;
- Analizar los testimonios;
- Preparar estudios o documentación que deba ser incluida en los registros de la audiencia;
- Proporcionar información sobre los programas gubernamentales; y
- Evaluar propuestas legislativas y sugerir medidas o políticas alternativas;

La Oficina de Contabilidad General (*General Accounting Office*) proporciona apoyo a los comités, principalmente mediante la elaboración de auditorías independientes a los programas gubernamentales, para evaluar su eficacia en el uso de los recursos económicos en relación con las metas programadas. Este tipo de auditorías y sus informes de resultados constituyen un antecedente fundamental para las audiencias de vigilancia. Por ejemplo, los informes de esta oficina pueden ser utilizados en audiencias de investigación por fraude, malversación o despilfarro, o para la instrucción de audiencias legislativas tendentes a preparar leyes para corregir los problemas expuestos. Además de sus auditorías periódicas que se elaboran de manera rutinaria, la Oficina de Contabilidad General puede hacer estudios específicos para una audiencia parlamentaria y sus expertos frecuentemente figuran como testigos.

La Oficina del Presupuesto (*Congressional Budget Office*) suministra al Congreso información clave relacionada con la economía de los Estados Unidos, el presupuesto federal y programas federales. También asiste a los comités preparando estudios de impacto presupuestario de leyes, proyectos e iniciativas. Su apoyo parlamentario para la elaboración de la Ley del Presupuesto (*Congressional Budget Act*) provee

un marco analítico importante para el trabajo de los comités en la conducción de las audiencias parlamentarias. Sus responsabilidades incluyen:

- Estimar el costo presupuestario a cinco años de las nuevas leyes;
- Dar seguimiento al ejercicio del presupuesto de egresos en función de las metas de los programas federales;
- Estimar el costo que para los gobiernos estatales, locales y tribales implica el cumplimiento de obligaciones impuestas por leyes federales;
- Hacer periódicamente pronósticos de las tendencias económicas así como de gasto e ingresos recaudatorios, en base a lo cual se pueden proponer modificaciones a la política fiscal en sus dos aspectos fundamentales: política impositiva y de gasto gubernamental.
- Conducir estudios sobre aspectos programáticos o de política que puedan afectar al presupuesto federal; y
- Preparar un informe anual sobre alternativas de recaudación y gasto que puedan ayudar a reducir el déficit fiscal del gobierno.

Por otra parte, las organizaciones no gubernamentales también constituyen una importante fuente de recursos para el trabajo de los comités y, en particular, para el desarrollo de las audiencias parlamentarias. Académicos del ámbito universitario; expertos de institutos de investigación; firmas legales y de consultoría; asociaciones de comerciantes y no lucrativas, etc., con frecuencia están dispuestos a asistir a los comités con información y testimonios. Asimismo, grupos de interés con preocupación por las políticas públicas, también se involucran en las audiencias, en un intento por enmarcar los tópicos de su interés en las primeras etapas del proceso legislativo. Diversos estudios demuestran que los cabilderos creen que rendir su testimonio en las audiencias parlamentarias es una técnica efectiva para influir en la legislación. Pero además de los expertos y los representantes de grupos de interés, los comités frecuentemente también solicitan información y asistencia de ciudadanos comunes quienes hayan tenido experiencia directa con determinada política o legislación, o quienes sentirán el impacto de la legislación o política legislativa.

Eventualmente, los comités contratan personas para complementar a su personal adscrito, que asistan en el desarrollo de las audiencias. Los comités pueden contratar al personal necesario, previa autorización que el Comité de Régimen y Administración puede emitir con fundamento en el Título IV del reglamento que rige a dicho comité.

Los individuos así contratados, serán eventuales o provisionales y no podrán ejercer su encargo más allá de un año o después de concluida la legislatura, lo que ocurra primero. El personal es designado conjuntamente por la presidencia del comité y por el integrante de mayor rango (*ranking member*) de la minoría del comité que requiere los servicios complementarios. El comité debe entonces enviar la información sobre la calificación de la persona cuya contratación solicita al Comité de Régimen y Administración. El Comité de Régimen y Administración debe

cerciorarse de que el personal contratado en estos términos posea cualificaciones únicas en virtud de las cuales el comité no podría contratarlo directamente por su cuenta.

Un comité que desee contratar a una persona que actualmente preste sus servicios para un órgano o dependencia del gobierno federal norteamericano, debe presentar una carta al Comité de Régimen y Administración para aprobación. Además, debe presentar una carta con la aprobación de la dependencia en cuestión, así como información sobre puesto y salario del prospecto. La revisión por parte del Comité de Régimen y Administración debe incluir una valoración de la relación costo-beneficio de la contratación. El personal adicional necesario también puede ser contratado como becario.

Finalmente, la Consejería Jurídica del Senado (*Senate Office of Legislative Counsel*) auxilia en la preparación de diversos borradores y documentos de trabajo. Los abogados de dicha oficina frecuentemente colaboran estrechamente con los comités en la preparación de la legislación tratándose, sobre todo de las audiencias legislativas.

### **Audiencias conjuntas**

Los comités están facultados para conducir las audiencias conjuntamente con otros comités o subcomités. Cuando trabajen conjuntamente, deben ponerse de acuerdo en las reglas del procedimiento y cuestiones logísticas. Por ejemplo, en enero del año 2000, el Subcomité de Comercio y Finanzas Internacionales y el Subcomité de Política Económica (ambos pertenecientes al Comité de Banca, Vivienda y Asuntos Urbanos), llevaron a cabo audiencias conjuntas en materia de créditos bancarios para Latinoamérica.

También es posible que sesionen conjuntamente comités de la Cámara de Representantes y del Senado. Por ejemplo, en marzo del año 2000 los Comités de Asuntos de los Veteranos de Guerra, tanto de la Cámara de Representantes como del Senado, sesionaron conjuntamente para analizar propuestas legislativas de la asociación denominada Veteranos de Guerras Extranjeras.

Algunos observadores consideran las sesiones conjuntas como una forma eficiente de aprovechar el tiempo y los recursos de los comités. Las audiencias conjuntas reúnen la experiencia y perspectiva de diferentes actores políticos. Pueden reducir muchos de los inconvenientes que emanan de acciones y propuestas contradictorias. Sin embargo, las audiencias conjuntas no son frecuentes. Algunos legisladores consideran que llevar a cabo las audiencias legislativas de manera separada, enriquece el trabajo parlamentario al facilitar que diversas perspectivas sean tomadas en consideración, tanto de testigos como de grupos de interés y de los propios legisladores integrantes de los comités.

### **Prohibiciones para sesionar**

El Reglamento del Senado determina cuándo los comités se pueden reunir para

sesionar. De conformidad con la Regla XXVI parágrafo 1, los comités y sus subcomités se pueden reunir durante los períodos de sesiones, durante los recesos, o bien en los períodos extraordinarios. Sin embargo, los comités no podrán reunirse cuando el Senado haya sesionado durante dos horas, o después de las dos de la tarde cuando el Senado está en período de sesiones [Regla XXVI, parágrafo 5(a)]. Esta restricción está diseñada para evitar que las sesiones de los comités se traslapen con las del pleno del Senado; permitir mayor participación de los senadores en las discusiones de la cámara; reducir las interrupciones de las sesiones de los comités con motivo de las votaciones en el pleno;

y minimizar los conflictos en las agendas de los legisladores.

El Comité de Gastos (*Committee on Appropriations*) está exento de esta regla, así como también el Comité de Presupuesto. El resto de los comités pueden también excepcionarse de la regla mediante acuerdo unánime de sus integrantes, o por acuerdo conjunto de los líderes de la mayoría y minoría. Cuando esto sucede, el líder de la mayoría debe anunciar, al iniciar la jornada, en el salón de sesiones, la hora y lugar de la sesión de comité.

El Reglamento del Senado establece los tiempos en los que los comités pueden reunirse para sesionar (Regla XXVI, parágrafo 6). Específicamente, pueden sesionar en la mañana hasta las 11:00 horas, o de las 11:00 a las 14:00 horas. Esta regla tiene como fin minimizar los problemas que surgen cuando las sesiones de los comités se celebran simultáneamente con las de otras comisiones o con las del pleno. Sin embargo, en la práctica los comités no siempre se ciñen a estas reglas.

## **Programación de las audiencias**

Cualquier senador puede persuadir al comité de realizar una audiencia, pero es la presidencia del propio comité la que controla su agenda. Para estos efectos es primordial para los comités, en la organización de su agenda, elegir fechas y horas que sean convenientes para los líderes. El Sistema de Información Legislativa del Senado permite a los comités coordinar sus agendas para evitar el traslape de sesiones. Este sistema automatizado provee a senadores y personal con reportes oportunos sobre las agendas de los comités. Los reportes son entregados todas las semanas a la oficina personal de cada senador y cubren todas las actividades del legislador ante los comités y subcomités para las siguientes dos semanas. Desde luego que a cada oficina de comité se le entregan los reportes de actividades de sus senadores integrantes.

## **Aviso de audiencia**

Conforme al Reglamento del Senado, los comités deben anunciar públicamente la fecha y hora de sus audiencias, con por lo menos una semana de anticipación. El Comité de Gastos y el de Presupuesto están exentos de esta limitación. Esta regla también puede exceptuarse para los demás comités, siempre y cuando acuerden que existe una causa necesaria para sesionar con anticipación. Los avisos de

audiencia se publican en el periódico parlamentario denominado *Congressional Record*; en los reportes que emite el Sistema de Información Legislativa del Senado; y en el sitio web oficial de dicha cámara.

Las normas particulares que rigen a cada comité pueden diferir respecto al Reglamento del Senado. Por ejemplo, las reglas del Comité de Medio Ambiente y Obras Públicas establecen que las audiencias que se realicen con menos de una semana de aviso público, requieren la conformidad del líder de la minoría, sin que en ningún caso se pueda celebrar con menos de 24 horas de aviso. Las normas que rigen al Comité de Agricultura, Alimentación y Bosques, también permiten celebrar audiencias con menos de una semana de aviso, si la presidencia del comité o subcomité de que se trate determina que no se trata de un asunto controversial, o cuando la mayoría de sus integrantes estén de acuerdo en que concurren circunstancias especiales que lo hacen necesario. Las disposiciones del Comité de Salud, Educación, Trabajo y Pensiones exigen que se avise a todos sus integrantes del lugar, fecha y hora de las reuniones, el tema a tratar y la lista de los testigos a examinar, siete días antes del aviso público de la audiencia.

Una resolución vigente del Senado exige que los comités notifiquen inmediatamente a la oficina encargada de la publicación del periódico oficial de dicha cámara de todas las audiencias o reuniones agendadas. La notificación debe incluir el tiempo, lugar y propósito de la sesión. Asimismo, deben avisar de cualquier cambio o cancelación tan pronto como ocurra.

### **Selección e invitación de los testigos**

Los comités tienen especial cuidado al seleccionar a los testigos, para cerciorarse que se trata de verdaderos expertos, que hayan tenido contacto con los hechos que se investigan, o sean personas con puntos de vista representativos de los grupos de interés. Asimismo, ponen mucha atención en el orden y formato de presentación del testimonio.

Por lo general, los comités se esfuerzan por que todos los puntos de vista relevantes sean representados en los testimonios, pero esto no siempre sucede. El Reglamento del Senado permite que los miembros del comité que pertenezcan al partido minoritario inviten a los testigos de su elección, a por lo menos una sesión de la audiencia, sin que los integrantes de la fracción mayoritaria puedan oponerse. Sin embargo, este recurso formal no se emplea con frecuencia, siendo en cambio más común que los integrantes se pongan de acuerdo de manera amistosa e informal.

Para poder declarar, los testigos deben ser invitados por el comité que lleva la audiencia. Antes de ser oficialmente invitados, los prospectos son identificados y, en muchas ocasiones, entrevistados por el personal del comité. Cuando testigos apropiados son localizados, la presidencia del comité envía una invitación formal. Ésta contiene información básica sobre el lugar, fecha, hora y propósito de la audiencia. Además de especificar los hechos, leyes o aspectos sobre los que versará el testimonio, la carta de invitación suele contener el límite de tiempo para el desahogo del testimonio.

La carta puede contener información adicional, como el nombre de los integrantes del comité, algunas reglas del comité, el problema que originó la audiencia, artículos de la prensa y un número o dirección de contacto con personal del comité. Es común que el personal del comité se reúna con el testigo antes de la audiencia para revisar el procedimiento y resolver dudas.

Existe una norma vigente en el Senado que permite el reembolso de gastos a los testigos. El monto del reembolso por regla general no puede exceder la cuota fijada por el Comité de Régimen y Administración en base a una cuota diaria; sin embargo, excepcionalmente se pueden apartar de esta regla de manera casuística y por circunstancias particulares que lo ameriten. El comité también puede reembolsar al testigo por los gastos de transportación en los que haya incurrido, aunque esto no es común. La carta de invitación puede aclarar esta circunstancia. Los testigos que son llamados por citatorio y no por carta de invitación, no son reembolsados en gastos.

### **Testimonio adelantado por escrito**

La carta de invitación puede también solicitar que el testigo envíe al comité su información biográfica y que adelante una copia de su testimonio por escrito. El Reglamento del Senado exige que todos los testigos entreguen una copia de su testimonio escrito al comité por lo menos un día antes de la audiencia. Los reglamentos particulares de cada comité presentan variaciones a esta norma, aunque usualmente es entre 24 y 72 horas y requieren la presentación de copias. Como sucede con otras disposiciones del Senado, el Comité de Gastos está exento de esta regla.

El presidente del comité y el integrante de mayor rango de la minoría, pueden determinar en qué ocasiones no resulta necesario archivar el testimonio escrito adelantado. También es práctica común que se solicite a los testigos que su testimonio oral se limite a comentar y resumir su testimonio escrito adelantado, de lo cual queda registro estenográfico. Desde luego, los miembros del comité pueden interrogar al testigo sobre su testimonio escrito o sobre otras cuestiones.

Los líderes de los comités tienen la autoridad para decidir cuándo resulta impráctico solicitar el testimonio escrito por adelantado, sobre todo tratándose de eventos nacionales o internacionales que por su carácter urgente requieren testimonio personal y oral inmediato. Sin embargo, en la mayoría de los casos se requiere el testimonio escrito adelantado para poder preparar el interrogatorio oral.

### **Formato y orden en el desahogo de los testimonios**

Los comités determinan el formato y el orden en que son presentados los testigos. Bajo el formato tradicional, los testigos presentan un resumen oral de su testimonio por escrito y posteriormente son interrogados. Sin embargo, en los últimos años, se han presentado diferentes formatos, como por ejemplo presentar simultáneamente a varios testigos con puntos de vista divergentes en una mesa de

discusión. En estos casos, los testigos presentan sus opiniones sobre determinados tópicos y los integrantes del comité los interrogan. Algunos observadores creen que este formato enriquece el debate. Los comités han experimentado también con otros formatos que no han alcanzado popularidad como seminarios, conferencias y videoconferencias a través de Internet.

