

# amar

REVISTA DE LOS CENTROS DE ESTUDIOS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

**ALMACENAMIENTO  
RURAL Y FINANCIERO**  
Luis Cruz Nieva

**EL JUICIO ORAL  
EN EL SISTEMA PENAL**  
Óscar Uribe Benitez

**LA CRISIS  
PENITENCIARIA  
EN MÉXICO**  
Efrén Arellano Trejo

**ECONOMÍA MONETARIA**  
Azalea Clemente Orozco



**¡PRECAUCIÓN!**

# NINIÑAS

## TRABAJANDO

Laura Henríquez Maldonado

# GEOHINTONIA MEXICANA

*Geohintonia mexicana* crece en el estado de Nuevo León sobre paredes calizas de la Sierra Madre Occidental. Su nombre deriva del nombre de su descubridor, George S. Hinton, al que se le añadió el prefijo geo por el tipo de sustrato donde crece.



# CONTENIDO

Número 1, Año 1, Mayo 2011

<b>Presentación.</b> Jorge Carlos Ramírez Marín	3
<b>La Cámara de Diputados.</b> Guillermo Haro Bélchez	4
<b>Los Centros de Estudios.</b> Antonio Sánchez Díaz de Rivera	11
<b>CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE Y LA SOBERANÍA ALIMENTARIA</b>	
<b>Almacenamiento rural y financiero</b> Luis Cruz Nieva	14
<b>CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS</b>	
<b>El juicio oral en el sistema penal</b> Oscar Uribe Benítez	22
<b>Dos siglos de federalismo</b> Rafael Velázquez Gallegos	28
<b>Secuestro en México</b> Angélica Hernández Reyes	34
<b>CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL ADELANTO DE LAS MUJERES Y LA EQUIDAD DE GÉNERO</b>	
<b>¡Precaución! Niñas y niños trabajando</b> Laura Henríquez Maldonado	40
<b>Adultas y jubilación</b> Ricardo Soto Ramírez	48
<b>CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE OPINIÓN PÚBLICA</b>	
<b>Acción legislativa para fortalecer la educación media superior</b> Alejandro Navarro Arredondo	54
<b>La crisis penitenciaria en México</b> Efrén Arellano Trejo	58
<b>CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS</b>	
<b>Economía Monetaria. México necesita fortaleza y cautela</b> Azalea del Carmen Clemente Blanco	70
<b>Novedades.</b> Llega el iPad al recinto legislativo	74
<b>Cultura.</b> Octavio Paz (1914-1998)	76
Piedra de sol	77
<b>Libros</b>	78

# cámara

REVISTA DE LOS CENTROS DE ESTUDIOS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Mayo de 2011  
Número 1

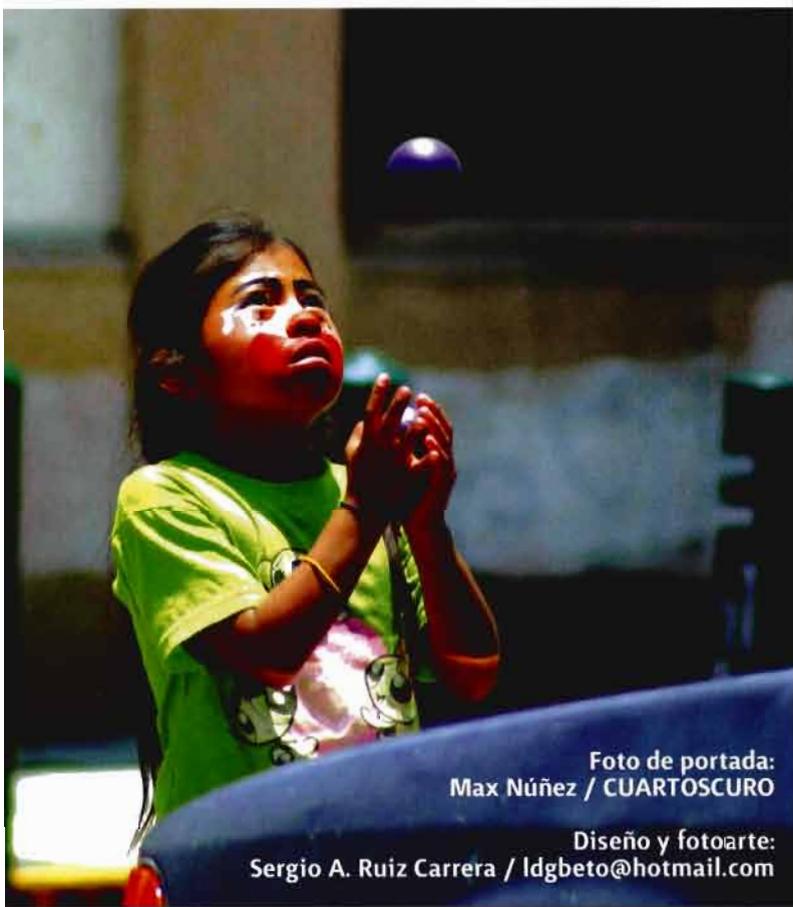


Foto de portada:  
Max Núñez / CUARTOSCURO

Diseño y fotoarte:  
Sergio A. Ruiz Carrera / ldgbeto@hotmail.com

**cámara** es una publicación de la H. Cámara de Diputados de los Estados Unidos Mexicanos que difunde las investigaciones realizadas por sus cinco Centros de Estudios. Publicación mensual (Mayo 2011)

Editada por la H. Cámara de Diputados. Av. Congreso de la Unión No. 66, Col. El Parque, Del. Venustiano Carranza, 15960, México, D.F. Tel. (55) 56 28 13 00 Editor Responsable: Juan Alberto Galván Trejo. Certificado de litud de título en trámite. Certificado de litud de contenido en trámite.

Derechos de Autor al uso exclusivo del título en trámite. Registro SEPOMEX como artículo de 2ª clase. Registro del ISSN.

Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido de esta publicación citando la fuente. Impreso en los talleres de Servicios Profesionales de Impresión, S.A. de C.V., Mimosas 31, Col. Santa María Insurgentes, 06430, México D.F.

Distribuida por Unión de Voceadores, Despacho Gómez Corchado, Locales cerrados CITEM, Tiro 10 000 ejemplares. El contenido de los artículos es responsabilidad de los autores.

revistacamara@congreso.gob.mx

## Directorio

MESA DIRECTIVA

Dip. Jorge Carlos Ramírez Marín  
PRESIDENTE

SECRETARÍA GENERAL

Dr. Guillermo Haro Bélchez  
SECRETARIO GENERAL

CONSEJO EDITORIAL

Lic. Antonio Sánchez Díaz de Rivera  
COORDINADOR DE LOS CENTROS DE ESTUDIO

Dip. Omar Fayad

PRESIDENTE DEL CENTRO DE ESTUDIOS  
DE DERECHO E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS

Lic. César Bécker Cuéllar

DIRECTOR

Dip. Oscar Levin Coppel

PRESIDENTE DEL CENTRO  
DE ESTUDIOS DE FINANZAS PÚBLICAS

Mtro. Luis Antonio Ramírez Pineda

DIRECTOR

Dip. Gabriel Ávila Ruiz

PRESIDENTE DEL CENTRO DE ESTUDIOS  
SOCIALES Y DE OPINIÓN PÚBLICA

Dra. María de los Ángeles Mascott Sánchez

DIRECTORA

Dip. María Mirna L. Camacho

PRESIDENTA DEL CENTRO DE ESTUDIOS PARA  
EL ADELANTO DE LAS MUJERES Y LA EQUIDAD DE GÉNERO

Mtra. María de los Ángeles Corte Ríos

DIRECTORA

Dip. Héctor Velasco Monroy

PRESIDENTE DEL CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO  
RURAL SUSTENTABLE Y LA SOBERANÍA ALIMENTARIA

Dr. César Turrent Fernández

DIRECTOR

Miguel López Azuara

COORDINADOR DE COMUNICACIÓN SOCIAL

Camilo Kawage Vera / DIRECTOR

Carlos Blanco López / SUBDIRECTOR

Sergio A. Ruiz Carrera / DIRECTOR DE ARTE

Yazmín Muñoz Valle / MESA DE REDACCIÓN

Luz María Mondragón Cruz  
y Roberto Bolaños / EDICIÓN Y CORRECCIÓN

Agencia CUARTOSCURO / SERVICIOS GRÁFICOS

# PRESENTACIÓN



JORGE CARLOS  
RAMÍREZ MARÍN

Con la entrega de este primer ejemplar de la Revista “Cámara”, cumplimos cuatro propósitos largamente dilatados. El primero consiste en aprovechar la intensa y dedicada labor que desarrollan los cinco Centros de Estudios de la Cámara, que ilustra y enriquece los trabajos de sus integrantes, sus comisiones, órganos de gobierno y bancadas, y cuyas investigaciones a menudo pasan al archivero legislativo después de cumplir objetivos de mediano alcance, pero que a la vez poseen la valía de elementos sustanciales en la función última de proveer a México de instrumentos legislativos de amplia trascendencia.