El orden en que los testigos declaran también está determinado por el comité. El protocolo generalmente exige que los senadores o representantes rindan su testimonio antes que el resto de los testigos. Las celebridades que van a testificar, dado que atraen la atención de los medios y del público, son cuidadosamente ubicadas. Los académicos, servidores públicos y representantes de grupos de interés rinden su testimonio en el orden en que mejor comuniquen las intenciones políticas del comité. Por ejemplo, un comité puede arreglar el orden de los testimonios de manera que los argumentos de un individuo sean refutados o controvertidos por el siguiente en orden, de manera un tanto dialéctica.

### **Citatorios y declaraciones**

La mayoría de los individuos responden favorablemente a la invitación de los comités, considerando que es una valiosa oportunidad para comunicar y divulgar su punto de vista sobre cuestiones de política pública. Sin embargo, si una persona no se quiere presentar voluntariamente, el comité o subcomité pueden requerirlo mediante citatorio (regla XXVI, parágrafo 1). Los comités también pueden requerir por este medio la presentación de libros, registros y documentos en general. Los citatorios no son frecuentes, pero cuando se expiden, generalmente es tratándose de audiencias de investigación.

Los reglamentos particulares de cada comité amplían el Reglamento del Senado en cuestión de citatorios. Algunos comités otorgan exclusivamente a su presidencia la facultad de girar citatorios, mientras que otros permiten delegarla. Otros, requieren el voto mayoritario de sus integrantes y, otros más, tienen disposiciones más precisas, como por ejemplo el Comité de la Pequeña Empresa que requiere únicamente el acuerdo o consentimiento de la mayoría de los integrantes del comité, que puede ser otorgado de manera informal. En cambio, el Comité de Inteligencia requiere que cada citatorio sea acompañado de copia de la resolución que autoriza la creación del comité y de su reglamento.

El comité que requiera girar un citatorio, puede obtener el formato respectivo ante la Consejería Jurídica del Senado. Los citatorios generalmente son entregados por personal del comité o por un alguacil. El cumplimiento forzoso de un citatorio sólo puede hacerse a instancia del Senado (por resolución del Pleno). Existen dos formas de hacerlo cumplir. La primera consiste en que el comité reporte al pleno del Senado el desacato a su citatorio; si el Pleno aprueba la resolución, se notifica la misma al Procurador General para su cumplimiento. Conforme al segundo método, el comité notifica el desacato al pleno del Senado para que éste decida si la Consejería Jurídica del Senado debe tramitar o no ante un juez una orden judicial de presentación.

El personal adscrito al comité generalmente consulta a expertos para reunir información para la preparación de una audiencia. Esto se puede hacer de manera informal, mediante simples entrevistas de trabajo. Sin embargo, una manera más formal de obtener la información es mediante deposiciones. Mediante este método el personal del comité toma testimoniales en privado, a personas que posteriormente pueden o no declarar en sesión pública. Aunque son más informales, las deposiciones pueden rendirse bajo juramento y en compañía de un abogado. También se pueden hacer transcripciones de las mismas.

Aunque el Reglamento del Senado no prevé expresamente que el personal adscrito a los comités pueda tomar las deposiciones, el pleno ocasionalmente lo ha autorizado. Por ejemplo, el Senado aprobó una resolución (*S. Res 229, 103rd Congress*), mediante la cual autorizó expresamente al personal adscrito al comité que investigó el escándalo *Whitewater*.<sup>9</sup>

La mayoría de los reglamentos de los comités carecen de normas en relación a las deposiciones. El reglamento del Comité de Relaciones Exteriores establece que “bajo la dirección del Comité, el personal podrán tomar deposiciones a los testigos”. Sin embargo, dicha norma ha sido cuestionada con base en el hecho de que, por regla general, las deposiciones son autorizadas mediante resolución del Senado. El Comité de Asuntos Gubernamentales sí regula ampliamente a las deposiciones, toda vez que este comité, a través de su Subcomité Permanente de Investigaciones y a diferencia del resto, tiene amplias facultades para instruir audiencias de investigación y de vigilancia.

## Informes y expedientes

Los miembros del comité generalmente solicitan al personal la preparación de resúmenes y material con antecedentes, para que los senadores lo utilicen antes y durante las audiencias. Esta información es arreglada en carpetas para presentarla de manera ordenada y sistemática.

Estos informes pueden comprender una gran variedad de tópicos, incluyendo propósito, tema, campo, antecedentes históricos, legislativos, judiciales, etc. Para las audiencias legislativas, una copia y explicación de cada una de las medidas a considerar, estudios comparativos, artículos de prensa, estudios académicos, suelen ser de gran utilidad. Para ayudar a los senadores con el desahogo de los testimonios, los reportes suelen incluir un apartado con el nombre de los testigos, su ficha biográfica, un resumen de sus declaraciones, el orden en que rendirán su testimonio, etc.

<sup>9</sup>El escándalo *Whitewater* se refiere a una controversia política en el que estuvieron involucrados el Presidente Bill Clinton, su esposa Hillary y sus socios Jim y Susan McDougal, con motivo de sus negocios inmobiliarios a través de la compañía desarrolladora *Whitewater Development Corporation*. El escándalo se originó cuando, en noviembre de 1993, David Hale acusó al Presidente Bill Clinton de que cuando era Gobernador de Arkansas lo presionó para otorgar un préstamo de ilegal de 300 mil dólares —con cargo al erario público— a Susan McDougal, quien era socia de los Clinton en el negocio inmobiliario que tenía proyectado desarrollar un destino vacacional en *Whiteriver*, Arkansas.

Antes de las audiencias, el personal de la comisión suele reunirse con los senadores en lo individual para informarles sobre los aspectos principales de la audiencia y para resolver sus dudas.

## **Publicidad y medios**

La finalidad de los comités al hacer una audiencia no se limita a recabar información para la adopción de política legislativa. Muchas veces la finalidad de las audiencias es hacer público un determinado problema político -y el particular enfoque con el que sea tratado-, para obtener apoyo de la opinión pública, el respaldo de una política legislativa o, en general, para lograr un efecto político. La exposición mediática de un problema a través del empleo de audiencias de investigación o de vigilancia, suele ser un método muy efectivo de hacer política legislativa en el Congreso norteamericano.

El Reglamento del Senado autoriza a los comités a difundir sus audiencias que son abiertas al público, pero deja a los comités y subcomités la facultad de regular a detalle el procedimiento. Las reglas de algunos comités, por ejemplo Agricultura, Alimentación y Bosques; Jurisdiccional; y de Régimen y Administración, son omisas en cuanto a la difusión de las audiencias. Las prácticas del comité y las decisiones de su presidencia son las que mayormente determinan la manera como las audiencias son difundidas. Algunos comités, en cambio, establecen normas mínimas. Por ejemplo, el Comité de Gastos tiene una regla conforme a la cual, si algún miembro de uno de sus subcomités se opone a la difusión de una audiencia abierta al público, la cuestión se tiene que decidir por todos los senadores integrantes del comité. Las reglas del Comité de Energía y Recursos Naturales establecen que los medios de información deben posicionar sus equipos de manera que no obstruyan a los testigos o senadores, ni interfieran en el ordenado desenvolvimiento de las audiencias.

Otros comités tienen una reglamentación bastante más desarrollada. El reglamento del Comité de Finanzas exige que las transmisiones de una audiencia sean previamente aprobadas por la presidencia del comité, mediando solicitud ante el director de personal, por lo menos un día antes. Las disposiciones que rigen a este comité también se refieren a la instalación del equipo y la iluminación, así como al derecho de los testigos a oponerse a ser fotografiados o a que sus imágenes sean difundidas por televisión. El reglamento del Comité de Ética exige que el personal de medios que cubra las audiencias esté acreditado ante la Galería de Radio y Televisión. Los fotógrafos deben estar acreditados ante la Galería de Fotógrafos de Prensa.

Los asesores de prensa de los comités generalmente son responsables de planear la cobertura mediática de las audiencias y típicamente emplean una serie de técnicas para atraer y manejar a los medios. Los comités son asistidos en esta tarea por las galerías de Prensa, de Periódicos, de Radio y Televisión, y de Fotógrafos de Prensa. La labor del personal de dichas oficinas no sólo es facilitar la cobertura de las actividades del Senado, sino también asistir a los miembros de los comités y al

personal adscrito con sus responsabilidades y compromisos mediáticos. El personal de las galerías puede asistir a los comités de varias maneras, como por ejemplo, distribuyendo comunicados de prensa, declaraciones de testigos, resolviendo diferencias entre equipos de camarógrafos o combinando recursos de los medios informativos para máxima difusión.

Algunos comités rutinariamente envían cartas a los medios de información avisándoles de los eventos próximos. Esta información generalmente incluye una lista de las audiencias con descripción de cada una, enfatizando porqué se les considera relevantes, así como la fecha, hora, lugar, nombres y números para contactar al personal del comité.

Los comunicados de prensa tienen un formato estandarizado para informar a los periodistas de las noticias más relevantes de los comités. Los comunicados de prensa también son distribuidos en los comités, en las oficinas personales de los senadores, y en las diferentes galerías de prensa.

El personal adscrito a los comités frecuentemente prepara paquetes de prensa, previo a las audiencias. Éstos pueden incluir una variedad de material como declaraciones de la presidencia del comité o de algunos de sus integrantes, listas de testigos, copias de sus declaraciones adelantadas por escrito, y materiales con antecedentes diversos como recortes de prensa y estudios jurídicos, técnicos, académicos, etc.

Conforme se aproxime el día de la audiencia, los reporteros frecuentemente se acercan al personal del Comité en busca de información. Aunque, por lo general, el personal parlamentario tiene limitadas las cuestiones acerca de las cuales puede hablar con la prensa.

Las conferencias de prensa son una forma común de informar personalmente y contestar preguntas acerca de los aspectos de una audiencia. Algunos senadores prefieren reunirse de manera informal con los reporteros, mientras que otros prefieren un ambiente más estructurado e institucional. Las conferencias de prensa formales tienen lugar en el estudio multimedia que ocupa la sala S-325 en el Capitolio. Las secretarías de prensa contactan al personal de la Galería de Radio y Televisión para asegurarse que dicho espacio esté disponible.

De acuerdo con la edición de 1996 del Manual del Senado Norteamericano (*U.S. Senate Handbook*), sólo los miembros de la prensa pueden reservar el estudio multimedia y las secretarías de prensa deben contactar a un miembro acreditado de cualquier galería de prensa para asegurar su invitación al estudio. Generalmente, sólo los legisladores pueden ser entrevistados en el estudio. Las excepciones deben ser autorizadas por alguno de los comités ejecutivos de las galerías de medios del congreso.

Cuando se reserva una conferencia de prensa en el salón multimedia, se publica un aviso en el boletín electrónico del Senado y es mostrado en todas las galerías de medios. Los senadores también pueden reservar tiempos en la Galería de Prensa del Senado; sin embargo, allí no están permitidas las cámaras.

En los últimos años, los comités han publicitado sus audiencias en sus sitios

oficiales de Internet<sup>10</sup>. Los vínculos de las páginas de los comités llevan a los sitios relacionados con sus audiencias. Algunos comités proveen con listas de las audiencias, fechas, testigos; otros publican declaraciones de senadores o testimonios; y algunos hasta fragmentos videograbados de las audiencias.

### **Aspectos administrativos**

Decenas de arreglos administrativos deben ser efectuados antes de una audiencia, y éstos usualmente son efectuados por el personal administrativo. Las dos cuestiones principales son reservar un auditorio o salón de audiencias y solicitar con suficiente anticipación el reporte de los debates. Si los salones de audiencias propios del comité no están disponibles, el comité puede utilizar habilitar cualquier otro salón del Capitolio, inclusive aquellos administrados por otros comités.

Los comités están autorizados para contratar personas que se ocupen de hacer los reportes de debates, versiones estenográficas y otro tipo de asistencia de firmas privadas. El Comité de Régimen y Administración determina las tarifas que se pueden pagar por este tipo de servicios y proporciona directrices para su contratación.

Muchos detalles administrativos se refieren al arreglo del mobiliario, equipo y demás elementos físicos del salón que se vaya a utilizar para la audiencia. Éstos incluyen, entre otros, asegurar los muebles y equipo electrónico; disponer los lugares que ocupará cada miembro de la presidencia del comité en el estrado y colocar las placas con sus nombres; material de escritura, agua, hielo, martillo y bloque (del tipo que usan los jurados), temporizadores o cronómetros; suministrar a los integrantes de la presidencia con materiales no incluidos en los libros y expedientes, tales como el Reglamento del Senado, las particulares del comité y la Constitución norteamericana; reservar lugares para la prensa, para el personal adscrito al comité, testigos, personal de apoyo parlamentario; preparar las consolas de audio, micrófonos, iluminación, etc. Si hace falta, se puede solicitar seguridad adicional a la Policía del Capitolio. Suficientes copias de los materiales escritos, tales como declaraciones de los senadores y de los testigos, deben estar listas para su distribución en la audiencia.

Las audiencias de campo requieren consideraciones administrativas y de planeación diferentes de aquellas que se celebran en Washington. Éstas incluyen identificar la ciudad, distrito o estado y su específica ubicación; por ejemplo, un edificio federal, una escuela o recinto privado donde tendrá verificativo la audiencia. Puede ser necesario que el personal adscrito al comité viaje uno o dos días antes para asegurarse que todos los arreglos administrativos sean a satisfacción del comité, incluyendo la disposición específica de las mesas y sillas para los senadores, testigos, reporteros y público; la disponibilidad de equipo de sonido y los técnicos para operarlo; personal de seguridad, etc.

El financiamiento de los gastos para las audiencias de campo debe cumplir las reglamentaciones establecidas por el Comité de Régimen y Administración

<sup>10</sup><http://www.senate.gov/committees/index.cfm>

y que están compiladas en el capítulo II, apéndice D, del Manual del Senado Norteamericano (*U.S. Senate Handbook*). Especialmente relevante para que los comités realicen audiencias de campo es la sección VI (f) “Gastos de las audiencias”. Esta sección autoriza expresamente a que los comités, bajo ciertas condiciones, paguen a reporteros oficiales para que viajen al lugar de la audiencia.

Cuando las audiencias de campo son para auditar o supervisar algún organismo federal, puede ser posible, bajo la autoridad de supervisión de los comités, solicitar a la dependencia en cuestión que provea transporte y todas las facilidades a los senadores y personal del comité. Como este tipo de ayuda requiere el uso de recursos federales, generalmente se requiere que el presidente de la presidencia del comité envíe una carta al jefe de la dependencia gubernamental. Los gastos en que incurran los senadores y el personal parlamentario y que sean estrictamente necesarios para la atención de audiencias de campo, tales como hospedaje, alimentos, transportación, renta de automóviles, estacionamientos, alimentación, etc., son reembolsables. Para cualquier otro gasto y reembolso, se deben consultar la regulación aplicable, así como los criterios del Comité de Régimen y Administración.

### **Conducción de las audiencias**

Como lo señalamos previamente, las audiencias requieren una preparación intensiva. Los senadores y el personal esperan que las regulaciones aplicables se cumplan. Decisiones críticas tales como la elección de los testigos, el orden y formato de su declaración, han sido tomadas. Se ha realizado la investigación necesaria y los materiales más importantes se han compilado sistematizado y distribuido entre los senadores, personal adscrito y medios de comunicación. Aspectos administrativos, tales como el reporte de debates, han sido previamente atendidos. Con cuidadosa y dedicada preparación, se espera que la mayoría de las audiencias discurren de manera rutinaria. Sin embargo, los senadores y el personal a veces enfrentan eventos imprevistos que requieren un cambio de planes, tal como la necesidad de llamar testigos adicionales o celebrar la audiencia a puerta cerrada.

### **Quóruns**

Cada comité puede determinar el número de senadores integrantes necesario para tomar declaraciones a los testigos (Regla XXVI, párrafo 7(a) (2)). Con pocas excepciones, la mayoría de los comités autorizan a un senador a tomar declaración, ya sea bajo juramento o no. Por ejemplo, el reglamento del Comité de Gastos permite que un único senador tome declaración no jurada; sin embargo, para tomar declaraciones bajo juramento se requiere que el interrogatorio sea conducido cuando menos por tres senadores. Sin embargo, un senador es suficiente para tomar declaración bajo juramento si la audiencia es ante un subcomité del Comité de Gastos. El Comité de Servicios Armados exige que sean tres senadores los que conduzcan un interrogatorio bajo juramento, uno de los cuales debe ser del partido minoritario, a menos que la mayoría de los integrantes acuerde lo

contrario. El Comité de Educación, Salud, Trabajo y Pensiones permite que un único Senador conduzca la audiencia con la aprobación de la presidencia; sin embargo, para tomar declaración bajo juramento, se requiere la presencia de tres senadores cuando menos. El Comité de Régimen y Administración requiere cuatro senadores para tomar declaración bajo juramento y dos para testimonios no jurados; pero en ambos casos, una vez que se ha establecido el quórum, un solo senador puede conducir la audiencia aunque los demás se ausenten.

Antes de comenzar una audiencia, el personal adscrito al comité por lo general se entrevista con los senadores que lo integran, para saber quiénes planean asistir. Algunas veces el personal también obtiene información de dónde pueden ser localizados los senadores, en caso de que deban ser localizados para alcanzar el quórum necesario.

### **Audiencias a puerta cerrada**

La gran mayoría de las audiencias de comité son abiertas al público, como lo exige el Reglamento del Senado. Sin embargo las audiencias, al igual que otras reuniones de los comités, pueden ser cerradas al público en ciertos casos establecidas en el Reglamento del Senado (Regla XXVI, párrafo 5(b)). Un comité puede cerrar una audiencia en los siguientes casos:

- 1.- Envuelve información de seguridad nacional;
- 2.- Está relacionado con el personal, administración o procedimientos de un comité;
- 3.- Se puede invadir la privacidad de una persona, dañar su reputación o prestigio profesional, o puede resultar incriminatoria;
- 4.- Se revelen las identidades de personas relacionadas con la procuración de justicia o se puedan poner en riesgo sus operaciones;
- 5.- Cuando se revele información financiera o comercial protegida por la ley; y
- 6.- Cuando se divulgue información que otras leyes o normas protejan como confidencial.

El Reglamento del Senado también contiene un procedimiento específico para proceder al cierre de una audiencia. A instancia de cualquier senador integrante del comité, si dicha moción es apoyada por otro senador, el comité puede cerrar de manera temporal una sesión, durante el curso de una audiencia, para discutir si la audiencia debe cerrarse por alguna de las razones señaladas con anterioridad. Acto seguido, se abre nuevamente la sesión al público, sólo para votar de manera pública y nominal si es de cerrarse o no la audiencia. Mediante este procedimiento, un comité o subcomité puede cerrar al público una audiencia o solamente algunas de sus sesiones, pero nunca por más de catorce días naturales.

## Derechos de los testigos

Los derechos de los testigos están protegidos de manera implícita por lo menos por una disposición del Reglamento del Senado. La regla XXVi, parágrafo 5, permite que el comité vote para decidir si la audiencia se celebra a puerta cerrada si se considera que las cuestiones a discutir o las declaraciones de un testigo:

*...tenderán a incriminar a una individuo con un delito o conducta ilícita, o a dañar o afectar la reputación profesional de alguien, o de cualquier manera expondrán a un individuo al rechazo u oprobio público, o que claramente representarán una injustificada invasión a la privacidad de una persona...”*

Los derechos de los testigos en las audiencias del Senado tienen su principal fundamento en la Constitución, pero también en reglamentos propios de cada comité. La protección constitucional incluye la Primera, Cuarta y Quinta enmiendas. Mientras que los comités echan mano de las audiencias para obtener respuestas a sus preguntas, la Cuarta Enmienda prohíbe a las autoridades utilizar la coerción de cualquier tipo para obtener información. La Primera Enmienda protege a los testigos que quieran rehusarse a cumplir un citatorio, bajo el argumento de que se vulnera la libertad de expresión, reunión y petición. Conforme a la Quinta Enmienda, que protege la garantía a la no autoincriminación, los testigos pueden rehusarse a declarar o presentar cualquier tipo de evidencia que pueda ser usada en su contra, a menos que se les conceda inmunidad.

Entre los reglamentos de cada comité, muchos le conceden a los testigos derecho a estar asesorados por un abogado. Los testigos tienen derecho a que su abogado o consejero jurídico esté presente y le haga saber cuáles son sus derechos. Si el testigo es empleado gubernamental, o de una corporación o asociación, la presidencia puede determinar que no puede estar representado o asesorado jurídicamente por un abogado pagado por el gobierno, la corporación o asociación, cuando considere que se incurre en un conflicto de intereses. En este caso, el testigo puede ser asesorado por un abogado propio o por el personal del Comité. Más aún, el testimonio confidencial sólo puede hacerse público si el Comité así lo vota. Algunos comités le dan derecho al testigo de solicitar que las cámaras sean apagadas, en caso de que no quiera que su testimonio sea televisado.

## Declaraciones de apertura

Cuando está presente, la presidencia del comité generalmente preside sus audiencias. El Reglamento del Senado establece que, en ausencia de la presidencia, el miembro de mayor rango del partido mayoritario en el comité las presidirá. Los reglamentos de muchos comités establecen que si no está presente el presidente del comité, ni el integrante de mayor rango<sup>11</sup> del partido mayoritario, ni ningún otro

<sup>11</sup>En el Congreso norteamericano, el “miembro de mayor rango” o “miembro de mayor jerarquía” (*ranking member*) es el segundo legislador con mayor antigüedad en un comité del Senado o de la

de la mayoría, entonces será el miembro de más alto rango del partido minoritario quien presida las audiencias. Las reglas del Comité de Asuntos Gubernamentales establecen que si la presidencia y el senador designado no se presentan a los diez minutos de la hora fijada para el inicio de la audiencia, entonces el miembro de mayor jerarquía del partido mayoritario que esté presente puede presidirla. Si ningún miembro de la mayoría está presente, entonces el senador de mayor rango del partido minoritario puede abrir y presidir la audiencia, en tanto llegue un miembro de la mayoría; pero esto siempre y cuando haya sido previamente acordado por la presidencia del comité.

Para dar inicio a la audiencia, por lo general la presidencia del comité hace una declaración de apertura, señalando el tema y propósito de la sesión. La presidencia puede referirse a los acontecimientos de interés público que llevaron a la instauración de la audiencia y el enfoque del comité en los mismos. El presidente del comité puede también hacer referencia a aspectos del procedimiento. Al terminar la declaración de apertura, la presidencia por lo general le da el uso de la palabra al miembro de mayor jerarquía del partido minoritario para que a su vez haga una declaración de apertura. Si lo solicitan, otros senadores integrantes del comité pueden hacer uso de la palabra antes de comenzar propiamente la audiencia. El Reglamento del Senado no limita el tiempo durante el cual los senadores pueden hablar en las declaraciones de apertura. La presidencia, siendo la encargada de dirigir el procedimiento, puede establecer previamente los límites, o bien solicitar a los senadores que, en aras de la brevedad y celeridad del procedimiento, acorten sus intervenciones.

## Presentación y juramento de los testigos

Seguido a las declaraciones de apertura, la presidencia normalmente presenta a cada uno de los testigos de acuerdo al orden y formato acordado. En algunos casos, los testigos son presentados por un miembro que no es el presidente del comité.

En el Reglamento del Senado no se establece un procedimiento para tomar protesta a los testigos que van a declarar bajo juramento; sin embargo, por ley cualquier senador está facultado para tomar la protesta a un testigo que declarará ante un comité. Normalmente, los reglamentos de los comités establecen que el juramento puede ser solicitado a un testigo cuando el presidente del comité o el miembro de mayor jerarquía de la minoría lo consideren necesario; sin embargo, algunos reglamentos de comité difieren. Por ejemplo, el reglamento del Comité de Inteligencia exige que todos los testimonios sean recibidos bajo juramento.

---

Cámara de Representantes, que pertenezca al partido mayoritario. En muchos medios, al integrante más antiguo del partido minoritario se le denomina incorrectamente *ranking member*. Lo correcto es referirse al miembro más antiguo del partido minoritario como *ranking minority member*. En muchos comités, el integrante de mayor jerarquía de la minoría pertenece – igual que el presidente-, a todos los subcomités.

El legislador con mayor antigüedad ocupa la presidencia del comité (*chair*). Cuando la mayoría y, por lo tanto el control de una cámara, pasa a manos del otro partido político, lo más probable es que los miembros de mayor jerarquía de la minoría se conviertan en presidentes de comité, y viceversa.

El Comité de Ética requiere que todos los testigos que declaren en las llamadas audiencias adjudicatorias<sup>12</sup>, lo hagan bajo juramento, a menos que el senador que presida la audiencia determine lo contrario. En la práctica la mayoría de los demás comités casi nunca solicitan juramento a los testigos, a menos que se trate de audiencias de investigación o relacionadas con asuntos delicados.

### **Testimonios orales**

El Reglamento del Senado no limita el tiempo del que disponen los testigos para rendir su testimonio oral. En la práctica, sin embargo, algunos comités acuerdan poner límites de tiempo a las declaraciones. Como los comités por lo general tienen a su disposición los testimonios escritos por adelantado, no resulta útil ni práctico que los testigos lean completa su declaración en las audiencias. Las reglas particulares de algunos comités, incluidos los de Banca, Vivienda y Asuntos Urbanos; el de Finanzas; y el de Relaciones Exteriores, limitan las presentaciones orales de los testigos a un máximo de diez minutos. El reglamento del Comité de Inteligencia establece que las declaraciones orales “no excederán de un período razonable de tiempo, según lo determine la presidencia del comité o quienes conduzcan la audiencia”.

Algunos comités emplean un sistema de luces que guían a los testigos en sus presentaciones orales. La luz verde le indica al testigo que puede seguir con su declaración; la luz amarilla le indica al testigo que comience a concluir su testimonio oral; la luz roja le ordena al testigo que termine su declaración.

### **Límites de tiempo para interrogar a los testigos**

El período de preguntas y respuestas que sigue a la declaración de un testigo, presenta a los senadores la oportunidad de aclarar las declaraciones vertidas en los testimonios, oral y escrito, así como indagar cuestiones adicionales no señaladas con anterioridad, o bien, cuestionar la veracidad u objetividad del testimonio. Más aún, ofrece a los comités la oportunidad de crear un registro, de dejar constancia de lo declarado, para apoyar y dotar de fundamento a las acciones futuras que tome el comité. El personal del comité por lo general prepara preguntas y puntos de debate para los senadores. En algunos casos el testigo es informado de antemano sobre los aspectos que le serán preguntados.

Conforme al Reglamento del Senado, los senadores pueden hacer uso de la palabra por tanto tiempo como lo deseen. La mayoría de los comités no imponen ninguna restricción al derecho de los senadores para interrogar a los testigos. Sin embargo, algunos comités han adoptado una regla que limita a cinco minutos el tiempo máximo que cada senador dispone para interrogar a cada testigo. Tal es el caso de los comités de Agricultura, Alimentación y Bosques, Energía y Recursos

<sup>12</sup>En Derecho Anglosajón, una audiencia adjudicatoria es aquella que concluye con un fallo que resuelve sobre derechos, obligaciones o responsabilidades de personas, entidades públicas o corporaciones.

Naturales; Asuntos Indígenas. El comité de Banca, Vivienda y Asuntos Urbanos limita el tiempo de cada senador a cinco minutos cuando cinco o más senadores están presentes, y diez minutos cuando están presentes menos de cinco. Cuando las reglas de los comités son omisas a este respecto, la presidencia pone las reglas al inicio de la audiencia, o bien, al finalizar la declaración oral del testigo. Cualquiera que sea el procedimiento establecido, los líderes de los comités siempre tienden a tener la debida consideración hacia todos los senadores, de manera tal que, en la práctica, las reglas no son tan estrictas.

### **Orden de los interrogatorios**

Cada comité tiene la facultad de determinar el orden en que sus integrantes pueden interrogar a los testigos. Un procedimiento común permite alternar entre los partidos, en orden de jerarquía (antigüedad). En contraste, la llamada regla del “pájaro madrugador” (*early bird rule*) permite que los integrantes interroguen a los testigos en base al orden conforme al cual llegaron a la audiencia. Algunos comités, por ejemplo el de Agricultura, Alimentación y Bosques, usan una combinación de ambas reglas. En la práctica, los senadores presidentes de comité, en su carácter de directores de las audiencias, pueden considerar solicitudes para variar el orden del interrogatorio, para acomodarlo a las agendas y necesidades de los senadores integrantes.

Tanto el Reglamento del Senado, como la mayoría de los reglamentos de los comités, son omisos en la cuestión relativa a si otras personas distintas de los senadores que integran el comité pueden interrogar a los testigos que comparecen a una audiencia. Ante esta situación, es prerrogativa de la presidencia determinar si el personal adscrito al comité está autorizado, y bajo qué condiciones, a interrogar a los testigos. Esto normalmente se hace con el acuerdo del senador de mayor jerarquía de la minoría. El reglamento del Comité de Pequeños Negocios específicamente permite dicho proceder. El Comité de Energía y Recursos Naturales y el Comité de Asuntos Indígenas permiten designar a un empleado del comité para formular preguntas a los testigos. En estos casos, el personal adscrito sólo puede cuestionar a los testigos una vez que los senadores han concluido sus interrogatorios. En el mismo sentido, las reglas del Subcomité Permanente de Investigaciones (del Comité de Asuntos Gubernamentales) disponen que los testigos pueden ser interrogados por personal “autorizado” del subcomité.