El ejercicio editorial de compilar los trabajos de los Centros de Estudios de Finanzas Públicas; de Derecho e Investigaciones Parlamentarias; Sociales y de Opinión Pública; para el Desarrollo de las Mujeres y la Equidad de Género, y para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, conforma la parte medular de esta publicación y pretende ponerlos a disposición de los congresos, los medios, la academia y el público en general.

El segundo objetivo de esta publicación mensual, obedece a la pertinencia de contar con un medio de difusión sustantivo, pero ligero, que dé las claves de la realidad que sustenta al trabajo del legislador.

El tercer propósito que inspira este esfuerzo es ofrecer a las señoras y señores diputados un foro en el que puedan exponer sus tesis y planteamientos sociales, políticos, económicos y culturales, encaminados a la forja de nuestro marco jurídico.

Al conferir preeminencia a la estructura, la línea y la proporción, por encima de la luz, la sombra o el color, “Cámara” confirmará su vocación incluyente, institucional y duradera más allá de quienes la han concebido y la siembran en esta época.

En cuarto lugar, pero no menos importante, esta publicación aspira a propiciar en el público interesado un reflejo de la seriedad con que la Cámara de Diputados asume su responsabilidad constitucional. ▀

Jorge Carlos Ramírez Marín  
Presidente de la Mesa Directiva



GUILLERMO HARO BÉLCHEZ

La Cámara de Diputados es uno de los dos órganos legislativos que componen el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, además del Senado de la República.

## Integración

La Cámara de Diputados está integrada por 500 representantes de la Nación, denominados diputados federales, electos en su totalidad cada tres años, periodo constitucional al que se le conoce como Legislatura.

La elección de los 500 diputados se lleva a cabo de conformidad con dos principios:

- 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, donde resulta electo el candidato que registre la votación más alta de entre los postulados.

Para dichos efectos, la demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados.

En ese sentido, la distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de un Estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría.

- 200 diputados electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

Para su elección según el principio de representación proporcional y el Sistema de Listas Regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país.

Asimismo, la asignación de representación proporcional se sujeta a un procedimiento complejo, del que destacan requisitos como acreditar la participación de cada partido con candidatos por ese principio en al menos doscientos distritos uninominales; alcanzar un mínimo de dos por ciento de la votación emitida para las listas regionales, y la asignación de curules de acuerdo al número de diputados de mayoría relativa que obtenga en la elección. Igualmente, para evitar la sobrerrepresentación, ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por la combinación de ambos principios.

## Los diputados federales. Marco normativo

El marco normativo de esta Soberanía lo constituye la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica del Congreso

General, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, el Reglamento de la Cámara de Diputados, así como los acuerdos aprobados por el Pleno y la normatividad administrativa expedida por este.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece en su artículo 55 los requisitos para ser diputado. De acuerdo al Reglamento de la Cámara de Diputados, los diputados tendrán los mismos derechos y obligaciones, sin importar su filiación política o sistema de elección, y no gozarán de remuneración adicional por el desempeño de sus tareas, comisiones o cualquier otra responsabilidad derivada de su cargo.

### **Facultades**

Conforme a la propia Carta Magna, las facultades de la Cámara de Diputados, como parte del Congreso General, están previstas en el artículo 73 constitucional. Asimismo, el artículo 74 señala las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, entre ellas la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación; la declaración de procedencia contra servidores públicos que hayan incurrido en delito de acuerdo al artículo 111 de la Ley Fundamental, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

### **Estructura y Funcionamiento internos**

La Ley Orgánica del Congreso General, es la norma que prevé, regula y desarrolla la estructura y funcionamiento de la institución.

### **La sesión constitutiva de la Cámara**

Los diputados electos que hayan recibido su constancia de mayoría y validez, así como los que figuren en la constancia de asignación proporcional expedida a los partidos políticos, se reunirán en el Salón de Sesiones de la Cámara de Diputados el día 29 de agosto de ese año, a las 11:00 horas, con objeto de celebrar la sesión constitutiva de la Cámara que iniciará sus funciones el día 1o. de septiembre.

Para la conducción de la sesión constitutiva de la Cámara habrá una Mesa de Decanos, constituida por un Presidente, tres Vicepresidentes y tres Secretarios y se integra por los diputados electos presentes que hayan desempeñado con mayor antigüedad la responsabilidad de legislador federal. El diputado electo que cuente con mayor antigüedad será el Presidente de la Mesa de Decanos.

El Presidente de la Mesa de Decanos prestará la protesta constitucional y posteriormente les tomará la protesta a los diputados presentes y se procederá a la elección de la Mesa Directiva de la Cámara, Acto seguido, el presidente de

la Mesa Directiva declarará constituida la Cámara de Diputados y citará para la sesión de Congreso General correspondiente a la apertura del primer periodo de sesiones ordinarias del primer año de ejercicio legislativo, que deberá celebrarse a las 17:00 horas del 1o. de septiembre del año que corresponda.

### **La Mesa Directiva**

La Mesa Directiva de la Cámara de Diputados será electa por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes en el Pleno, mediante una lista que contenga los nombres de los propuestos con sus respectivos cargos, y se integrará con un presidente, tres vicepresidentes y un secretario propuesto por cada Grupo Parlamentario.

A este órgano le corresponde conducir las sesiones de la Cámara y asegurar el debido desarrollo de los debates, discusiones y votaciones del Pleno; así como garantizar que en los trabajos legislativos prevalezca lo dispuesto en la Constitución y en la ley; observando en su actuación los principios de imparcialidad y objetividad.

Entre sus atribuciones, la Mesa Directiva tiene a su cargo formular y cumplir el orden del día para las sesiones; realizar la interpretación de las normas y ordenamientos relativos a la actividad parlamentaria; determinar las sanciones con relación a las conductas que atenten contra la disciplina de la Cámara, así como expedir la convocatoria aprobada por el Pleno, a propuesta de la Junta de Coordinación Política, para la designación del Consejero Presidente, de los Consejeros y del Contralor General del Instituto Federal Electoral.

La Mesa Directiva es dirigida y coordinada por el Presidente y como órgano colegiado, la Mesa Directiva adoptará sus decisiones por consenso, y en caso de no lograrse el mismo por la mayoría de sus integrantes mediante el voto ponderado, en el cual el diputado que esté facultado para ello, representará tantos votos como integrantes tenga su Grupo Parlamentario.

El Presidente de la Mesa Directiva es el Presidente de la Cámara de Diputados y expresa su unidad; garantiza el fuero constitucional de los diputados y vela por la inviolabilidad del Recinto Legislativo.

Así, el Presidente conduce las relaciones institucionales con la Cámara de Senadores, con los otros dos Poderes de la Unión, los poderes de los Estados y las autoridades locales del Distrito Federal.

También tiene la representación protocolaria de la Cámara en el ámbito de la diplomacia parlamentaria.

### Los Grupos Parlamentarios

El Grupo Parlamentario se integra por lo menos con cinco diputados y sólo podrá haber uno por cada partido político nacional que cuente con diputados en la Cámara.

Los grupos parlamentarios con base en la similitud de sus agendas o en la comunión de sus principios ideológicos, podrán formular acuerdos que se traduzcan en la conformación de mayorías parlamentarias.

El Coordinador expresa la voluntad del Grupo Parlamentario; promueve los entendimientos necesarios para la elección de los integrantes de la Mesa Directiva; y participa con voz y voto en la Junta de Coordinación Política y en la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.

### La Junta de Coordinación Política

La Junta de Coordinación Política es la expresión de la pluralidad de la Cámara; por ello, es el órgano colegiado en el que se impulsan entendimientos y convergencias políticas con las instancias y órganos que resulten necesarios a fin de alcanzar acuerdos para que el Pleno esté en condiciones de adoptar las decisiones que constitucional y legalmente le corresponden y se integra con los Coordinadores de cada Grupo Parlamentario.

Es Presidente de la Junta por la duración de la Legislatura, el Coordinador de aquel Grupo Parlamentario que por sí mismo cuente con la mayoría absoluta en la Cámara. En el caso de que ningún Grupo Parlamentario se ubique en el supuesto señalado la Presidencia la será ejercida, en forma alternada y para cada año legislativo, por los Coordinadores de los tres Grupos Parlamentarios que cuenten con el mayor número de diputados.

Entre las funciones de la Junta de Coordinación Política, destacan la de presentar a la Mesa Directiva y al Pleno, proyectos de puntos de acuerdo, pronunciamientos y declaraciones de la Cámara que entrañen una posición política del órgano colegiado, así como proponer al Pleno la integración de las comisiones y sus respectivas mesas directivas, y designar a las delegaciones que asistan a reuniones interparlamentarias. Asimismo, tiene a su cargo la aprobación del presupuesto anual de Cámara de Diputados; la asignación de los recursos humanos, materiales y financieros, así como los locales que correspondan a los grupos parlamentarios, y la propuesta al Pleno de la convocatoria para designar al Consejero Presidente, los Consejeros y el Contralor del Instituto Federal Electoral.

La Junta deberá instalarse, a más tardar, en la segunda sesión ordinaria que celebre la Cámara al inicio de la Legislatura y adoptará sus decisiones por mayoría absoluta mediante el sistema de voto ponderado.

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

La Conferencia se integra por el Presidente de la Cámara y los miembros de la Junta de Coordinación Política y adoptará sus resoluciones por consenso; en caso de no alcanzarse éste, se tomarán por mayoría absoluta mediante el sistema de voto ponderado, y su Presidente sólo votará en caso de empate.

La Conferencia tiene como atribuciones establecer el programa legislativo de los periodos de sesiones, con base en las agendas presentadas por los grupos parlamentarios; proponer al Pleno el proyecto de Estatuto que regirá la organización y funcionamiento de la Secretaría General, de las Secretarías de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros, los demás centros y unidades, así como lo relativo a los servicios de carrera. Le corresponde igualmente impulsar el trabajo de las comisiones para la elaboración y cumplimiento de los programas legislativos, y llevar al Pleno, para su aprobación, los nombramientos de Secretario General y de Contralor de la Cámara.

### **Las Comisiones y los Comités**

Las comisiones son órganos constituidos por el Pleno, tienen hasta treinta miembros y a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla con sus atribuciones constitucionales y legales.

La Cámara cuenta con comisiones ordinarias que se mantienen de legislatura a legislatura y que en la presente legislatura son 44.

Las comisiones ordinarias tienen a su cargo tareas de dictamen legislativo, de información y de control evaluatorio conforme a lo dispuesto por el párrafo primero del artículo 93 constitucional, y su competencia se corresponde en lo general con las otorgadas a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Asimismo, se prevén comisiones ordinarias con tareas específicas:

- a. La Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias;
- b. La Comisión del Distrito Federal;
- c. La Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación;
- d. La Comisión Jurisdiccional.

También se prevé otras comisiones:

- a. Especiales;
- b. De investigación;

- c. Bicamerales;
- d. De Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación.

Los comités son órganos constituidos para auxiliar en actividades de la Cámara que se constituyen por disposición del Pleno, para realizar tareas diferentes a las de las comisiones.

Los comités son:

- a. Comité de Administración;
- b. Comité de Información, Gestoría y Quejas;
- c. Comité de Decanos;

### **La Organización Técnica y Administrativa**

La Secretaría General de la Cámara constituye el ámbito de coordinación y supervisión de los servicios de la Cámara de Diputados. La prestación de dichos servicios queda a cargo de la Secretaría de Servicios Parlamentarios y la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros.

El Secretario General de la Cámara será nombrado por el Pleno con el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, a propuesta de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos. La Secretaría General de la Cámara tiene las atribuciones siguientes:

- a. Preparar los elementos necesarios para celebrar la sesión constitutiva de la Cámara;
- b. Fungir como Secretario de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos;
- c. Dirigir los trabajos y supervisar el cumplimiento de las atribuciones y el correcto funcionamiento de las Secretarías de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros;
- d. Ejecutar en los casos que le corresponda, así como supervisar y vigilar que se cumplan las políticas, lineamientos y acuerdos de la Conferencia en la prestación de los servicios parlamentarios y administrativos y financieros;
- e. Formular los programas anuales de naturaleza administrativa y financiera;
- f. Informar trimestralmente a la Conferencia, sobre el cumplimiento de las políticas, lineamientos y acuerdos adoptados por ésta, y respecto al desempeño en la prestación de los servicios parlamentarios y administrativos y financieros.

Como se expresó, la administración cuenta con la Secretaría de Servicios Parlamentarios y la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros.

### **Órganos Técnicos de la Cámara**

#### **- Contraloría Interna**

La Cámara cuenta con su propia Contraloría Interna, cuyo titular tiene a su cargo practicar auditorías, revisiones, investigaciones y verificaciones; recibir quejas y denuncias y aplicar los procedimientos y sanciones inherentes a las responsabilidades administrativas; así como conocer de los recursos de revocación, de conformidad con la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y llevar a cabo los procedimientos derivados de las inconformidades presentadas por contratistas y proveedores conforme a la normatividad aplicable.

#### **- Coordinación de Comunicación Social**

Tiene a su cargo la difusión de las actividades de la Cámara, sirve de enlace con los medios de comunicación, y es responsable del programa de publicaciones.

La Coordinación depende de la Presidencia de la Mesa Directiva.

#### **- Centros de Estudios**

La Cámara cuenta también, en el ámbito de la Secretaría General y adscritos a la Secretaría de Servicios Parlamentarios, con los siguientes centros de estudios, cuyos trabajos son parte medular de esta publicación, y de los que se trata en otro trabajo de este ejemplar:

- a. De las Finanzas Públicas;
- b. De Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias;
- c. De Estudios Sociales y de Opinión Pública;
- d. De Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria;
- e. De Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género.

Con los tópicos señalados, es posible tener un panorama integral sobre la estructura orgánica y funcionamiento de una de las instituciones con mayor actividad política y presencia en los asuntos nacionales. Un foro donde se discuten y analizan los grandes temas de la agenda nacional, y que es reflejo de la diversidad cultural y social de México. ▀

Guillermo Haro Bélchez  
Secretario General de la Cámara de Diputados



ANTONIO SÁNCHEZ  
DÍAZ DE RIVERA

Los Centros de Estudios desempeñan un papel estratégico en la Cámara de Diputados. Tienen como finalidad proveer información objetiva, imparcial, oportuna y pertinente a las diputadas y a los diputados, para coadyuvar al mejor desarrollo y resultado del trabajo legislativo. Los Centros fortalecen la tarea legislativa con información analítica y apoyo técnico. Brindan asesoría experta a través de un equipo de investigadores que produce conocimiento multidisciplinario, y que conoce las necesidades de los legisladores. Ofrecen estudios especializados en finanzas, derecho, encuestas de opinión, desarrollo rural y equidad de género. Apoyan, por lo tanto, en la elaboración de iniciativas y puntos de acuerdo.

Los centros cuentan con investigadores de alto nivel y con experiencia. Han establecido sistemas de información sobre aquellos temas que exigen el seguimiento y evaluación de las políticas públicas, el presupuesto y la evolución de indicadores sociales.

Los asesores e investigadores legislativos tienen como objetivo fortalecer a la institución del Congreso, ofrecer insumos informados para la toma de decisiones, contribuir a fortalecer el conocimiento de la sociedad sobre las labores del Congreso, así como el de los legisladores acerca de las necesidades y expectativas de los ciudadanos. A diferencia de los asesores de partido, deben evitar que su percepción y análisis se vean influidos por las posiciones partidistas.

Cada Centro cuenta con un comité plural de diputadas y diputados, distribuido proporcionalmente según la representación de cada uno de los partidos en la Cámara. Estos Comités dan los lineamientos para que los Centros trabajen según la agenda legislativa.

Cada centro de estudios tiene una labor específica. El Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP), entre otros trabajos, hace la evaluación de los impactos presupuestales de las diferentes iniciativas de Ley en proceso de dictamen por parte de las comisiones.

El Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (CEDIP), tiene un campo de operación amplio, pues todos los proyectos legislativos bordan lo jurídico.

En el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) se aborda la amplia variedad de temas que inciden en el desarrollo y el bienestar social, tales como la seguridad social, pobreza, salud y seguridad pública, y analiza las tendencias de opinión vinculadas a la agenda de las comisiones legislativas.

Al Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA), lo motiva el desarrollo rural integral y sustentable, le da seguimiento, por lo mismo, al Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC).

El Centro para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG) tiene, entre otras de sus funciones, realizar estudios para armonizar la normatividad jurídica vigente del país en materia de derechos humanos de las mujeres y la equidad de género.

Los centros producen una serie de publicaciones que pueden ilustrar a las instituciones o personas interesadas en los diversos temas alrededor del quehacer legislativo. Ejemplo de lo anterior son la revista Finanzas Públicas, la revista *Quórum Legislativo y Expediente*, la *Revista de Estudios Sociales y de Opinión Pública* y el *Reporte Cesop*, así como las revistas *Rumbo Rural* y *Legislar para la Igualdad*.

Para fortalecer sus contribuciones al trabajo legislativo, los Centros han impulsado acuerdos de colaboración con diferentes instituciones académicas nacionales e internacionales, entre ellas la UNAM, el Tecnológico de Monterrey, la UAM, El Colegio de Sonora; CIDE, FLACSO y la ANUIES.

Hoy se hace un esfuerzo de trabajo coordinado para lograr sinergia, tratar temas transversales y analizar un tema desde la óptica de los diferentes Centros de Estudios. Ejemplo de lo primero es la equidad de género, tema transversal; ejemplo de lo segundo es el campo, el presupuesto del PEC; los problemas agrarios; la pobreza rural; y la situación de la mujer campesina.

Los Centros de Estudios de la Cámara de Diputados son referencia para las diferentes instituciones del país en el trabajo legislativo: somos vínculo de continuidad institucional entre Legislaturas.