## **V. Actividades posteriores a la audiencia**

Al final de los interrogatorios la presidencia del comité debe cerrar la audiencia, La presidencia puede hacer un resumen de lo que se logró y lo que se concluye, así como comentar las acciones que tomará el comité.

El Reglamento del Senado establece un procedimiento por medio del cual el comité puede dirigir a su personal adscrito para preparar compendios diarios de las declaraciones escritas presentadas por los testigos. También le puede encomendar

la elaboración de resúmenes diarios de los testimonios orales desahogados ante el comité. Estos resúmenes pueden ser distribuidos entre los integrantes del comité y la prensa. Con la aprobación de la presidencia y el senador de más jerarquía de la minoría, el comité puede incluir estos resúmenes en las versiones publicadas de sus audiencias.

Es importante señalar que, aun después de haber concluido las sesiones de testimonios orales e interrogatorios, los comités pueden hacer a los testigos preguntas de seguimiento para que las respondan por escrito, para profundizar en sus declaraciones previas, resolver las dudas de los senadores o para clarificar nuevas cuestiones surgidas en el curso de las audiencias. Para estos efectos, la presidencia frecuentemente anuncia que las actas públicas de las audiencias quedan abiertas por un período para que nueva información pueda ser incluida en las actas formales de las audiencias. Si la audiencia es de investigación, el comité puede preparar y elaborar el reporte de la misma. Si la audiencia es legislativa, el comité puede elaborar notas y distribuir las entre los senadores. Finalmente, el personal de los comités se debe encargar de las cuestiones administrativas tales como devolver el auditorio usado para las audiencias a su estado original y mandar cartas de agradecimiento a los testigos.

Los comités están implícitamente protegidos contra llamadas al orden en los debates del salón de sesiones, por las acciones tomadas en el curso de las audiencias [Regla XXVI, parágrafo 7 (a) (3)]. Esto es algo así como una especie de inviolabilidad para los senadores. Luego entonces, si algún senador considera que una audiencia fue conducida impropriamente, debe hacerlo saber al propio comité antes de que la medida que fue objeto de la audiencia sea reportada al pleno. Una vez que la medida adoptada por el comité se reporta ante el pleno, los llamados al orden por acciones tomadas durante las audiencias, no serán sostenidos.

Aunque los comités no están obligados a imprimir sus audiencias, en la práctica la mayoría lo hace. La Regla XXVI parágrafo 10(a) es el fundamento para hacerlo, pero exige que se mantengan separadas de la oficina personal del presidente del comité, en tanto las transcripciones de las audiencias y sus materiales relacionados son propiedad del Senado norteamericano y todos los integrantes del comité y demás senadores tienen derecho a consultarlas.

La Regla XXVII, parágrafo 5, establece que las medidas solicitadas al senado por los comités no serán tomadas en consideración a menos que el reporte que debe acompañar a la solicitud haya estado disponible a los demás senadores con por lo menos dos días de anticipación. Dicha disposición exige además que si la medida fue solicitada con motivo de una audiencia, el comité a cargo debe hacer todos los esfuerzos razonables para que las audiencias sean impresas y disponibles para los senadores.

Algunos comités permiten que los testigos revisen sus declaraciones, con el propósito de corregir errores de transcripción, gramaticales o errores obvios sobre los hechos. La corrección del testimonio debe ser solicitada a la presidencia del comité o a la persona por ésta designada. Varios comités permiten que los testigos mismos hagan correcciones gramaticales menores. Las reglas del Comité de Ética

exigen que, salvo que la audiencia haya sido cerrada al público, las transcripciones sean publicadas “tan pronto como sea posible”. El presidente y el vicepresidente del comité pueden acordar que la audiencia sea publicada sin correcciones sin considerar que el tiempo proporcionado para revisarlas y corregirlas ha expirado sin que la transcripción haya sido devuelta con observaciones al comité.

Desde finales del siglo XIX las audiencias del Senado de los Estados Unidos de Norteamérica se publican; desde 1924 son impresas por la oficina de imprenta del Gobierno de los Estados Unidos y pueden ser compradas por el público; y desde 1938 se distribuyen a las bibliotecas públicas.

### Bibliografía<sup>13</sup>

U.S. Congressional Research Service. *Conducting Committee Hearings: A Guide for Preparation and Procedure* (82-211GOV; Dec. 14, 1982), by Richard C. Sachs. Text in: LexisNexis® *Congressional Research Digital Collection*.

----. *Field Hearings: Fact Sheet on Purposes, Rules, Regulations, and Guidelines*(RS20928; Mar. 13, 2006), by Thomas Carr. Text in: LexisNexis® *Congressional Research Digital Collection*. Also released June 21, 2004.

----. *Publications of Congressional Committees: A Summary* (98-673 GOV; Mar. 13, 2006), by Thomas Carr. Text in: LexisNexis® *Congressional Research Digital Collection*. Also released June 24, 2004.

----. *Types of Committee Hearings* (98-317 GOV; June 24, 2004), by Richard C. Sachs. Text in: LexisNexis® *Congressional Research Digital Collection*. Also released Feb. 17, 1999, and Mar. 30, 1998.

----. *Senate Committee Hearings: Arranging Witnesses* (98-336 GOV; Jan. 7, 2005) by Thomas P. Carr. Text in: LexisNexis® *Congressional Research Digital Collection*.

----. *Senate Committee Hearings: Preparation* (98-489 GOV; July 26, 2004) by Richard C. Sachs. Text in: LexisNexis® *Congressional Research Digital Collection*.

----. *Senate Committee Hearings: Scheduling and Notification* (98-337 GOV; Jan. 7, 2005) by Thomas P. Carr. Text in: LexisNexis® *Congressional Research Digital Collection*.

----. *Senate Committee Hearings: Witness Testimony* (98-392 GOV; Mar. 23, 2005) by Thomas P. Carr. Text in: LexisNexis® *Congressional Research Digital Collection*.

----. *Senate Judiciary Committee Consideration of Supreme Court Nominations* (94-379 GOV; June 6, 1994) by Denis Steven Rutkus. Text in: LexisNexis® *Congressional Research Digital Collection*.

----. *Senate Rules Affecting Committees* (98-311GOV; Dec. 21, 2006) by Betsy Palmer. Text in: LexisNexis® *Congressional Research Digital Collection*. Also released Feb. 28, 2003,

---

<sup>13</sup>Toda disponible en <http://openers.com>

# **Función deliberativa de las Cámaras**

**Juan Carlos Cervantes Gómez\***

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



Sumario: Introducción. 1. Función deliberativa, 2. Democracia deliberativa, 3. Proceso deliberativo, 4. Estado actual de la función deliberativa, 5. Conclusiones, 6. Referencias.

## Introducción

De las funciones que tiene encomendadas el Congreso quizá la más importante sea la de deliberar, pues ésta es mediante la que el órgano legislativo forma todas sus decisiones; es a través de esta función que las cámaras constituyen sus decisiones en representación del pueblo.

En la sociedad no puede darse una completa homogeneidad; es así, que las diferencias traen como consecuencia que se formen, en las diversas clases y partidos, opiniones públicas diferentes y opuestas, que se afirman políticamente, acercándose una frente a otras, es así que en una sociedad democrática, singularmente, *la opinión pública unitaria no puede ser nunca mero producto racional de la organización del poder estatal; por el contrario, debe ser aquella, en el estado democrático, la que legitime y sustente a la organización de autoridad.*<sup>1</sup>

Esta unificación de opiniones se da mediante la práctica de la deliberación, la cual se desarrolla en diversas sedes; no obstante de acuerdo con lo señalado por Maurice Hauriou, el Parlamento es el órgano deliberante por excelencia.

La deliberación política representa un método complejo para la constitución de la voluntad estatal; sin embargo es el que puede incorporar -si se realiza adecuadamente- a todos los intereses involucrados en una decisión, lo que tiene importantes ventajas, ya que si los argumentos de todas las partes interesadas han sido incorporadas a la resolución, esto le da una gran legitimidad, lo que se traduce en beneficios para todos, además de que se reducen los problemas de aplicación. Al respecto Habermas señala que el procedimiento que representa la política deliberativa constituye la pieza nuclear del proceso democrático.<sup>2</sup>

No obstante las ventajas de la deliberación -debido a fenómenos como el de la grupocracia- en los parlamentos modernos ha perdido utilidad, en virtud de que los debates ya no tienen como fin lograr que sus pares modifiquen su postura o cuando menos la atemperen. Actualmente la deliberación tiene a la opinión pública como objetivo, razón por la que la publicidad de los debates ha cobrado mayor interés. Este cambio en la utilidad del proceso deliberativo plantea el redimensionamiento de las deliberaciones en las comisiones, en virtud de que es en estos pequeños colegios donde puede tener mayor utilidad, pues es aquí donde tienen lugar los debates más intensos y técnicos, y por tanto donde la argumentación racional tiene mayor impacto, al grado de que es en estas sedes donde puede eventualmente cambiarse el sentido del voto de los grupos. Sin embargo, las condiciones actuales de las normas que rigen los debates en las comisiones —prácticamente inexistentes—

<sup>1</sup>HELLER, Herman, Teoría del Estado, Fondo de Cultura Económica, México, 1998. p. 233-234.

<sup>2</sup>HABERMAS, Jürgen, *Facticidad y validez, Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Trotta, 4ª edición, Madrid 2005, p. 372

no son óptimas para que esto pueda darse en nuestro Congreso.

Tomando en cuenta la importancia de este tema, en el presente trabajo nos damos a la tarea de analizar el concepto en general, así como su proceso; posteriormente, nos ocupamos del procedimiento parlamentario de deliberación; de igual forma analizamos un concepto vital para entender este tema que es la democracia deliberativa, para finalmente tratar el estado actual de esta función.

## 1. Función deliberativa

La función deliberativa es la actividad característica del Parlamento; sin embargo, no se le concede la importancia que tienen funciones como la Legislativa o la de control a pesar de que el desarrollo de ésta es necesario para el adecuado ejercicio de las últimas.

Es por lo anterior, que debemos establecer el fundamento de esta importante función parlamentaria.

### A. Funciones implícitas de la Cámaras

La Constitución prevé en forma expresa diversas funciones de las Cámaras del Congreso Federal; es así, que en el artículo 73 se encuentra prevista la función legislativa y las materias en que es competente la Federación, así mismo en la fracción XXX de este mismo artículo se prevén las materias implícitas; en el artículo 74 la función presupuestal y en el artículo 76 la ratificación de tratados, no obstante las funciones como la de comunicación y desde luego la de deliberación no están previstas de forma expresa; sin embargo, éstas son llevadas a la práctica.

Si bien el artículo 72 de la Constitución prevé el desarrollo de *discusiones* en su primer párrafo al señalar que: *Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas*, para lo cual se ordena la observación del *Reglamento de Debates*, el hecho es que las Cámaras llevan a cabo deliberaciones no sólo para constituir voluntad en lo que respecta a propuesta legislativas, sino para llevar a cabo la mayor parte de las tareas que tienen encomendadas por la Constitución. Las decisiones que forman las Cámaras deben estar precedidas por el desarrollo de un debate; no obstante, este procedimiento no está previsto a nivel constitucional sino a nivel reglamentario. En el Reglamento Interior de Congreso se estableció el apartado denominado *De las Discusiones* que comprende de los artículos 95 al 134, en el cual se establece el procedimiento genérico para los debates, que podemos considerar el fundamento de la función deliberativa.

### B. Definición

La función deliberativa es considerada el pilar de los sistemas democráticos, ya que a través de ésta se pueden llegar a constituir decisiones con características democráticas. No obstante que la utilidad que la deliberación tiene para la democracia se ha visto seriamente cuestionada, el hecho es que a la fecha esta representa el mejor mecanismo para insertar el sesgo democrático a las decisiones públicas.

Como puede observarse, la función deliberativa es una función más bien instrumental, ya que se emplea para llevar a cabo prácticamente todos los cometidos del Poder Legislativo, ésta se realiza mediante la celebración de deliberaciones sobre los asuntos que son puestos a consideración de las Cámaras del Congreso. La anterior afirmación hace necesario precisar el significado de la palabra deliberación, a fin de conocer los alcances de esta función.

El Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua define la palabra deliberar como: *Considerar atenta y detenidamente el pro y el contra de los motivos de una decisión, antes de adoptarla, y la razón o sinrazón de los votos antes de emitirlos*. De la anterior definición se desprende que deliberar es un acto de análisis y reflexión, previo a la toma de cualquier tipo de decisión.

Por otra parte, resulta de gran importancia revisar la concepción clásica de Aristóteles sobre la deliberación, quien señalaba que la deliberación se hace sobre cosas que están sometidas a nuestro poder, es así que los hombres deliberan, cada cual en su esfera, sobre las cosas que se creen capaces de poder hacer. El filósofo griego consideraba que la deliberación se aplica especialmente a las cosas que, estando sometidas a reglas ordinarias, son, sin embargo, oscuras en su desenlace particular, y respecto de las cuales nada se puede precisar de antemano.<sup>3</sup> En esta parte de la obra del estagirita se establecen los límites de la deliberación y se señala su utilidad, así mismo en el libro sexto se afirma que no debe confundirse examinar con deliberar, por más que deliberar sea en cierta manera examinar. Aristóteles consideraba que no podía haber sabia deliberación sin razonamiento, por lo que era necesario que sea aquélla un acto razonado de inteligencia, porque todavía no es una afirmación, es así, que reduce el término deliberación sabia a *la actitud de la deliberación que descubre y aspira siempre al bien*.<sup>4</sup> En esta parte se afirma que la deliberación es la fase previa a la toma de decisiones, la cual es útil en la formación de argumentos razonables para constituir la resolución. Aristóteles aceptaba la posibilidad de llegar al bien mediante el falso razonamiento. Los alcances y procesos que determina son aún vigentes para la deliberación en las sociedades actuales.

Por otra parte de acuerdo con Adam Przeworski, la deliberación es una forma de debate cuyo objeto es cambiar las preferencias que permiten a la gente decidir cómo actuar y distingue a la deliberación política que comprende una decisión que compromete a una comunidad.<sup>5</sup> Przeworski, aporta una concepción muy amplia de deliberación, la cual puede abarcar a la discusión; sobre el particular Cohen distingue la deliberación de la discusión argumentando que la primera recurre a razones mientras que la discusión se reduce a un intercambio de información.<sup>6</sup>

<sup>3</sup>Libro tercero, capítulo IV De la deliberación, en *Moral a Nicómaco*. ARISTÓTELES, DE AZCÁRATE, Patricio (tr.), *Moral, a Nicómaco*; 7ª Ed., Espasa-Calpe, México, 1980.

<sup>4</sup>Libro sexto, capítulo VII De la deliberación, en *Moral a Nicómaco*. ARISTÓTELES, DE AZCÁRATE, Patricio (tr.), *Moral, a Nicómaco*; 7ª Ed., Espasa-Calpe, México, 1980.

<sup>5</sup>PRZEWORSKI, Adam, Deliberación y dominación ideológica, en Jon Elster, (comp.) *La democracia deliberativa*, Gedisa, Barcelona, 2001, p.183

<sup>6</sup>Citado por PRZEWORSKI, Adam, Op. cit, p. 186.

Por su parte Amy Gutman, señala que la deliberación en la democracia no debería confundirse con la discusión intelectual en algún ámbito de especialidad, *ya que ésta debe entenderse como el toma y daca de la discusión pública con la finalidad de tomar una decisión para guiar la acción que pueda ser justificada frente a las personas obligadas por ella*. La discusión y aun el debate acalorado sobre cuestiones políticas, no es de por sí deliberación.<sup>7</sup> Las discusiones entre académicos no pueden ser consideradas deliberaciones ya que por regla general no se llevan a cabo con el fin de tomar decisiones cuyo fin sea guiar una acción. El fin de la deliberación a diferencia de la discusión académica, es justificar a través de argumentos decisiones concretas ante los que serán obligados por ellas.

Las anteriores posiciones nos permiten ubicar la formación de decisiones —a diferencia de la discusión— es un elemento esencial de la deliberación, la cual puede ser producida en distintas formas y por diversos entes; sin embargo, para efectos de este trabajo nos daremos a la tarea de analizar la deliberación que producen los órganos públicos.

Así tenemos que deliberación política es la acción o el acto de deliberar; y se entiende por deliberar el hecho de exponer un problema, discutir sobre el mismo y tomar una resolución al respecto, en forma ordenada y sistemática, por una corporación, una asamblea o un cuerpo colegiado.<sup>8</sup> Del anterior comentario se desprende que la deliberación implica una resolución colectiva sobre un asunto de gobierno o de administración, la cual debe ser adoptada posteriormente de un debate público, por una Asamblea que forma un cuerpo y debe constituir una autoridad pública.

Un aspecto esencial de la deliberación política, es ser realizada por una Asamblea, que desde luego la publicita a través de discusiones y debates, lo que hace imprescindible tener lugar con la concurrencia de varios miembros. A diferencia de la acción de gobierno o ejecución llevada a cabo por un solo individuo, el jefe de gobierno, la deliberación necesariamente debe ser un acto de varios.

Esta función constituye un poder, el poder deliberante que para una asamblea se traduce en la obligación de discutir y votar una resolución colectiva, que no es por sí misma ejecutoria, pero que el Ejecutivo está obligado a ejecutar.<sup>9</sup> Como vemos, esta función no obstante ser instrumental contribuye en forma determinante a legitimar y con ello fortalecer las decisiones del Poder Legislativo.

### **C. Órganos deliberantes**

De acuerdo con Oscar Alzaga, la naturaleza de la función a desempeñar por un órgano demandará y condicionará la composición y organización adecuada de

---

<sup>7</sup>GUTMAN, Amy, Democracia deliberativa y regla de la mayoría: una réplica a Waldron, en DWORKIN, Ronald (et. al.) *Democracia deliberativa y derechos humanos*, Gedisa, Barcelona, 2004, p. 277.

<sup>8</sup>ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA, Tomo VII Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, 2005, p. 174.

<sup>9</sup>Ibidem, p. 470.

aqué para abordarla en los términos más eficaces.<sup>10</sup> Los órganos del Estado pueden ser unipersonales o colegiados; es así; que un órgano encargado de llevar a cabo la función deliberativa debe tener un amplio espectro en su integración a fin de que puedan tener cabida voces muy diversas.

Existen diversos órganos deliberantes como los Tribunales Constitucionales o los que se encuentran en el ámbito del Poder Judicial ordinario como las Cortes Supremas y los tribunales colegiados o los jurados populares. Desde luego en el Poder Ejecutivo encontramos órganos y tribunales colegiados encargados de dar solución a las controversias entre los particulares y la administración. Sin embargo a pesar de haber tomado sus procedimientos de los tribunales en Inglaterra,<sup>11</sup> los parlamentos son los órganos deliberantes más característicos, ya que los debates que se desarrollan durante la constitución de su voluntad han sido considerados los más representativos de la pluralidad política de un Estado determinado, y con esto los generadores de las deliberaciones con tintes más democráticos, no obstante que la representación de éstos está siendo fuertemente cuestionada.

### **a. El parlamento como órgano deliberante**

Maurice Hauriou, define al Parlamento como un poder deliberante, porque considera que la deliberación es su propia operación de voluntad y que si se le denomina *poder legislativo*, es porque la legislación constituye una de sus funciones; sin embargo, Hauriou pensaba que no era conveniente calificar a un poder gubernamental por unas de las funciones que ejerce, ya que éstas son múltiples.<sup>12</sup> El Poder Legislativo lleva a cabo funciones de control del Ejecutivo y los otros órganos del Estado, así como funciones jurisdiccionales, por lo que reducir sus funciones a las legislativas, es impreciso.

Por otra parte Harold Laski, consideraba que un gobierno en un sistema representativo es un *gobierno por discusión*, la cual se lleva a cabo en el Parlamento.<sup>13</sup> El Parlamento es la sede natural de la discusión de todos los problemas públicos, discusión que puede derivar en la construcción de una solución lo más justa posible.

Es característica de todo órgano asambleario el seguir una mecánica compleja para la adopción de acuerdos, que incluye el debate y una votación final para

<sup>10</sup>AIZAGA VILLAAMIL, Oscar, (et al.), *Derecho Político español: según la Constitución de 1978*, Vol. II, Derechos fundamentales y órganos del Estado, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 2002, p. 342.

<sup>11</sup>Sobre el procedimiento judicial como antecedente del procedimiento parlamentario puede consultarse a MARTÍNEZ ELIPE, León, *Introducción al Derecho Parlamentario, Conexiones históricas y político-jurídico-parlamentarias*, Aranzadi, Pamplona, 1999, p. 57; ZAGREBELSKY, Gustavo, *El Derecho Dúctil*, Trotta, Madrid 1997, p. 26, y ARANDA ÁLVAREZ, Elviro, *Los actos parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, España, 1998, p. 45-46.

<sup>12</sup>HAURIOU, Maurice, *Principio de Derecho Público y Constitucional*, Ruiz Del Castillo, Carlos (traducción.) Editorial Reus S.A. Madrid, 1927, p. 469.

<sup>13</sup>LASKI, Harold J., *The foundations of Sovereignty and other essays*, 2ª impresión, Yale University Press, New Haven, 1931, p. 36.

comprobar la existencia de una mayoría suficiente a favor del acuerdo que en cada caso se adopte. Son características esenciales de los parlamentos el ser órganos representativos y deliberantes, la condición de órgano deliberante es consustancial a todo parlamento de nuestra época y, en buena medida, deriva de su condición de órgano representativo del pluralismo político, consustancial a la sociedad.<sup>14</sup>

Que el Poder Legislativo sea un órgano deliberante justifica la supremacía de la Ley, cuya formación es una de sus principales facultades. Si bien la Ley al igual que las normas reglamentarias del Ejecutivo, que también tienen carácter general, son expresión de la voluntad mayoritaria, se diferencian en que la primera ha sido sometida a un largo proceso de deliberación, en el que los grupos mayoritarios han tenido que argumentar sobre su propuesta y confrontar los argumentos de la minoría, lo que no ocurre en la formación de un reglamento del Ejecutivo. El que el Parlamento sea un órgano deliberante permite afirmar que la Ley y el resto de sus decisiones es producto del razonamiento, que se da en el debate entre la oposición y el grupo hegemónico, y no sólo una decisión política o de la voluntad autoritaria de la mayoría.

Al Parlamento no sólo se le consulta sobre sus opiniones respecto a determinados proyectos o propuestas. Se le preguntan argumentos y la respuesta no puede ser sólo el voto de si o no, ésta debe ser extensa y razonada, lo que hace necesaria la deliberación sobre su decisión, no sólo cada legislador en su oficina con su cuerpo de asesores, sino formal e informalmente con otros legisladores que se interesan por el mismo asunto, así como con los grupos e individuos interesados.<sup>15</sup>

Por su parte Carl Schmitt retomando el pensamiento de Rudolf Smend,<sup>16</sup> afirma que lo esencial del parlamento es la deliberación pública de argumento y contraargumento, el debate público y la discusión pública; sin embargo agrega que esto no implica que se tome en cuenta automáticamente la democracia.<sup>17</sup> Schmitt uno de los más severos críticos del Parlamento, en su obra destaca como el debate es esencial para el Poder Legislativo, pero también como éste ha perdido utilidad para garantizar una decisión democrática, ya que los representantes ante el Parlamento sólo tutelan los intereses del gran capital, lo que desata una crisis de esta institución, crisis esencialmente de representación democrática.

#### **D. Representación y deliberación**

Como se ha señalado, la deliberación es un método que coadyuva en la conformación de decisiones caracterizadas por su eficacia y racionalidad; el cual puede ser utilizado por cualquier organización humana.

Los grupos sociales desde épocas remotas han usado a la deliberación como

<sup>14</sup>ALZAGA VILLAMIL, Oscar, Op. cit., p. 326.

<sup>15</sup>WALDRON, Jeremy, Deliberación, desacuerdo y votación, en Ronald Dworkin (et. al.) *Democracia deliberativa y derechos humanos*, Gedisa, Barcelona, 2004., p 258.

<sup>16</sup>Rudolf Smend señalaba que la *ratio* del Parlamento radica en lo *dinámico-dialéctico*, es decir en un proceso de controversias entre contradicciones y opiniones, de lo que resultaría la auténtica voluntad estatal.

<sup>17</sup>SCHMITT, Carl, *Sobre el parlamentarismo*, 2ª ed., Tecnos, Madrid, 1996, p. 43.

método para resolver problemas y formar soluciones, debido a su eficacia. Sin embargo, con el crecimiento de los grupos sociales y la problemática cada vez más técnica que suponen los problemas de los Estados modernos, la deliberación se lleva a cabo a través de la figura de la representación, mediante la cual se pretende aglutinar a la mayor parte de intereses y exponer sus puntos de vista en las asambleas representativas.

Si bien la democracia implica la participación del mayor número de personas en las toma de decisiones públicas, el hecho es que en las sociedades modernas implantar mecanismos de democracia directa se antoja sumamente complicado.

Es así que los parlamentarios tienen la tarea de deliberar en representación de los ciudadanos. Es por esto que los Parlamentos son considerados fundamentalmente órganos de representación de la sociedad plural, donde toman asiento las diversas posiciones políticas para debatir los asuntos públicos.

No en vano una de las grandes aportaciones del pensamiento liberal a la política *contemporánea fue desplazar la polémica, que entre los contrincantes políticos puede producirse desordenadamente y a gritos en la calle o en las plazas públicas y reconducirla hacia un debate ordenado en el seno de las asambleas parlamentarias*. El debate parlamentario desde esta perspectiva es fruto de un proceso de racionalización del combate político entre las distintas fuerzas producto de una sociedad pluralista representadas en las Cámaras.<sup>18</sup>

La deliberación es un mecanismo mediante el que es posible conciliar la pluralidad de intereses y puntos de vista sociales, es así que los representantes populares deliberan en nombre de los distintos intereses, lo que es considerada su más importante función, que podemos reducir a la generación de debate en aras de arribar a soluciones consensuadas en las que todas las fuerzas políticas, intervengan en su conformación. Así se lograrán los consensos que la sociedad requiere a través de la institución de la representación parlamentaria.

La representación constituye una condición que hace posible asegurar que las preferencias de los ciudadanos serán atendidas durante el proceso de formulación de las políticas públicas. De acuerdo con Luisa Béjar, un aspecto clave para lograr esto lo constituye la sustitución de las fórmulas institucionales del pasado, por definición opuesta a la pluralidad política y a la competencia democrática; es decir, se debe considerar la participación de una parte significativa de la sociedad, integrada por sujetos con perfil y proyectos más o menos diversos que pueden estar en conflicto.<sup>19</sup> Para ello son necesarios métodos de elección que promuevan la pluralidad, a fin de que la realidad social tenga correspondencia con la integración de las Cámaras.

Sin embargo, la posibilidad de que las distintas formas de pensamiento concurran al Congreso no es suficiente, ya que se deben introducir los medios para que esa representación plural tenga diversas vías de expresión de sus puntos

<sup>18</sup>ALZAGA VILLAAMIL, Oscar, Op. cit., p. 326.

<sup>19</sup>BÉJAR, Luisa, La representación parlamentaria: una propuesta teórica desde la democracia deliberativa, Revista *Foro Internacional*, Num.162, octubre-diciembre 2000, Colegio de México, p. 632.

de vista y propuestas. Es decir, se debe procurar su concurrencia al debate en las asambleas, de forma que puedan expresar sus desavenencias en condiciones paritarias. Debemos recordar que los legisladores concurren a las Cámaras en calidad de representantes de un sector de la población y de los intereses de ésta, por lo que si se limita su posibilidad de debatir se está silenciando a una parte del pueblo y se está restringiendo su posibilidad de participar en las deliberaciones de la asamblea.

Debemos tener presente que la legitimidad de los regímenes representativos que se consideran democráticos esté fundada en su capacidad de conocer y atender las necesidades y expectativas del pueblo al que representan.

## 2. Democracia deliberativa

La democracia deliberativa es a decir de Bernardo Bolaños, simplemente la democracia en su versión clásica -la que nació en la antigua Grecia-, la de las asambleas cantonales suizas que inspiraron a Rousseau, la que practican a través de *la palabra*, la que resurge ocasionalmente en los Estados democráticos cuando un debate nacional permite la discusión entre representantes populares, expertos y opinión pública, es un procedimiento de decisión basado en la discusión, que no necesariamente deriva en el consenso, pero que sí requiere de una votación mayoritaria.<sup>20</sup> Por su parte Carlos Santiago Nino la define como el método más confiable para constituir soluciones justas, el cual se caracteriza por la confrontación de posiciones contrapuestas.<sup>21</sup> La democracia deliberativa es pues una forma de constituir en diversas sedes, soluciones a los problemas de la sociedad. Este método tiene como presupuesto fundamental la existencia de una deliberación democrática en la que se tenga acceso en forma paritaria a la tribuna en la que se lleve a cabo el debate. Los medios de comunicación en lo general no propician esta forma de deliberación, ya que es claro que los involucrados en el debate en los medios no acceden en forma paritaria a la discusión.

La deliberación que se lleva a cabo en los parlamentos es quizá la forma más representativa de la democracia deliberativa; sin embargo, el hecho de que la población no se sienta representado por los legisladores, está poniendo en duda esta afirmación.

De acuerdo con lo señalado por Santiago Nino, la democracia deliberativa se enfrenta al problema de dar cauce a las instituciones derivadas del constitucionalismo; concepto que va a depender del modelo particular de democracia que se tome y sus instituciones específicas, como la representación, la democracia directa, la necesidad de contar con un cuerpo legislativo colectivo y elegido popularmente. El concepto combina dos elementos, los derechos y la democracia; esta mezcla genera problemas, ya que no es fácil identificar concepciones normativas congruentes con

<sup>20</sup>BOLAÑOS, Bernardo, “¿Qué es la democracia deliberativa?” Revista *En pleno*, México diciembre de 2003. p. 24.