Como Coordinador de los Centros de Estudios escribo estas cuantas líneas con mucho entusiasmo, sabedor que la revista "Cámara" que hoy inicia su publicación representa un paso importante para la difusión de las tareas y resultados de los Centros de Estudios y, en consecuencia, de la Cámara de Diputados. ■

Antonio Sánchez Díaz de Rivera  
Coordinador de los Centros de Estudios

COMO ENTRE LAS NACIONES EL RESPETO AL DE  
OS CONSTITUYENTES DE 1917 A LOS DEFENSORES DE VERACRUZ EN 19  
LEONA VICARIO  
JOSETA CRISTINA DOMINGUEZ  
MARIANA E DEL TOBO DE LAZARIN

CUAUHTEMOC  
NEZAHUALCOYOTL  
LA PATRIA ES PRIMERO



JUAN ALDAMA  
MIGUEL BRAVO  
PEDRO BARRERO  
NICOLAS BRAVO  
MIGUEL RAMOS-CRISTE  
VEINIAN LIZARRAIN  
DANIEL LIZARRAIN  
JOSÉ LIZARRAIN  
Y LOS DEFENSORES  
DE VERACRUZ EN  
QUERÉTARO EN 1867  
RICARDO FLORES MAGON  
JOSÉ GARCÍA  
FRANCISCO J. MUJICA  
URDIBARRI  
GENARO ESTRADA  
JUSTO SIERRA MENDEZ  
LIZARRAIN

MIGUEL BRAVO  
RICARDO FLORES MAGON  
JOSÉ GARCÍA  
Y LOS DEFENSORES  
DE VERACRUZ EN  
QUERÉTARO EN 1867  
DEFENSORES DE LA PATRIA  
1846-1848  
MIGUEL BRAVO  
EMILIANO ZAPATA  
FRANCISCO J. MUJICA  
LIZARRAIN





PROYECTOS DE LEY

# Almacenamiento rural y financiero

*Las economías del mundo avanzan hacia la  
integración y el desvanecimiento  
de las fronteras económicas*

**E**stamos al principio de la segunda década del siglo XXI, en una nueva fase de la globalización en la que las economías del mundo avanzan hacia la integración y el desvanecimiento de las fronteras económicas. En este proceso, la globalización se despliega sobre la línea de la selecti-



Foto: CUARTOS-CURO / Michael Wählert

vidad y diferenciación espacial que tiende a profundizar las desigualdades, pues coloca la interacción de los países en una competencia que integra o excluye unidades territoriales con base en sus cualidades y potencialidades: quien no tenga la posibilidad de explotar al máximo sus ventajas comparativas, naturales o creadas, se verá constreñido en la integración económica a recurrir a los bajos salarios como factor de competitividad y con ello se condenaría a las comunidades de los territorios a permanecer sumidos en la pobreza y la desigualdad.

Más allá del juicio moral que pudiera concitar el carácter y las implicaciones del proceso de globalización al que asistimos, lo cierto es que hoy México no se puede abstraer de dicha dinámica, al igual que la mayoría de los países del mundo, por lo que correspon-

de centrar los esfuerzos de manera continua al diseño de nuevos arreglos institucionales, normativos y de política que contribuyan a desarrollar nuestras capacidades hacia la competencia, basados en los recursos con los que contamos, pero generando nuevas ventajas derivadas de las características sociales e históricas del mosaico de regiones de nuestro país.

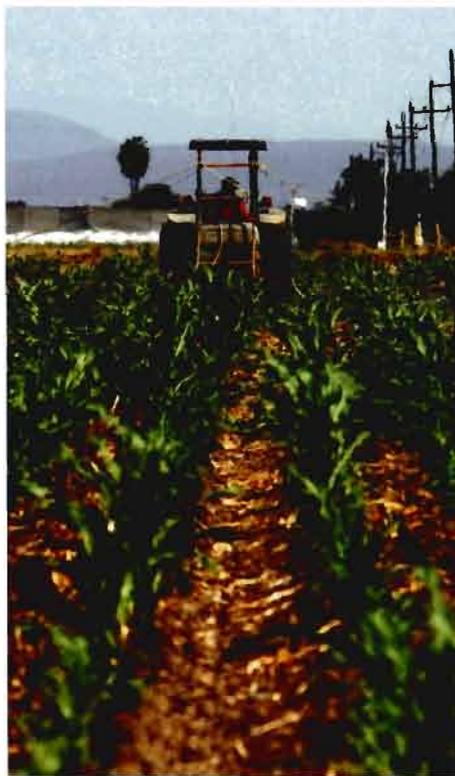
Ello viene a cuento a propósito del gran tema que se abrió en LXI Legislatura de la Cámara de Diputados, con la presentación de dos iniciativas de ley relacionadas con el almacenamiento agropecuario y financiero. Pareciera evidente que en el marco de la integración económica iniciada a mediados de la década de los 80 y derivado de los acuerdos de libre comercio suscritos por México, lo cual nos coloca en abierta competencia por los

## El sistema de libre mercado, sin instrumentos regulatorios del Estado no garantiza la seguridad alimentaria de los pueblos

mercados internacionales de productos agropecuarios con las potencias productoras de granos, oleaginosas y cárnicos, el país contaría ya con un sistema eficiente de información nacional en tiempo real sobre la existencia en bodegas y almacenes de tales productos,

detallado en términos de origen, calidades y volumen almacenado. Pareciera evidente, también, que frente a los complejos sistemas de almacenamiento desarrollados en los países competidores, México contaría de igual manera con una estructura organizada de almacenaje agropecuario bajo un esquema diferenciado regionalmente, acorde con la vocación productiva y con la escala de negocio de los productores del campo, y complementada con esquemas de financiamiento y de agregación de valor. Pareciera

evidente, en suma, que la base en la que descansa el proceso de comercialización, tanto para el mercado interno, como para el mercado internacional, el almacenamiento, estaría acompañado de nuevos arreglos institucionales, normativos y de política para fortalecer la competitividad de los diversos agentes de la



cadena agroalimentaria en las distintas regiones del país; la mala noticia es que hoy en día, esto no es así.

Todavía en 1996, el Estado mexicano contaba con los instrumentos de información y regulación de los mercados agrícolas que

permitían la estabilización de precios, al tiempo que se aseguraba el ingreso de los productores y el abasto alimentario a la población; los Almacenes Nacionales de Depósito (ANDSA) y las Bodegas Rurales CONASUPO, (BORUCONSA), formaban el sistema de acopio y almacenamiento de granos básicos más grande de América Latina, que contribuían con la función del Estado en la rectoría económica para brindar la seguridad alimentaria, entre otros preceptos consignados en el artículo 25 constitucional. Sin embargo, para

entonces estaban en proceso de culminación arreglos institucionales previstos en la nueva política económica y agrícola.

La entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en enero de 1994, la adhesión de México a la Organización Mundial del Comercio en mayo del mis-



Foto: CUARTOSCURO / Adolfo Valherra

mo año y la conclusión de los acuerdos de la Ronda de Uruguay en materia agropecuaria, vigentes a partir del 1° de enero de 1995, aceleraron las medidas de apertura comercial, disminución de subsidios, privatización de los mercados y la consecuente desincorporación de los organismos públicos que tenían como función regular, administrar y operar los mercados agropecuarios, como ANDSA y BORUCONSA, entre otros.

A la privatización de ANDSA y la liquidación de BORUCONSA, que inició en 1996 y concluyó en 1998, no se siguió una nueva arquitectura institucional para el desarrollo comercial que requería el país, dado el

contexto de integración económica. Los activos de ANDSA fueron traspasados a tres empresas regionales constituidas en Almacenes Nacionales de Depósito. El potencial de BORUCONSA se diluyó entre la burocracia y las concesiones políticas de los grupos de poder a nivel federal y estatal. Con ello, se dismantló el sistema de acopio y comercialización de granos básicos, sin que se acompañara de una nueva política de desarrollo comercial de largo plazo en el marco de una economía global, que integra o excluye, y se trasladó al mercado la función de garantizar la seguridad alimentaria de los mexicanos.

A más de tres lustros en que operaron tales transformaciones, ahora sabemos que el sistema de libre mercado, sin instrumentos regulatorios del Estado no garantiza, *per se*, la seguridad alimentaria de los pueblos que habitan en los territorios de la gran comunidad globalizada, pues los mercados agroalimentarios internacionales están dominados por grandes conglomerados multinacionales que limitan y trastocan su principal divisa, la competencia y el libre mercado. La historia reciente ha puesto frente a todos en blanco y negro la forma en que especulan sistemáticamente provocando crisis alimentarias, en donde al salir de éstas resulta que las corporaciones agroalimentarias cuasimonopólicas, ven incrementar sus beneficios.

Lo anterior ha hecho que el país se muestre vulnerable frente a los frecuentes ataques especulativos de los agentes dominantes del mercado, pues no contamos con un sistema de información confiable y actualizada sobre las existencias de productos agropecuarios y pesqueros, dispuestos en bodegas y almacenes, lo que propicia comportamientos oportunistas que derivan en la especulación y la escalada de precios. La falta de información también impone una fuerte restricción a la acción pública para tomar decisiones oportunas para salvaguardar el abasto de alimentos en condiciones adecuadas de calidad, inocuidad y precio en el mercado interno.

Si bien aún se mantiene en operación parte de la infraestructura de almacenamiento con la que operaban ANDSA y BORUCONSA, en general, se encuentra desigualmente desarrollada en las distintas regiones del país, y un segmento importante de productores no tienen manera de disminuir costos

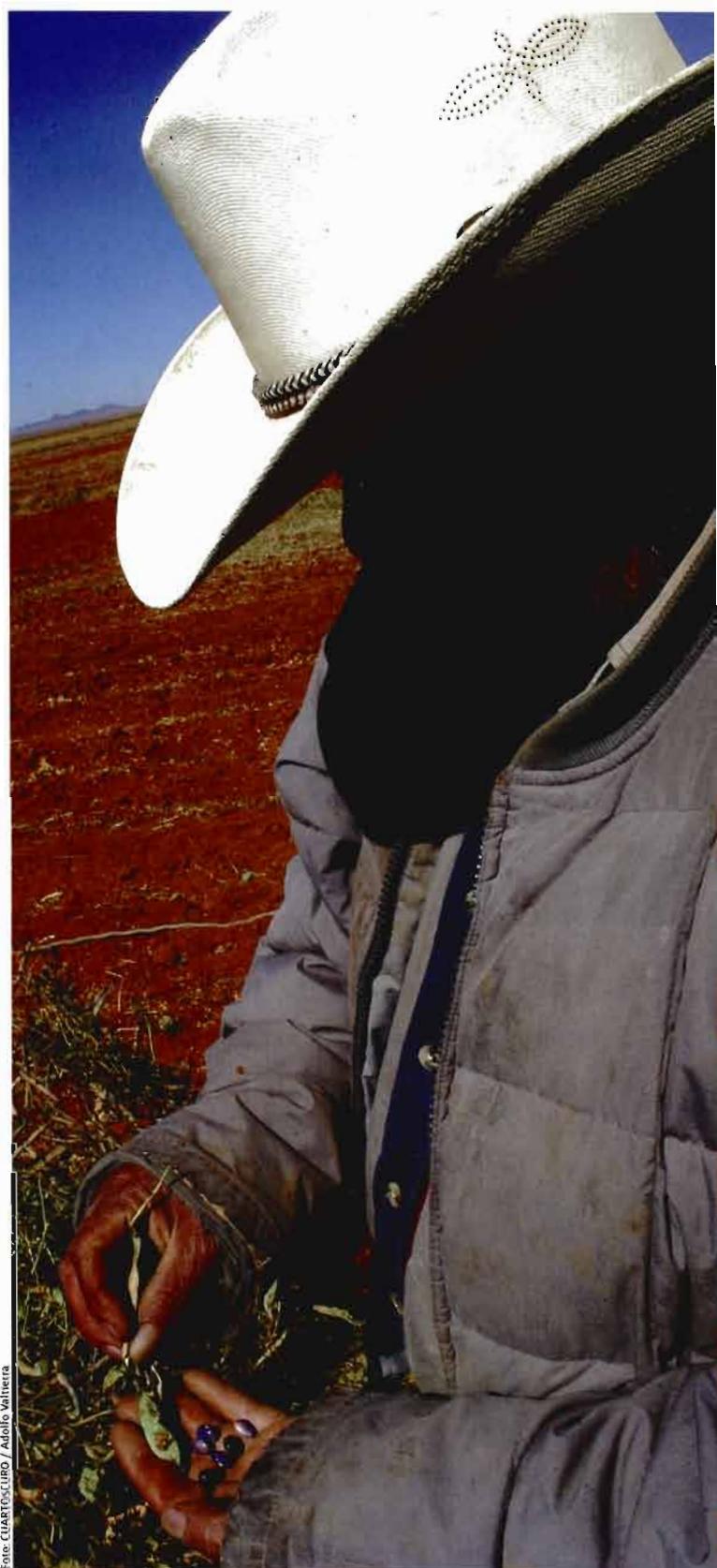


Foto: CUARTO, CUBO / Adolfo Valtierra

operativos y de agregación de valor. Cuando en marzo de 1936, el presidente Lázaro Cárdenas del Río emitió el acuerdo de creación de los Almacenes Nacionales de Depósito como organismo auxiliar de crédito, estaba claro que su objeto era ofrecer un servicio de almacenaje a los productores agrícolas que les permitiera mejores condiciones de comercialización y minimizar costos a fin de que no impactaran en el consumidor final. Con el tiempo esta figura fue modificando su función al punto en que hoy marcadamente se centran en aspectos comerciales y financieros, en estrecha vinculación con la actividad industrial del país, y ha perdido parte de la especificidad de su objeto original. De los 26 Almacenes Nacionales de Depósito en operación, 10 se especializaron en el almacenamiento de productos agrícolas, y aun cuando las cifras no están consolidadas y validadas, estudios recientes señalan que existen 7, 451 bodegas y almacenes distribuidos en 4, 346 ejidos y comunidades, sin ningún control de inventarios, almacenamiento y de sanidad; de éstos, los que se encuentran en la región sur del país, presentan condiciones precarias y los equipos con los que operan son obsoletos por lo que provoca mermas considerables a las cosechas por las malas condiciones en que son almacenados los productos.

Además, la normatividad vigente del servicio de almacenamiento, impone estándares de capital social y capital de reserva muy altos, pues se trata de operaciones de crédito, que son barreras de entrada insalvables para los productores rurales para desarrollar

esquemas de almacenamiento para la comercialización, especialmente a los de menor escala. No obstante que los Almacenes Nacionales de Depósito han cumplido una función sustantiva en el sector, no constituyen una alternativa al alcance de la mayor parte de las organizaciones de productores y les impide participar de manera directa en el proceso de agregación de valor y comercialización de sus productos.

En este contexto adquiere relevancia la Iniciativa de Ley de Almacenamiento Rural, presentada el 11 de febrero de 2010, por el diputado José Erandi Bermúdez Méndez y suscrita por integrantes del grupo parlamentario del PAN, así como la Iniciativa de Ley General de Almacenamiento Financiero y Agropecuario, presentada el 7 de abril de 2010, por los diputados Francisco Alberto Jiménez Merino, Héctor Eduardo Velasco Monroy y Fermín Montes Cavazos, del grupo parlamentario del PRI.

Ambas iniciativas fueron turnadas a la Comisión de Agricultura y Ganadería y a la Comisión de Desarrollo Rural para que, en Comisiones Unidas, emitieran el respectivo dictamen.

El análisis y discusión de ambas iniciativas fue intenso y llevó más de 12 meses pues se pensaba que se trataba del mismo objeto de ley. Finalmente, los diputados de ambas comisiones legislativas, consideraron la posibilidad de que fuesen dos iniciativas, en su caso complementarias, y solicitaron a las secretarías técnicas de ambas comisiones respectivas y al Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía

**El país se muestra vulnerable frente a los ataques especulativos de los agentes dominantes del mercado**



Foto: CUARTOSCULO / Adolfo Valterra

Alimentaria, realizar el análisis correspondiente y proponer el objeto y los instrumentos específicos de las dos iniciativas.

El CEDRSSA realizó el análisis y posteriormente se propuso a ambas Comisiones los Proyectos de Iniciativa de la Ley de Almacenes Generales de Depósito y de la Ley de Almacenamiento Rural.

En la reunión de comisiones unidas de Agricultura y Ganadería y de Desarrollo Rural efectuada en marzo de 2011, se aprobaron ambos dictámenes. Queda pendiente su aprobación en el pleno de la Cámara de Diputados y el Senado y finalmente, y finalmente su publicación por el Ejecutivo.

El proyecto de Ley de Almacenamiento Rural tiene por objeto constituir y regular el servicio de almacenamiento consistente

en la guarda, custodia y conservación de los productos agropecuarios y de semovientes, mediante su depósito en instalaciones que cuenten con condiciones técnicas especializadas a preservar su condición sanitaria y su calidad, debidamente autorizadas y certificadas por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA). Asimismo, establece y regula el sistema de almacenes rurales y el Sistema de Información de Inventarios de Almacenes. Con este proyecto de ley, consideran los legisladores, se proporcionará el almacenamiento especializado que, por su naturaleza requieren los productos agropecuarios, otorgando seguridad a los productores respecto de la integridad de los bienes depositados, contrarrestando los

efectos negativos de los factores externos que afectan a la producción agropecuaria como son las contingencias climáticas o las derivadas del transporte.

El proyecto de Ley General de Almacenamiento Financiero y Agropecuario, finalmente Ley General de Almacenamiento, tiene por objeto establecer el ordenamiento jurídico, cuya aplicación estará a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con el objeto de regular, promover y facilitar el servicio de almacenamiento financiero en todas sus modalidades, a través de las sociedades denominadas Almacenes Generales de Depósito. De manera particular, regulará las actividades y operaciones que los Almacenes Generales de Depósito realicen en el acopio, la guarda, conservación, control y distribución de productos agropecuarios primarios e insumos, originados o destinados a la producción agrícola, pecuaria, pesquera y forestal y emitirá los Certificados de Depósitos y Bonos de Prenda, como títulos de crédito. Además, se disponen de mecanismos para asegurar una adecuada intervención de la SAGARPA, para determinar, mediante reglas de carácter general, las características y las instalaciones que deben cumplir las áreas



destinadas a los productos agropecuarios, en los Almacenes Nacionales de Depósito, y establece las condiciones de operación y los esquemas de inspección y vigilancia en materia de almacenamiento agropecuario, así como en lo referente a la sanidad e inocuidad fitosanitarias y zoonosanitarias.