<sup>21</sup>SANTIAGO NINO, Carlos. *La constitución de la democracia deliberativa*, Gedidsa, Barcelona, 1997, p. 202.

estos ideales; en virtud de que la democracia significa, como mínimo, la regla de la mayoría, mientras que los derechos individuales suponen aceptación unánime o decisiones tomadas por funcionarios no electos democráticamente tales como los jueces y otras instituciones “minoritarias” como se observa, es sumamente complicado justificar la regla de la mayoría y la minoría simultáneamente.<sup>22</sup> En el anterior comentario queda evidencia la dificultad de generar procesos que hagan compatibles los ideales de la democracia y del derecho, problema que sólo puede salvarse mediante procesos deliberantes en los que se apliquen reglas basadas en la democracia para llevarlos a cabo.

Habermas en su obra *facticidad y validez* señala que la deliberación en la práctica de la legislación debe cuidar, no sólo la validez ética de las leyes; ya que previamente a la compleja pretensión de validez de las normas jurídicas debe atenderse la pretensión de tomar en cuenta en forma compatible con el interés común los intereses parciales que estratégicamente se afirman; y por otra parte, atender a los principios universalistas de justicia en el horizonte de una forma de vida determinada, caracterizada por constelaciones valorativas particulares.<sup>23</sup> Como puede observarse, la conciliación entre intereses particulares o de grupo y los derechos fundamentales previstos en el marco constitucional, es un proceso sumamente complejo en el que la deliberación juega un papel fundamental; sin embargo, esta deliberación tiene que tomar en cuenta características democráticas esenciales, como es la participación de todos los involucrados; es decir, debe darse una deliberación interpersonal sumamente amplia, ya que aunque la deliberación unipersonal se antoja contundentemente eficaz para la toma de decisiones útiles, en este caso la utilidad queda relativizada por lo que se requiere la participación de los diversos actores en el proceso.

La deliberación interpersonal es un elemento clave en la democracia deliberativa, ya que ésta nos permite arribar a soluciones en las que todos o por lo menos la mayoría estén de acuerdo, soluciones que pueden constituirse en las mejores. Al respecto John Rawls al referirse a la democracia como regla de la mayoría, exhibe su individualismo señalando que no hay nada que demuestre que la voluntad de la mayoría es infalible; considera que la reflexión individual parece permitir, el acceso a la verdad oral, lo que no significa que el intercambio de opiniones con otra persona no tenga ningún valor. Rawls señala que ciertamente podemos beneficiarnos de los resultados de la reflexión de otras personas, ya que compartimos, al menos parcialmente los mismos presupuestos y esquemas conceptuales.<sup>24</sup> Sobre la deliberación interpersonal Habermas señala que la tarea de la argumentación moral no puede desarrollarse monológicamente, sino que requiere de un esfuerzo cooperativo, por lo que la justificación de normas y órdenes requiere que se desarrolle una discusión real. Así mismo señala que en la argumentación los participantes tienen que partir de que en principio todos

---

<sup>22</sup>SANTIAGO NINO, Carlos, Op. Cit. p. 25.

<sup>23</sup>HABERMAS, Jürgen, (*Facticidad y validez*), Op. cit., p. 358.

<sup>24</sup>RAWLS, John, *Teoría de la justicia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995, pp. 348-354.

los afectados participan como libres e iguales en una búsqueda cooperativa de la verdad en la que la única coacción permitida es la del mejor argumento. El discurso práctico puede ser considerado como un modo muy exigente de la formación argumentativa de la voluntad.<sup>25</sup>

Por otra parte señala Carlos Santiago Nino, que la unanimidad parece ser un equivalente funcional de la imparcialidad, por lo que el método de diálogo deliberativo y la toma de decisiones mayoritarias pueden alcanzar soluciones imparciales, más eficazmente que cualquier método empleado para tomar decisiones que afecten al grupo, como el que resulta de la deliberación de un solo individuo.<sup>26</sup> La anterior afirmación parte del hecho de que si todos los afectados por una decisión pueden participar en la discusión con la posibilidad paritaria de expresar sus intereses y justificar una solución a un conflicto, ésta será muy probablemente imparcial y moralmente correcta si todos la aceptan libremente y sin coerción.

La teoría del discurso de Habermas prevé una intersubjetividad de orden superior que representan los procesos de entendimiento que se efectúan a través de los procedimientos democráticos o en la red de comunicación de los espacios públicos políticos. Estas comunicaciones no atribuibles a ningún sujeto global, que se producen dentro y fuera del complejo parlamentario y de sus órganos programados para tomar resoluciones, constituyen ámbitos públicos en los que puede tener lugar una formación más o menos racional de opinión y de la voluntad acerca de materias relevantes para la sociedad.

La deliberación de acuerdo con Habermas es el núcleo del proceso democrático, en el cual la teoría del discurso juega un papel fundamental; esta teoría se apoya en la concepción liberal, caracterizada por el hecho de que el proceso democrático se efectúa exclusivamente en la forma de compromisos entre intereses. Las reglas de la formación de compromisos que, a través del derecho universal e igual de sufragio, a través de la composición representativa de los órganos parlamentarios, a través del modo de decisión, a través de los reglamentos de régimen interior, etc., tienen la finalidad de asegurar la equidad de los resultados, se fundan y fundamentan en última instancia en, y desde los derechos fundamentales liberales. En cambio, conforme a la concepción republicana, la formación democrática de la voluntad se efectúa en la forma de un autoentendimiento ético-político; la deliberación habría de poder apoyarse, en lo que a contenido se refiere, en un consenso de fondo inculcado por la propia cultura en la que se ha crecido y se está.<sup>27</sup> La teoría del discurso toma elementos de ambas concepciones y los integra en el concepto de un procedimiento ideal para la deliberación y la toma de decisiones; procedimiento democrático que establece una conexión interna entre las consideraciones pragmáticas, los compromisos, los discursos de autoentendimiento y los discursos relativos a justicia, las cuales con la suficiente información relativa a los problemas

---

<sup>25</sup>HABERMAS, Jürgen, *Aclaraciones a la ética del discurso*, Trotta, Madrid, 2000, p. 17.

<sup>26</sup>SANTIAGO Nino, Carlos, Op cit, p. 166.

<sup>27</sup>HABERMAS, Jürgen, Op. cit., (*Facticidad y validez*), p. 372.

de que se trate -que como requisito indispensable debe estar ajustada a la realidad de éstos-se consiguen resultados racionales, o respectivamente resultados justos.

Como ha quedado de manifiesto, la participación de todos los interesados —o sus representantes- en la formación de la voluntad es un requisito indispensable para la existencia de la democracia deliberativa, proceso que busca la mayor participación en la toma de decisiones, pero sobre todo la participación informada.

Como hemos señalado, la deliberación con carácter democrático satisface la necesidad de legitimación de las decisiones de las asambleas; sin embargo, los debates que se presentan actualmente en los parlamentos, carecen de utilidad para la toma de decisiones, ya que los parlamentarios acuden a los debates con conclusiones predefinidas, conclusiones que difícilmente serán modificadas como consecuencia del debate plenario.

En las condiciones actuales de los parlamentos no se presenta la deliberación intersubjetiva, cuando menos no en el pleno. Si bien puede señalarse la existencia de una discusión, el hecho es que los argumentos esgrimidos en ésta, no contribuyen prácticamente en nada con la formación de la voluntad del órgano de representación de la voluntad popular; la decisión se limitará en la mayoría de los casos a la negociación con fines de lograr mayorías, negociaciones que no se dan en el seno de la asamblea y que no se caracterizan por la posibilidad de exponer argumentos con el fin de constituir una decisión basada en confrontación de razonamientos.

### **3. Proceso deliberativo**

La deliberación como cualquier proceso está dividida en fases; en el caso de la deliberación, las fases son interdependientes, ya que el desahogo de una es presupuesto para continuar con la siguiente. El desarrollo de cada fase debe estar regido por la racionalidad, ya que ésta permitirá tomar las mejores decisiones y lograr los consensos necesarios.

El proceso debe estar plasmado en normas que rigen la deliberación, las que deben generar condiciones que hagan más sencilla la formación de la voluntad de la asamblea; sin embargo, esto debe estar en concordancia con el respeto a la manifestación de las ideas de los distintos actores que concurren a debatir, con lo que se verá atendido el principio de equidad democrática. El respeto de las reglas se traducirá en beneficios para todas las fracciones que intervienen en la deliberación, ya que generará un respeto recíproco a la hora de las discusiones y propiciará mejores resultados derivados de la deliberación. Con la creación de normas reglamentarias del proceso deliberativo en las que todos los grupos estén de acuerdo, las decisiones que se tomen se sustentarán sobre la base de la igualdad que permite a todos expresarse, dialogar, discrepar y replantear sus posiciones al confrontarlas con otras si los argumentos son suficientes para considerarlo.

La deliberación se divide en tres fases que deben desarrollarse en el marco de un proceso perfectamente definido, sistemático y ordenado, las cuales abordaremos en seguida.

### **A. La exposición del problema.**

Para que haya deliberación se requiere la existencia de un problema o de un asunto a tratar o considerar, no pudiendo haber propiamente una deliberación si éste falta. Por lo que si las cámaras se ocupan de asuntos como los reconocimientos u homenajes, esto no implica una deliberación.

La exposición debe ser amplia; en ésta se deben incluir argumentos de fondo que deben ser soportados por un cúmulo importante de información técnica pero también por argumentos políticos y axiológicos.

En esta etapa se realiza el diagnóstico del problema para conformar la iniciativa, proyecto o propuesta que debe estar ampliamente descrito y desde luego justificado. En la exposición se debe incluir un minucioso análisis del problema, así como una propuesta de solución, y una sólida argumentación en la cual se ponderen los puntos a favor y en contra.

### **B. El debate.**

El debate o confrontación de ideas y puntos de vista constituye el núcleo del proceso deliberativo, el intercambio de información, argumentos e ideas acerca del problema y la probable solución.

Si no se presenta el debate porque existe unanimidad con respecto al tema o la mayoría no lo permite, no puede considerarse que haya deliberación sino sólo una resolución sin discusión.

Las reglas del debate dependerán de las características del órgano deliberante, sin embargo, para que pueda considerarse una autentica deliberación, éstas deben garantizar la participación si no de todos los miembros del órgano, cuando menos una participación equitativa de los representantes de las diversas formas de pensamiento que lo integran. Las minorías deben tener garantizada su participación en el debate para exponer sus argumentos a fin de tratar de allegarse el juicio de la mayoría; además de que resulta fundamental para dotar de legitimidad a las decisiones que sean tomadas por la mayoría.

### **C. La resolución**

Derivado del proceso deliberativo se generan decisiones obligatorias, ya que si el debate fue adecuado, esto nos permite presumir que los argumentos sobre los que se erige la decisión cuentan la racionalidad suficiente para ser avalados por lo menos por los integrantes de la mayoría. La resolución es la toma de postura definitiva con respecto al asunto en discusión que puede darse por medio de una votación, la cual puede servir para constatar simplemente el acuerdo entre los diversos actores o bien fungir como un instrumento para resolver las diferencias insalvables. En los sistemas democráticos, la toma de las decisiones requiere por lo menos del respaldo de la mayoría, pero siempre a condición de que todos sus miembros tengan antes oportunidad de participar, sin impedimento alguno.

Si no se da una resolución, ello puede ser consecuencia de que los argumentos esgrimidos no son suficientes o el momento no es adecuado para tomarla. Lo que puede derivar en la aportación nuevos argumentos o en diferir la resolución.

Si se han agotado todos los argumentos y la deliberación no lleva a la unanimidad, algunos deben actuar en contra de sus razones. Son obligados para hacerlo, y la autoridad para coaccionarlos de acuerdo con Przeworski deriva de la fuerza de los números, no de la validez de las razones. La deliberación puede llevar a una decisión fundamentada: puede aclarar los motivos por los que se toma y dilucidar las razones por las que no debería tomarse. Pero la resolución depende del voto no del debate.<sup>28</sup>

Señala Jeremy Waldron que la relación entre la democracia deliberativa y la votación puede ser difícil. La deliberación se dirige a consensos, en situaciones de disenso, no obstante la votación asemeja el reconocimiento del fracaso, ya que muestra que una discusión basada en las razones ha fracasado en la resolución de una cuestión. *La votación nos traslada de la consideración cualitativa de la sustancia al negocio escalofriante y cuantitativo de ver qué proposición goza del apoyo de la mayoría.* Sin embargo, añade el autor, que no hay más alternativa que votar si la deliberación nos ha dejado con una pluralidad irredimible de opiniones en una situación donde es necesario tomar un solo curso de acción.<sup>29</sup> La deliberación y el voto mayoritario no garantizan la toma de decisiones imparciales; sin embargo, en su opinión *puede tener un efecto útil y saludable*, ya que la gente puede detectar errores de razonamiento de unos y otros, recordar las cosas que se han subestimado, aunar sus experiencias y recoger información, enriquecer las perspectivas de unos y otros, etc.

El proceso deliberativo debe culminar con una resolución, en la cual se busque la unanimidad o consenso; sin embargo, tomando en cuenta que frecuentemente los asuntos sobre los que deben pronunciarse los órganos deliberantes, son sumamente controversiales y por tanto no es fácil llegar a posturas medias, se debe considerar como un medio para la solución la votación mayoritaria, la cual resuelve el problema de la toma de decisión; sin embargo, si en el debate la oposición no contó con los cauces adecuados para plantear sus argumentos, esto traerá como consecuencia que la legitimidad de la decisión se vea limitada.

#### **D. La publicidad de la deliberación**

Con respecto a la publicidad de la deliberaciones políticas Carlos Santiago Nino, señala que el valor de la democracia se ve afectado en todo el mundo por la pobreza del debate público, lo que queda de manifiesto en el hecho de que la discusión acerca de los principios de los sistemas políticos, las visiones generales de la sociedad y las soluciones para poder lidiar con problemas sociales es constantemente reemplazada por *imágenes pictóricas de las posiciones extremadamente vagas y llamados a las fibras más emotivas.* El autor evidencia la falta de seriedad en todo proceso, incluyendo los electorales en los que los candidatos, una vez electos, no se sienten obligados a seguir el resultado de la deliberación pública.<sup>30</sup>

<sup>28</sup>PRZEWORSKI, Adam, Op. cit., p.185.

<sup>29</sup>WALDRON, Jeremy, Op cit., p. 251.

<sup>30</sup>SATIAGO NINO, Carlos, op. cit., p 222.

El deterioro en el debate público en la sociedad no se debe simplemente a la dinámica impuesta por los gobiernos, ya que también intervienen los medios masivos de comunicación, *particularmente la televisión, que controla el proceso político que transforma hechos*, además de la falta de acceso a estos medios por parte de todos los actores políticos en una forma equitativa.<sup>31</sup>

Es por esto que resulta necesario que los distintos generadores de posiciones políticas cuenten con los medios para hacer llegar directamente sus mensajes a la opinión pública.

En el caso de los órganos legislativos, podemos observar que una parte importante del debate político que éste debe generar se ha trasladado a los medios masivos de comunicación que son los que pueden transmitirlo eficazmente a la sociedad, lo que se debe en gran medida a que los órganos parlamentarios no son capaces de *ejercer un atractivo suficiente sobre esos medios y de lograr un espacio de comunicación propio con la sociedad*. En algunos parlamentos el reconocimiento del error cometido ha desarrollado una nueva mentalidad y con esto la aplicación de instrumentos tecnológicos que han tratado de corregir el aislamiento.<sup>32</sup> De esta forma los órganos parlamentarios se han encargado de constituir sus propios medios de comunicación como los canales de televisión parlamentarios, las páginas Web o los gabinetes de comunicación -órganos encargados de la comunicación social-, razón por la que es de considerarse que gran parte de los parlamentos han comprendido que la comunicación con la sociedad es un elemento esencial para garantizar su existencia y continuidad.

### **E. El procedimiento parlamentario**

El procedimiento parlamentario es un procedimiento deliberativo, el cual cuenta con características muy particulares, que se ajustan a los requerimientos de las diversas asambleas de los parlamentos.

Hart, señala que las reglas que se encuentran en la base del ejercicio de potestades legislativas son aún más diversas que aquellas en que se basa la jurisdicción de un tribunal, porque en las primeras es menester contemplar diferentes aspectos de la legislación.<sup>33</sup> Si bien ya hemos señalado que el procedimiento parlamentario toma como base los procesos jurisdiccionales, las deliberaciones de los órganos legislativos, como se expresó en el anterior comentario tienen sus propias características y necesidades, por lo que se requiere de una reglamentación mucho más diversa de los procedimientos parlamentarios.

Con respeto al objeto fundamental del procedimiento parlamentario señala Reece B Bothwell, es reglamentar la discusión libre, que permita a los participantes el acuerdo o la aprobación de mociones adecuadas. En otras palabras, es un método que hace posible la libertad ordenada en la deliberación y agrega que la discusión

---

<sup>31</sup>Ibidem, pp. 224-227.

<sup>32</sup>TUDELA ARANDA, José, Parlamento y nuevas Tecnologías, en PAU I VALL, Francesc (coord.) *El Parlamento del Siglo XXI*, Tecnos, Madrid, 2002, p. 131.

<sup>33</sup>HART, H. L. A. *El concepto de Derecho*, 2ª edición, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1980, p. 39.

ordenada es libre y la discusión sin reglas ni orden es anárquica.<sup>34</sup>

El proceso parlamentario o como lo denomina Martínez Elipe, proceso de *racionalización parlamentaria*, tiene como objetivo la eficacia del trabajo de las Cámaras. Las normas parlamentarias deben procurar la *armonización* racional de las situaciones conflictivas surgidas en las cámaras que son claro reflejo de las tensiones sociales; los procesos que se llevan a cabo por las Cámaras deben ser ágiles; sin embargo, esto no debe reñir con la racionalidad, ni con la pluralidad.

Los ordenamientos de las Cámaras no sólo deben construir con corrección técnico-jurídica un procedimiento preciso para la elaboración de las Leyes, ya que los parlamentos no son sólo órganos formación de la legislación, sino, *fundamentalmente, de adopción de decisiones políticas*; decisiones políticas que son la síntesis de argumentaciones y contraargumentaciones esgrimidas en las deliberaciones que han de estar adecuadamente racionalizados para no hundirse en la anarquía, la demagogia y la ineficacia. Pero, asimismo, su formación debe tener la suficiente amplitud y flexibilidad para no someter la decisión política si su adopción pudiera perderse entre los sutiles hilos reguladores del funcionamiento del Parlamento.<sup>35</sup> En resumen los procesos parlamentarios deben propiciar la eficiencia, sin demérito de la calidad del debate y por supuesto buscando la confección de las mejores decisiones que son aquellas que se encuentran avaladas por los argumentos más razonables, mismos que requieren de un procedimiento que permita su formación.

La deliberación supone la reflexión con el espíritu crítico, ya que se supone una forma de debate, de la que *sale la luz*.

Las decisiones tomadas por el poder deliberante se estima que presentan cualidades de fondo superiores a las de las decisiones que adopta el Ejecutivo; se presume que son más apegadas a la naturaleza de las cosas y a la justicia, lo cual sirve para establecer del modo siguiente la combinación de las dos clases de decisiones: las decisiones ejecutivas se adoptan para las resoluciones urgentes y provisionales, o bien para la ejecución de las reglas establecidas por el poder deliberante; las decisiones deliberadas se refieren a las resoluciones definitivas y a las reglas estatutarias. Esta combinación es idéntica a la que se establece en el régimen de la legalidad: las leyes acordadas por el Parlamento introducen en cualquier materia reglas estatutarias, a las cuales está obligado a subordinarse el poder Ejecutivo en su obra de reglamentación provisional y en sus decisiones particulares. La misma combinación se establece también en materia de administración: las deliberaciones de las Asambleas se consideran como más estatutarias que las decisiones del órgano ejecutivo, y se estima que sientan los principios.<sup>36</sup>

Por otra parte, un elemento esencial del proceso parlamentario es la publicidad. Constant da cuenta del restablecimiento de las discusiones públicas

<sup>34</sup>BOTHWELL, Reece B., *Manual de Procedimiento Parlamentario*, Editorial Universitaria. Universidad de Puerto Rico, Río Piedras, 1964, p. 2.

<sup>35</sup>MARTÍNEZ ELIPE, León, Op. cit., p. 59-60.

<sup>36</sup>HAURIUO, Maurice, Op. cit. p. 472.

en las Asambleas, la Constitución del año VIII (1799) en Francia había prohibido la deliberación pública, la Carta Real no la había permitido más que muy restringidamente para una de las Cámaras, y había rodeado todas las deliberaciones de la otra de un misterio que ningún motivo razonable podía explicar. Sin embargo, se había vuelto a lo razonable, ya que se entendió que nadie se reúne sino con la idea de entenderse y para entenderse es necesario hablar, además de que los mandatarios no están autorizados para negar a sus representados el derecho de informarse sobre el manejo de sus intereses.<sup>37</sup> En el anterior comentario queda expuesta la importancia de la publicidad en los debates del proceso parlamentario, ya que no sólo no afecta la publicidad a su desarrollo, sino que es un elemento indispensable para garantizar la legitimidad de las decisiones.

El proceso parlamentario debe llevarse a cabo de frente a la opinión pública, ya que la publicidad es un elemento esencial del funcionamiento del Parlamento además de que como ya lo hemos señalado el debate es la fase más importante del procedimiento de deliberación, importancia que se maximiza si éste se lleva a cabo en forma transparente. De acuerdo con Hauriou lo que más impresiona a la gente cuando se instala el Parlamento en un país cualquiera, son los *debates parlamentarios*, que significan que los asuntos de gobierno, tratados en secreto por el Poder Ejecutivo, podían ser discutidos a plena luz, además de que un Cuerpo legislativo que vota las leyes sin publicidad de debates, no satisface al país.<sup>38</sup>

La fase resolutive del proceso parlamentario reviste características singulares. En esta fase la libertad es esencial para que los miembros de la asamblea al debatir y al expresar su voto terminada la discusión, puedan adherirse a la determinación que les parezca más razonable.

Los debates deben guiar a la asamblea a una resolución, razón por la que se considera que el objeto de la deliberación es constituir una decisión vinculante.

Después de discutir, los miembros de una Asamblea han de votar en pro o en contra de las proposiciones de resolución, y la decisión se adoptará por mayoría de votos. Esta necesidad de concluir si no por unanimidad cuando menos por mayoría, entraña ciertas consecuencias en lo que concierne a los miembros de la asamblea. Por una parte, los intereses que dividan a estos miembros no deben ser demasiado divergentes, pues si lo fueran, sería difícil que llegaran a constituir una mayoría.

Las normas parlamentarias creadas bajo una lógica democrática, deben facilitar la formación de la voluntad estatal al tiempo de garantizar que todas las corrientes de opinión tengan igual oportunidad de acceso al órgano legislativo.

Si las cámaras pretenden no ser un mero instrumento pasivo de análisis de propuestas, es necesario que las ideas y las opiniones se contrasten, ya que al confrontarse se aclara el problema y se puede llegar a una mejor solución. Nicolás Pérez Serrano, señala que a pesar de la virtualidad de la discusión, la confianza en ésta ha desaparecido, de poco sirve alegar razones si se sabe que toda la argumentación ha de ser baldía; cuando los parlamentarios votan por consigna

<sup>37</sup>CONSTANT, Benjamín, Curso de Política Constitucional, Taurus, Madrid, 1968, p. 58.

<sup>38</sup>HAURIOU, Maurice, Op. cit., p. 471.

inflexible de partido, de nada vale demostrar lo improcedente de un texto: no será convicción sincera y libremente formada, sino la disciplina de fracción lo que a la postre prevalezca. Sin embargo, aclara que la fuerza del razonamiento, el prestigio del parlamentario, la publicidad del debate y la asistencia vigilante de la opinión nacional, pueden contribuir a que la discusión no sea enteramente estéril.<sup>39</sup> Por su parte, Luisa Béjar, señala que el procedimiento de deliberación supone que el debate parlamentario no está determinado por suposiciones prefijadas y, en cambio, se muestra sensible a incorporar en su discurso los resultados de la deliberación que la opinión pública sintetiza.<sup>40</sup> No obstante esta afirmación es necesario señalar que las resoluciones en el Pleno de las asambleas se encuentran supeditas en gran medida a las decisiones de los grupos parlamentarios.

Sobre el particular comenta Haberlas, que el republicanismo madisoniano es lo suficientemente fuerte como para fundamentar que el modo deliberativo del proceso de producción legislativa es condición necesaria de la producción legítima del derecho, pero lo suficientemente débil como para no perder la conexión con las teorías empíricas. Es así que destaca la existencia de diferentes teorías sobre la toma de decisión legislativa las cuales señala van en pos de asegurar la reelección, alcanzar influencia en la asamblea legislativa o promover el interés nacional.<sup>41</sup> Como vemos la deliberación es un método útil y eficaz para la toma de buenas decisiones; sin embargo, existen otros factores que influyen determinadamente en su formación.

Con respecto a la construcción de decisiones Hauriou señala, que tratándose de una asamblea representativa cuyos miembros sean electivos, es necesario que no hayan recibido mandato imperativo, pues si fuera así sería inútil deliberar, ya que la deliberación reposa en el postulado de que puede servir para ilustrar a los votantes, haciéndoles cambiar de opinión antes de votar, postulado que resulta incompatible con el mandato imperativo.<sup>42</sup> Con respecto a esto Óscar Villaamil, comenta que el debate parlamentario ha derivado hacia algo de naturaleza formal, ya que los discursos de los diputados y senadores parecen estar dirigidos a los oídos de los demás miembros de las cámaras, pero en realidad éstos configuran un panorama de lo que en castellano denominamos *oídos sordos*; los alegatos tan sólo se pronuncian de cara a la tribuna de prensa y, por ende, para los lectores de periódicos, oyentes de la radio o televisión, el autor añade que el debate parlamentario conserva de la idea de debate poco más que el nombre y se ha reducido a unas explicaciones de voto que se formula de cara a una opinión pública que será convocada periódicamente a las urnas.<sup>43</sup> Como puede observarse, la deliberación que se desarrolla en el seno del Parlamento ha perdido, casi completamente su utilidad interna, pero sin

<sup>39</sup>PÉREZ SERRANO, Nicolás, *Tratado de derecho político*, 2ª edición, Civitas, Madrid, 1997, p. 791-792.

<sup>40</sup>BÉJAR, Luisa, Op. cit., 637.

<sup>41</sup>HABERMAS, Jürgen, (*Facticidad y validez.*) p. 359.

<sup>42</sup>HAURIU, Maurice, Op. cit. p. 472.

<sup>43</sup>VILLAAMIL, ALZAGA, Óscar, Op. cit. p. 327.

embargo, su utilidad hacia el exterior ha ganado importancia gracias a la publicidad de los debates.

Si bien el debate parlamentario crea las condiciones para los consensos, en muchas ocasiones no evita que los intereses de los grupos se impongan a los legisladores. En este supuesto podemos señalar que si no hay voto libre como sucede en el Pleno derivado del fenómeno de la grupocracia que vincula al legislador, tampoco hay deliberación como lo señala Maurice Hauriou.

#### **4. Estado actual de la función deliberativa**

A lo largo de la historia, el procedimiento parlamentario ha ido modificándose así como la forma y utilidad de las deliberaciones. En los parlamentos del siglo XIX las deliberaciones eran determinantes para constituir la voluntad del órgano de representación. Como ya se ha comentado, la deliberación supone un método adecuado para construir decisiones correctas y justas que satisfagan a todos aun cuando no se vea reflejada la totalidad de sus intereses en la decisión del Parlamento.

La deliberación actualmente constituye un mecanismo poco útil para la elección de la opción más adecuada para resolver un problema de la sociedad. El debate en la mayor parte de los parlamentos modernos, no resulta determinante para la modificación del sentido de las votaciones plenarias. La deliberación ahora cumple una función externa al órgano Legislativo, ya que ante la escasa posibilidad de influir en las determinaciones de los parlamentarios, se ocupa para difundir argumentos razonables ante la opinión pública, argumentos que apoyan o bien cuestionan las resoluciones de las Cámaras, a fin de que los ciudadanos tomen posición con respecto a éstas. Si bien el lograr que la opinión pública apoye una posición, no supone que los representantes de ésta la asuman, el hecho es que si los ciudadanos no ven reflejadas sus posiciones en las decisiones públicas; esto tendrá repercusiones en la formación de su voluntad electoral.

Es por lo anterior que los legisladores construyen argumentos cuyo fin no es necesariamente influir en los legisladores pertenecientes a los grupos parlamentarios contrarios, sino influir en la opinión pública. Ante la poca posibilidad de revertir las decisiones de los grupos parlamentarios, el debate se reduce a un intercambio de argumentos que buscan convencer, pero no a sus pares, sino a los ciudadanos, quienes se erigen en jueces de la razonabilidad argumental.

Si bien es cierto que ha habido una modificación teleológica de la deliberación, debemos destacar que es en los órganos más reducidos de las Cámaras, donde la deliberación puede cumplir con mayor posibilidad de éxito con su cometido primario. Ejemplo de esto son las comisiones donde los argumentos, gracias a las características de este tipo de colegios, pueden tener mayor impacto y así llegar a modificar el sentido del voto de los legisladores comisionados.