Como se observa, los proyectos de ley en proceso apuntan a resarcir grandes vacíos en materia de almacenamiento, de información de inventarios, de emisión de títulos de crédito para productos del campo mexicano y de integración de la producción primaria con procesos de agregación de valor y comercialización y fortalecer así a los productores del campo, en razón de su nivel productivo.

Los efectos positivos de la eventual aprobación de dichos proyectos son diversos; con todo, se debe destacar que ello contribuiría a una revaloración de la acción pública, y en los instrumentos que ello requiere, para regular la participación de los agentes productivos, privados y sociales, no sólo para el fortalecimiento del mercado interno, considerando la producción nacional y la de importación, sino de igual manera para las agroexportaciones, en el contexto de la nueva fase de la globalización. ▀



**Luis Cruz Nieva (luis.cruz@congreso.gob.mx)**

Es egresado de la UAM. Maestro en Planeación y Desarrollo, con estudios de especialidad en desarrollo regional.

Le preocupan los temas relacionados con el financiamiento rural. Actualmente diseña mecanismos más accesibles que permitan que los pequeños agricultores accedan a créditos de la banca pública, lo que mejoraría de manera significativa sus condiciones de vida.

ÓSCAR  
URIBE  
BENÍTEZ

22

---

CENTRO  
DE ESTUDIOS  
DE DERECHO  
E INVESTIGA-  
CIONES PAR-  
LAMENTARIAS

---



# El juicio oral en el sistema penal

*La sociedad mexicana reclamó la opción del sistema penal acusatorio, por lo que los legisladores aprobaron una serie de reformas para establecer el sistema penal acusatorio y dentro de éste una etapa relativa al juicio oral*

Como resultado de que desde hace muchos años el sistema penal mixto se corrompió y entró en crisis, la sociedad mexicana reclamó la opción del sistema penal acusatorio, por lo que los legisladores aprobaron en el 2008 una serie de reformas a los artículos 16, 17, 19, 20 y 21 de la Constitución para establecer el sistema penal acusatorio y dentro de éste una etapa relativa al juicio oral. Así también, se reformó el sistema penitenciario en el artículo 18, y otros artículos que no se abordaron en el trabajo “El juicio oral en el sistema penal acusatorio

mexicano”, en virtud de que es indispensable su tratamiento en otras investigaciones por la naturaleza de los temas.

El sistema penal acusatorio y oral tiene raíces políticas en la antigua Grecia. Se nutrió de la filosofía de la ilustración: los derechos del hombre como límites del poder absoluto del Estado, de la autoridad excluyente de las iglesias y de los privilegios políticos y sociales existentes. También de la filosofía del liberalismo inglés.

Ideologías que influyeron en las colonias de España, entre ellas la llamada Nueva España, hoy México. Sin embargo, en nuestras

Constituciones de 1824, 1836 y 1857, por la influencia de la cultura jurídica española, permaneció un sistema penal inquisitivo que permitía el abuso de poder.

Venustiano Carranza en su proyecto de Constitución de 1917, sentó las bases para desarrollar otro sistema penal, el acusatorio.

Pero desde que la Suprema Corte de Justicia empezó a interpretar la Constitución de 1917, aunado al hecho de que la legislación procesal penal federal y local se plegó a dichas interpretaciones, se consolidó y operó un sistema penal mixto (inquisitivo y acusatorio), en el que el ministerio público realizó funciones de juez (decidía si enviaba a alguna persona con la autoridad judicial para que fuera procesado, sin que nadie lo controlara; recababa medios de prueba, los admitía y desahogaba, para decidir si ejercitaba o no la acción penal; iniciado un proceso podía terminarlo anticipadamente con desistirse de la acción penal).

Este sistema penal mixto se corrompió y entró en crisis desde hace muchos años. La sociedad reclamó la opción del sistema penal acusatorio. Así nació la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación de 18 de junio de 2008. Busca atender la frustración por la justicia y el interés por perfeccionar los sistemas jurídicos.

Objetivo: implementar el sistema penal acusatorio, en la procuración de justicia, delimitando las funciones del Ministerio Público y controlarlas por medio de un juez; y en la administración de justicia, establecer el juicio oral en el que las partes desahoguen sus pruebas y formulen sus argumentaciones durante su posición ante un juez diferente del que inició el proceso, en el que se deben cumplir

principios generales y específicos, así como respetar sus derechos fundamentales.

El estudio realizado que lleva por título *El juicio oral en el sistema penal acusatorio mexicano* destaca los siguientes capítulos:

El capítulo I contiene un breve análisis del tema. El capítulo II, explica qué es un juicio y qué papel desempeña en el sistema penal acusatorio mexicano, así como el diseño de éste.

El capítulo III, destaca que los juicios orales no son una novedad en nuestro país, pues en la historia de la legislación nacional fueron establecidos en las materias civil y penal, para asuntos de poca importancia.

El capítulo IV, expone las características de los sistemas de enjuiciamiento penal que el hombre ha diseñado, para diferenciarlos, y la relación que tienen con el tipo de Estado que los mantiene: acusatorio, con un Estado democrático; inquisitivo, con un Estado despótico o totalitario; y mixto, con un Estado de Derecho.

El capítulo V, explica las razones que tuvo Venustiano Carranza para proponer por primera vez, en la Constitución de 1917, el establecimiento del juicio penal acusatorio. Las interpretaciones de la Suprema Corte de Justicia a la Constitución de 1917, en las que fue cambiando el sistema penal acusatorio por un sistema penal mixto con más poder al ministerio público.

En el capítulo VI, se destaca el antecedente de la idea de América Latina para integrarse política y jurídicamente, en este último aspecto acerca del sistema penal; así como el fenómeno opuesto: la globalización, en la que ante la crisis general de los sistemas penales de casi todos los países del mundo, se pretende superarla con la globalización del sistema penal acusatorio.



Foto: CUARTASCURIO / Saul López

En el capítulo VII, se mencionan los antecedentes de las reformas constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 18 de junio de 2008, y se señala de manera breve el contenido de cada artículo reformado, a saber:

En el artículo 16, se contienen los requisitos para la orden de aprehensión y las funciones del juez de control;

En el artículo 17, se prevé el uso de mecanismos alternativos de solución de las controversias; explicación de la sentencia que ponga fin al proceso penal; la existencia de una defensoría pública de calidad;

En el artículo 19, se crea la resolución de sujetar al acusado a proceso, sin necesidad de prisión preventiva, excepto cuando por otros medios no se pueda lograr la asistencia del acusado en el juicio, para proteger a la víctima, testigos, comunidad y para que se

pueda realizar la investigación sin que el acusado altere u oculte medios de prueba; por lo que para la prisión preventiva debe solicitarla el ministerio público a la autoridad judicial, a quien también se le obliga en casos de delitos graves a que ordene la prisión preventiva sin que sea necesario que la pida el ministerio público; así como la facultad del juez de revocar la libertad a los acusados sujetos a proceso;

En el artículo 20, se señalaron principios específicos del proceso penal: el principio de oralidad, que consiste en que las audiencias deben realizarse en forma verbal y no por medio de escritos; el principio de contradicción, que estriba en que las partes estén en condiciones de contradecir sus posiciones, mediante ofrecimiento de pruebas, interrogatorios, etc. El principio de concentración, que consiste en que se concentre un mayor

número de actos procesales para darle celeridad al proceso con el auxilio de la oralidad. El principio de continuidad que deriva de la concentración, pues al concentrarse los argumentos y los medios de prueba el proceso es continuo. Y el principio de inmediación, que se refiere a que el juez que conoce y resuelve el proceso, debe estar presente siempre ante las partes para escuchar sus argumentos y recibir los medios de prueba que ofrezcan, a efecto de conocer el resultado de los mismos y estar en condiciones de emitir la sentencia con pleno conocimiento de lo acontecido en el juicio.

Este mismo artículo contempla los siguientes principios generales, que deben cumplirse:

- Esclarecer los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y los daños causados a la víctima se reparen;
- El juez debe desahogar y valorar las pruebas, de manera libre y lógica;
- En la sentencia se debe tomar en cuenta solamente las pruebas desahogadas en la audiencia de juicio;
- La audiencia de juicio la debe realizar el juez, pero que no sea el mismo que conoció del proceso antes de dicha audiencia;
- Los argumentos del acusador y acusado por sí o por medio de su defensor deben hacerse de manera pública, contradictoria y oral, así como los medios de prueba que hayan ofrecido;
- La obligación de probar le corresponde a quien acusa;
- Igualdad del acusador y del acusado;
- Prohibición al juez de tratar asuntos del proceso solamente con el acusador o con

el acusado; es decir, debe tratarlos con los dos en forma conjunta.