El debate en las comisiones -cuando éste se presenta- es mucho más intenso, especializado y amplio. Los integrantes de la comisión conocen ampliamente la problemática específica que se les planteó, por lo que el nivel técnico de los

debates es mucho mayor, así mismo son concedores del entorno en el que se presenta el problema que ha generado la propuesta, razón por la que son mucho más sensibles a las visiones de los diversos grupos de interés, lo que les permite crear argumentos basados en cuestiones técnicas, pero también en consideraciones morales que atiendan los intereses de sus representados.

Es en las comisiones donde fundamentalmente se lleva a cabo la deliberación que pueden llegar a modificar las propuestas y construir decisiones en las que todas las formas de pensamiento intervengan.

Por lo anterior, es necesario desarrollar una más amplia y mejor regulación de las comisiones, en especial de sus procesos de deliberación, ya que actualmente su marco regulatorio es prácticamente inexistente en este rubro.

## **Conclusiones**

1. La deliberación es la actividad que caracteriza al Parlamento; que no obstante no contar con el reconocimiento que tienen otras funciones -como son la Legislativa o la de control- es esencial para realizarlas estas últimas, es decir es una función instrumental, ya que se emplea para llevar a cabo prácticamente todos los cometidos del Poder Legislativo. La función deliberativa es considerada el pilar de los sistemas democráticos, ya que constituye un eficaz método para garantizar que en la toma de decisiones participen todas las formas políticas de pensamiento.
2. La deliberación es una forma de debate cuyo objeto es lograr el cambio en preferencias que influyen en la gente para decidir cómo actuar; entre los distintos tipos de deliberación, se encuentra la deliberación política que implica una decisión que compromete a una comunidad.
3. El Parlamento es reconocido como el Poder Deliberante, ya que la deliberación implica su propia formación de voluntad. La deliberación en la democracia no debe confundirse con la discusión intelectual en algún ámbito de especialidad, ya que esta última no se realiza con el fin de formar una decisión.
4. Un aspecto esencial de la deliberación política es ser realizada por una Asamblea, que desde luego la publicita a través de discusiones y debates, lo que hace imprescindible tener lugar con la concurrencia de varios miembros. En los actos del Ejecutivo no se presenta este tipo de deliberación, ya que en la toma de decisiones sólo participa un individuo.
5. La representación constituye una condición que puede asegurar que las preferencias de los ciudadanos serán atendidas durante el proceso de formulación de la voluntad estatal. Es así que los parlamentarios tienen la tarea de deliberar en representación de los ciudadanos; es por esto que los Parlamentos son considerados fundamentalmente órganos de representación de la sociedad

plural, donde toman asiento las diversas posiciones políticas para debatir los asuntos públicos.

6. La deliberación debe estar regida por reglas, cuyo respeto se traducirá en beneficios para todas las fracciones representadas en la asamblea. Con la creación de normas reglamentarias del debate en las que todos los grupos estén de acuerdo, las decisiones que toma la asamblea se sustentarán sobre la base de la igualdad que permite a todos sus integrantes expresarse, dialogar, discrepar y replantear sus posiciones al confrontarlas con otras si los argumentos son suficientes para considerarlo. La deliberación se divide en tres fases que deben desarrollarse en el marco de un proceso perfectamente definido, sistemático y ordenado; 1. La exposición del problema; 2. El debate; 3. La resolución.
7. El procedimiento parlamentario es un procedimiento deliberativo, con características muy particulares, que se ajustan a los requerimientos de las diversas asambleas parlamentarias, cuyo objetivo es la eficacia del trabajo de la Cámaras. El procedimiento parlamentario previsto en las normas parlamentarias debe procurar la armonización, racional de las situaciones conflictivas surgidas en los cuerpos parlamentarios que son claro reflejo de las tensiones sociales, debe ser ágil, sin embargo, esto no debe reñir con la racionalidad, ni con la pluralidad.
8. Los parlamentarios como representantes electos del pueblo, no deben recibir mandatos imperativos, pues si esto ocurriera, no tendría razón de ser el que se llevará a cabo la deliberación, ya que su objeto es contribuir para ilustrar a los deliberantes y hacerlos cambiar de opinión mediante argumentos razonables antes de votar, lo que resulta incompatible con el mandato imperativo. No obstante, diversos autores comparten la visión de que el debate parlamentario ha derivado hacia algo de naturaleza formal, en virtud de que los discursos de los legisladores parecieran sólo ser pronunciados para la opinión pública y los medios de comunicación y no para lograr modificar la opinión de sus pares.
9. La democracia deliberativa es la democracia en su versión clásica. Es el método más confiable para constituir soluciones justas, el cual se caracteriza por la confrontación de posiciones contrapuestas, para constituir en diversas sedes, soluciones a los problemas de la sociedad. Este método tiene como presupuesto fundamental la existencia de una deliberación democrática en la que se tenga acceso en forma paritaria a la tribuna en la que se lleve a cabo el debate.
10. Los medios de comunicación en general no forman parte de estos mecanismos de deliberación democrática, ya que es claro que cuando se presenta una discusión en los medios, los involucrados no acceden en forma paritaria a éstos.
11. La deliberación que se lleva a cabo en los Parlamentos es quizá la forma más representativa de la democracia deliberativa; sin embargo, el hecho de que la población no se sienta representada por los parlamentarios, está poniendo en

duda esta afirmación.

12. La democracia deliberativa se enfrenta al problema de dar cauce a las instituciones derivadas del constitucionalismo, concepto que combina dos elementos, los derechos y la democracia; es decir, debe ser capaz de justificar la regla de la mayoría y la minoría simultáneamente; mezcla que genera problemas, ya que no es fácil identificar concepciones normativas congruentes con estos ideales, en virtud de que la democracia significa, como mínimo, la regla de la mayoría, mientras que los derechos individuales suponen aceptación unánime o decisiones tomadas por funcionarios no electos democráticamente tales como los jueces y otras instituciones minoritarias.
13. En la conciliación de intereses particulares o de grupo y los derechos fundamentales previstos en el marco constitucional, la deliberación juega un papel fundamental; sin embargo, esta deliberación tiene que atender a características esenciales, como lo es la participación democrática de todos los involucrados, es decir, debe darse una deliberación interpersonal sumamente amplia.
14. La deliberación interpersonal es un elemento clave en la democracia deliberativa. ya que ésta nos permite arribar a soluciones en las que todos o por lo menos la mayoría estén de acuerdo, soluciones que pueden constituirse en las mejores. Todos nos beneficiamos de los resultados de la reflexión de otras personas, ya que compartimos, al menos en parte, los mismos presupuestos y esquemas conceptuales, además de tener similares posibilidades de conocer los hechos relevantes a través de la observación.
15. Si bien la publicidad de los debates es un requisito indispensable de la deliberación democrática, esto ha contribuido a que el proceso deliberativo en las Cámaras se reduzca a la explicación del voto que se formula de cara a una opinión pública, que eventualmente será convocada a las urnas, lo que deja en evidencia el que la deliberación parlamentaria ha perdido, casi completamente, su utilidad interna, pero sin embargo su utilidad hacia el exterior ha ganado importancia.
16. En los parlamentos modernos se observa que los legisladores construyen argumentos cuyo fin no es necesariamente influir en sus pares pertenecientes a los grupos parlamentarios contrarios, sino influir en los ciudadanos. Ante la poca posibilidad de revertir las decisiones de los grupos parlamentarios, el debate se reduce a un intercambio de argumentos que buscan convencer, pero no al resto de los legisladores, sino a los ciudadanos, quienes se erigen en jueces de la razonabilidad argumental, que puede derivar en la mejor y más justa solución.
17. Si bien ha habido una modificación teleológica de la deliberación, es en los

órganos más reducidos de las Cámaras, como son las comisiones donde la deliberación puede cumplir con mayor posibilidad de éxito con su cometido primario, ya que gracias a las características de este tipo de colegios, los argumentos pueden tener mayor impacto y así llegar a modificar el sentido del voto de los legisladores comisionados. Es por lo anterior, que se requiere normar en forma más adecuada la función deliberativa de las comisiones, a fin de hacerla más eficaz.

## Referencias

ALZAGA VILLAAMIL, Oscar, (et al.), Derecho Político español: según la Constitución de 1978, Vol. II, Derechos fundamentales y órganos del Estado, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 2002.

ARANDA ÁLVAREZ, Elviro, *Los actos parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, España, 1998.

ARISTÓTELES, DE AZCÁRATE, Patricio (tr.), *Moral, a Nicómaco*; 7ª Ed., Espasa-Calpe, México, 1980.

BÉJAR, Luisa, La representación parlamentaria: una propuesta teórica desde la democracia deliberativa, Revista *Foro Internacional*, Num.162, octubre-diciembre 2000, Colegio de México.

BOLAÑOS, Bernardo, “¿Qué es la democracia deliberativa?” Revista *En pleno*, México diciembre de 2003.

BOTHWELL, Reece B., Manual de Procedimiento Parlamentario, Editorial Universitaria. Universidad de Puerto Rico, Río Piedras, 1964.

CONSTANT, Benjamín, Curso de Política Constitucional, Taurus, Madrid, 1968.

DWORKIN, Ronald (et. al.) *Democracia deliberativa y derechos humanos*, Gedisa, Barcelona, 2004.

ELSTER, Jon (comp.) *La democracia deliberativa*, Gedisa, Barcelona, 2001.

GROSSO, Beatriz. (et al.), *Manual de práctica parlamentaria*, Instituto Ciencia y Técnica Legislativa, Buenos Aires, 1995.

HART, H. L. A. *El concepto de Derecho*, 2ª edición, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1980.

HABERMAS, Jürgen, *Facticidad y validez, Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Trotta, 4ª edición, Madrid 2005.  
-----, *Aclaraciones a la ética del discurso*, Trotta, Madrid, 2000.

HAURIUO, Maurice, *Principio de Derecho Público y Constitucional*, Ruiz Del Castillo, Carlos (traducción.) Editorial Reus S.A. Madrid, 1927.

HELLER, Herman, *Teoría del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.  
LASKI, Harold J., *The foundations of Sovereignty and other essays*, 2ª impresión, Yale University Press, New Haven, 1931.

MARTÍNEZ ELIPE, León, *Introducción al Derecho Parlamentario, Conexiones históricas y político-jurídico-parlamentarias*, Aranzadi, Pamplona, 1999.  
PÉREZ SERRANO, Nicolás, *Tratado de derecho político*, 2ª edición, Civitas, Madrid, 1997.

RAWLS, John, *Teoría de la justicia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995.

SATIAGO NINO, Carlos, *La constitución de la democracia deliberativa*, Gedidsa, Barcelona, 1997.

SCHMITT, Carl, *Sobre el parlamentarismo*, 2ª ed., Tecnos, Madrid, 1996.

TUDELA ARANDA, José, *Parlamento y nuevas Tecnologías*, en PAU I VALL, Francesc (coord.) *El Parlamento del Siglo XXI*, Tecnos, Madrid, 2002, p. 131.

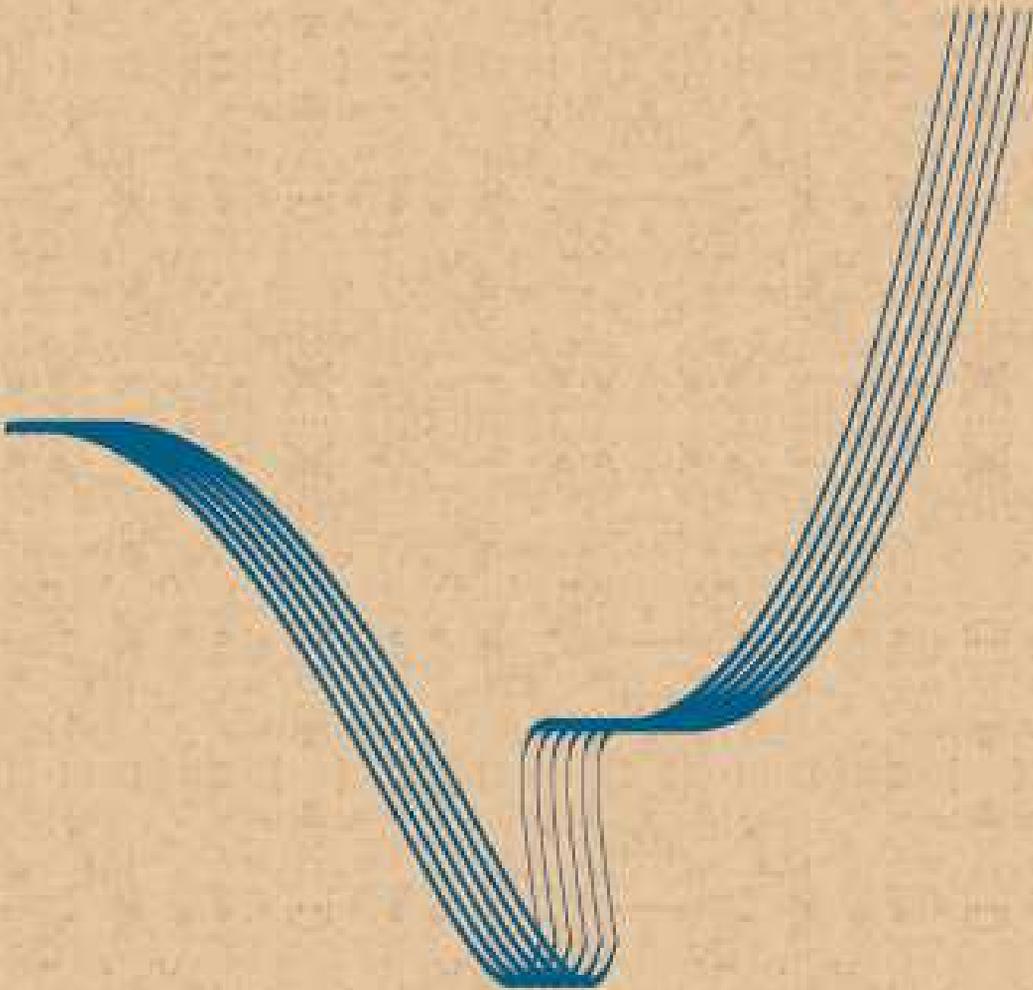
WALDRON, Jeremy, *Deliberación, desacuerdo y votación*, en Ronald Dworkin (et. al.) *Democracia deliberativa y derechos humanos*, Gedisa, Barcelona, 2004.

ZAGREBELSKY, Gustavo, *El Derecho Dúctil*, Trotta, Madrid, 1997.

ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA, Tomo VII Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, 2005.



1824 08 90725-8

A large, stylized graphic composed of multiple parallel blue lines. The lines form a shape that resembles a wide 'V' or a stylized letter 'W', with the top right portion curving upwards and to the right, and the bottom portion curving downwards and to the left. The lines are closely spaced and create a sense of depth and movement.

*Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias*  
*Av. Congreso de la Unión, 66 Col. El Parque. C.P. 15969 México, D.F.*  
*Edificio I, Nivel 2; Tel. 5036-0000 ext. 58140*  
[www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx)  
[cedip@congreso.gob.mx](http://cedip@congreso.gob.mx)