- Otorgar beneficios al acusado cuando acepte su responsabilidad;
- Solamente se puede condenar cuando el juez esté convencido de que el procesado es culpable;
- Si alguna prueba es obtenida con violación de derechos fundamentales, será nula.

Así también, el artículo 20 constitucional, prevé los siguientes derechos del acusado:

- A que se presuma su inocencia, hasta que se declare su culpabilidad por el juez en una sentencia;
- A declarar o guardar silencio;
- A comunicarse y a que no se le intimide o torture;
- A que se le informe de los hechos que se le imputan y los derechos que le asisten;
- A que se le otorguen beneficios, cuando ayude en la investigación de delitos cometidos por la delincuencia organizada;
- A que se le reciban los testigos y las demás pruebas que ofrezca;
- A ser juzgado en audiencia pública por un juez o tribunal, pero se puede limitar para proteger a la víctima, testigos, menores de edad, o por razones de seguridad pública o seguridad nacional;
- A no estar de acuerdo y atacar lo hecho en la investigación y aportar pruebas, en delitos de delincuencia organizada, cuando lo investigado no se puede repetir en la audiencia de juicio;
- A consultar los registros de la investigación;
- A que sea juzgado en el plazo de 4 meses, cuando la pena máxima no exceda de

- 2 años de prisión; y antes de 1 año, si la pena excede de ese tiempo;
- A defenderse adecuadamente por abogado particular o defensor público;
- A elegir libremente a su abogado, desde su detención;
- A que se le defienda en todos los actos del proceso;
- A que no se prolongue la prisión, por falta de honorarios del defensor o por otra responsabilidad civil;
- A que se le deje en libertad inmediata, para seguir el proceso libre, cuando transcurran dos años sin que se le haya dictado sentencia;
- A no permanecer en prisión preventiva por más tiempo que como máximo de pena fije la ley al delito que motivó el proceso;
- A que se le reduzca la pena, en caso de condena, por el tiempo que estuvo en prisión preventiva.

Igualmente, este artículo 20 constitucional, consagra los siguientes derechos de la víctima u ofendido:

- Recibir asesoría jurídica;
- Ser informado de sus derechos constitucionales;
- Ser informado del desarrollo del procedimiento penal cuando lo soliciten;

- Coadyuvar con el ministerio público;
- Que se le reciban todos los datos y pruebas con los que cuente, en la investigación y en el proceso;
- Que se desahoguen todas las diligencias;

- Intervenir en la audiencia de juicio;
- Interponer los recursos que están en la ley;
- Recibir atención médica y psicológica de urgencia, desde que se cometió el delito;
- Que se le repare el daño;
- Solicitar al juez la reparación del daño;
- Resguardar su identidad y datos personales, cuando sea menor de edad, víctima de violación, secuestro o se trate de delincuencia organizada y cuando a juicio del juez sea necesario para su protección;
- Protección por el ministerio público, la cual debe vigilar el juez;
- Combatir las resoluciones del ministerio público ante la autoridad judicial y las del juez;
- Solicitar medidas a la autoridad judicial para proteger y restituir sus derechos.

En el artículo 21 constitucional, se facultó al ministerio público para hacer uso de criterios de oportunidad, que se señalarán en la ley, con los cuales decidirá si ejerce o no acción penal. ▀



**Óscar Uribe Benítez (oscar.uribe@congreso.gob.mx)**

Luego de estudiar la licenciatura en Derecho cursó una maestría en Ciencias Jurídico Penales en el INACIPE y un diplomado en Investigación Parlamentaria.

En su trayectoria destaca su experiencia laboral en el órgano de control interno de diferentes organismos como la SSA, Comisión Nacional del Agua, PEMEX y la SEP, así como las procuradurías del DF y del Edomex, lo que le permitió conocer ampliamente el sistema de responsabilidades que se aplica a los servidores públicos que transgreden las normas.

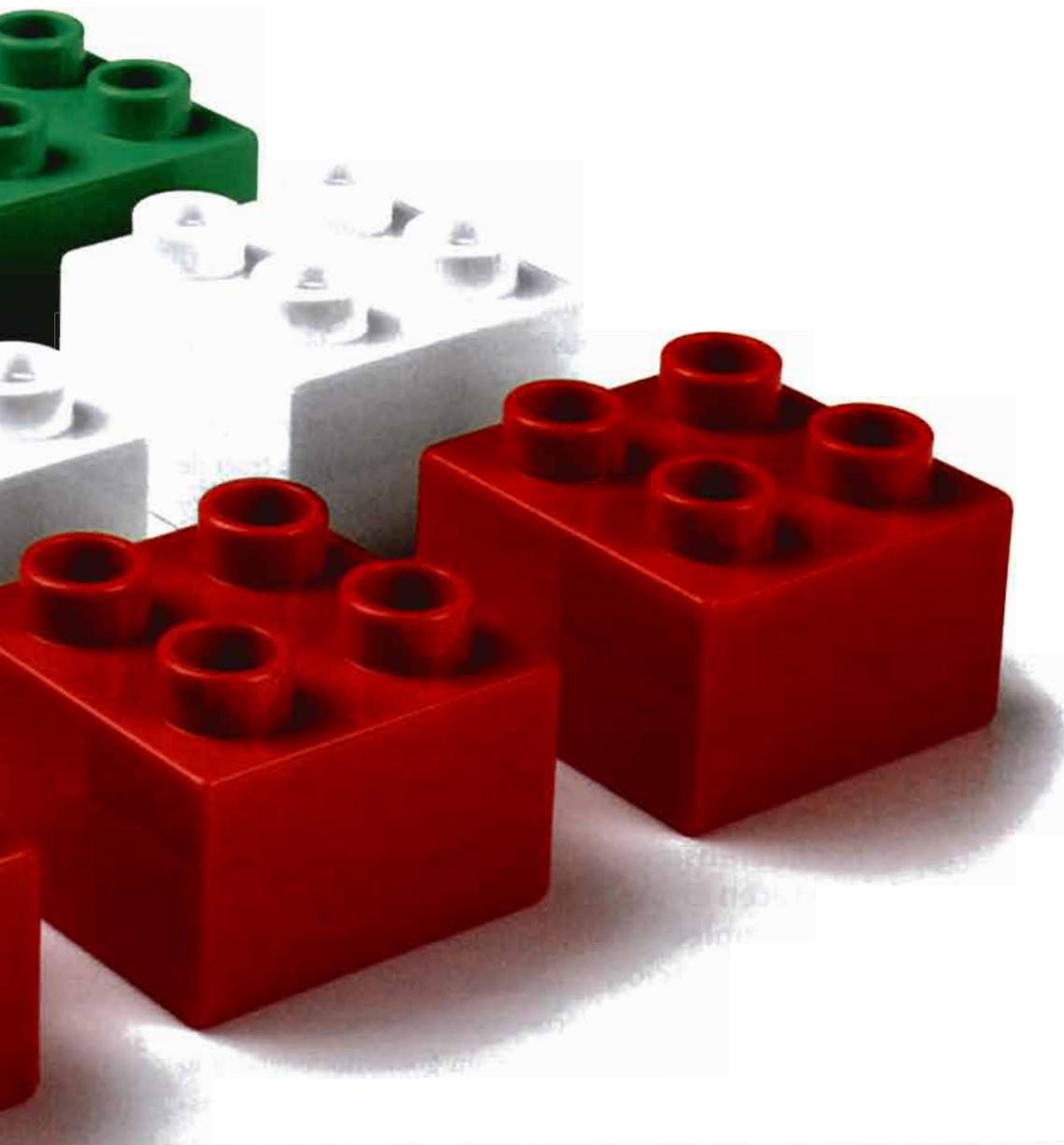
RAFAEL  
VELÁZQUEZ  
GALLEGOS

28

CENTRO  
DE ESTUDIOS  
DE DERECHO  
E INVESTIGA-  
CIONES PAR-  
LAMENTARIAS



# DOS SIGLOS DE FEDERALISMO



*El sistema federal como forma de gobierno, es una conjugación calculada, balanceada y correlacionada del poder, entre relaciones centrales y relaciones descentralizadas*

**L**a evolución histórico-jurídica de una nación constituye un ejercicio necesario y obligado para todos, pero más aún, para quien ejerce algún mandato representativo, en los órganos de gobierno que la misma se ha dado. Las razones

pueden ser: culturales, sociológicas, políticas y económicas; todas ellas deben ayudar a entender el sentido de la realidad presente.

El sistema federal como forma de gobierno, es una conjugación calculada, balanceada y correlacionada del poder, entre relaciones

Este texto son las conclusiones de la investigación "Federalismo en el marco de las celebraciones de 2010", publicado en el sitio web del Centro de Estudios del Derecho e Investigación Parlamentaria (CEDIP) de la Cámara de Diputados, disponible en [www.diputados.gob.mx/CEDIP](http://www.diputados.gob.mx/CEDIP).

centrales y relaciones descentralizadas, que armonizan sus intereses con el fin de garantizar una diversidad política y cultural en favor de la unidad del Estado, para acrecentar la vida civil de la sociedad y la expresión pública de las organizaciones ciudadanas. Esta dicotomía entre la tendencia a la unidad y la tendencia a la diversidad, se sintetiza en el principio de *multiplicidad en la unidad* y se habrá de resolver en la medida en que la *unidad estatal* respete la *diversidad*.

La adopción del sistema federal en los Estados Unidos de América instituyó un paradigma para las naciones del continente americano, principalmente, al resolver de manera pragmática la definición de su gobierno nacional, con los elementos suficientes para ser reconocido y respetado por todas las partes, y en el que todas, a su vez, se sintieran representadas, en tanto que, los gobiernos de los estados de la Unión conservarían todos los derechos de la soberanía no delegados a los Estados Unidos. Posteriormente la tesis se modificaría para depositar en el constituyente la soberanía.

El pensamiento libertario proveniente de Europa y la influencia de la experiencia norteamericana al trascender al interior del país, pese a las amenazas del tribunal de la Inquisición para quienes abrevaran en los textos que entraban al país, fueron permeando en la sociedad mexicana, primero entre los clérigos que tenían la facilidad de allegarse dichos materiales, y luego en los criollos y algunos naturales que veían en estas nuevas ideas la posibilidad de resolver, a partir de nuevos esquemas de organización política, los proble-

mas que venían acentuando las desigualdades y diferencias, tanto internas, como en la cada día más complicada e injusta relación con la corona española.

La experiencia de los diputados americanos representantes ante las Cortes de Cádiz, provenientes de las diferentes provincias, fue sin duda una positiva influencia para traer de regreso el pensamiento recogido en Europa y refrescar los ambientes políticos e intelectuales con las ideas liberales que daban un nuevo aliento a las inquietudes locales. Fray Servando Teresa de Mier introdujo el concepto de la soberanía que reside esencialmente en el pueblo, y junto con Miguel Ramos Arizpe, habría

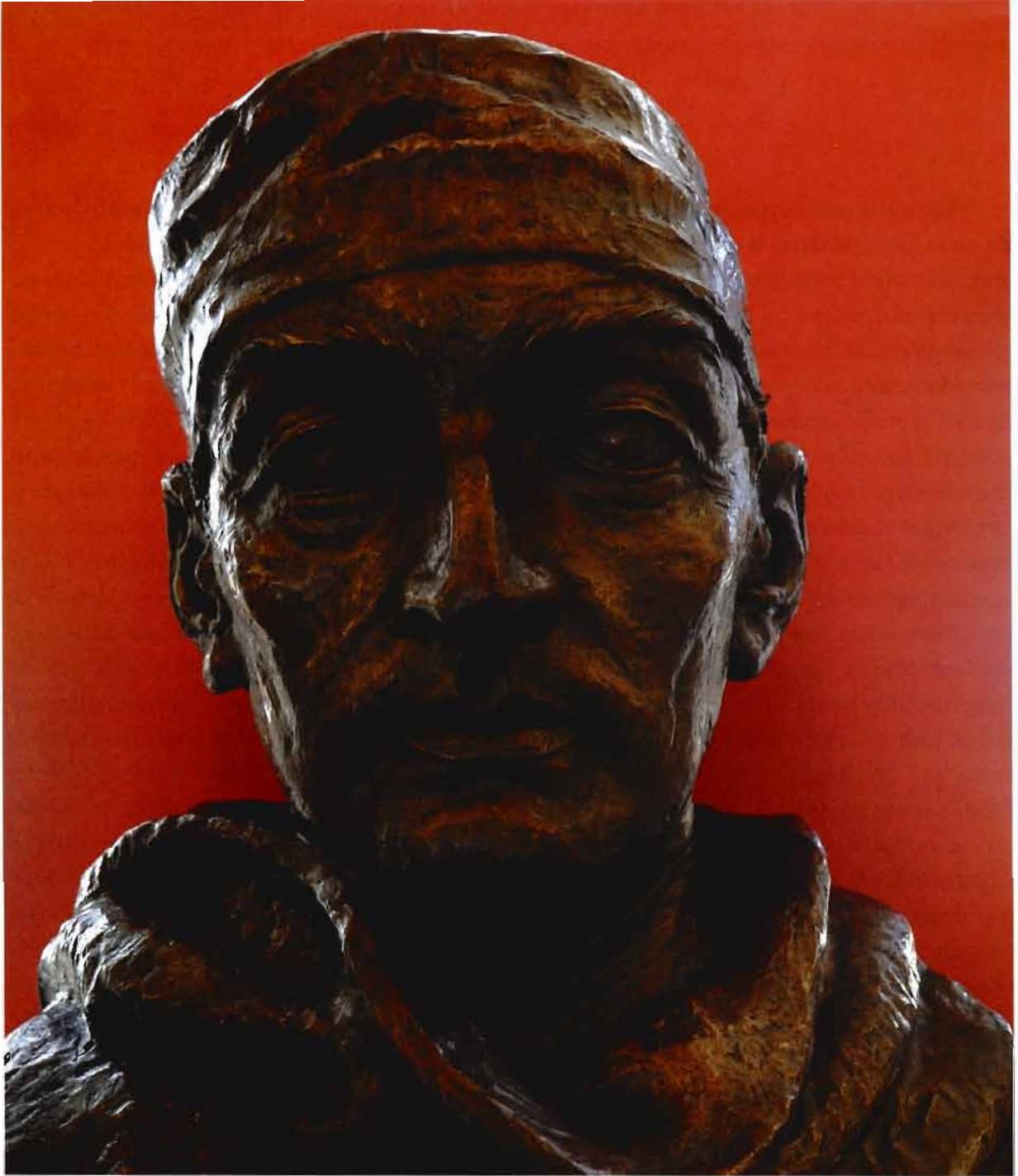
de ser protagonista relevante en los prolegómenos de la Constitución fundacional de la nación mexicana.

Si bien reconocido por su posición liberal, el padre Mier cuestionó la propuesta de establecer un gobierno federal y lo

combatió como diputado al Congreso Constituyente, prevaleció al final la postura encabezada por Ramos Arizpe, quien argumentó la imperiosa y urgente necesidad de dar un punto cierto de unión a las provincias, y así logró que se aprobara el artículo 5° del Acta Constitutiva de la Nación Mexicana, que consigna la adopción para su gobierno de *la forma de República representativa, popular federal*; y, en el 6° dispuso que las partes que lo integraban serían *estados independientes, libres y soberanos, en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior*.

La idea de establecer el sistema federal permeó en muy pocos años en la población; su carta de naturalización se dio porque la

Con el  
neoliberalismo  
crecen el  
desempleo  
y la concentración  
de la riqueza



Fray Servando Teresa de Mier, uno de los padres del federalismo en México.

solución que el federalismo planteaba, coincidía con las aspiraciones liberadoras que los mexicanos venían incubando tras el largo periodo de dominación. Por ello es que la sinergia federalismo-liberalismo encontró una amplia receptividad entre los millones de ciudadanos que aspiraban a ser algo más que el sujeto utilitario de los gobiernos despoticos. Fue así como inició el proceso para

establecer el sistema federal en el país y se incorporó al ordenamiento constitucional, convirtiéndose en el primero de los grandes principios constitucionales históricos que forman nuestra Carta Magna. Para Emilio Chuayffet, *esta Constitución surge como un acto de voluntad que en última instancia refleja el primer elemento connotativo de 1824: la voluntad del pueblo de auto determinarse.*

Junto a este primer gran principio consagrado en la Carta Magna, la Guerra de Reforma, aportaría otros principios que orientarían la gran transformación de México, recogidos en el cuerpo de las llamadas Leyes de Reforma y posteriormente incorporadas a la Constitución de 1857: Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos, Ley sobre la ocupación de los Bienes Eclesiásticos, Ley Sobre el Matrimonio Civil, Ley Orgánica del Registro Civil, Ley de Secularización de Cementerios y Panteones, Ley que suprime varios Días Festivos y Deroga las Disposiciones sobre Asistencia del Gobierno a Funciones Religiosas, Ley Sobre Libertad de Cultos, Ley de Secularización de Hospitales y Establecimientos de Beneficencia. Fue esta la gran delimitación de competencias que determinó las que correspondían de manera exclusiva al Estado mexicano.

Parafraseando a José Francisco Ruiz Massieu, concluimos que la suerte del federalismo mexicano durante el siglo XIX e inicios del XX, y en algunos temas avanzado éste, podría resumirse así: *Los avatares nacionales, tales como la inestabilidad de los gobiernos, la lucha intermitente entre liberales y conservadores y entre republicanos y monarquistas, las intervenciones extranjeras, los conflictos con la Iglesia Católica, la destrucción de la riqueza, las guerras civiles, la estrechez del erario, el caciquismo, la irregularidad de los comicios, el atraso económico, social y cultural, el pretorianismo, la debilidad parlamentaria y la ausencia de auténticos partidos, que compartió México con el resto de Latinoamérica y aún con España,*



*se conjugaron para que el planteamiento federalista no condujera a una verdadera vida federal.*

La *Revolución Mexicana*, el movimiento social de inicios de siglo para acabar con el régimen de Porfirio Díaz, habría de traducirse, una vez superada la lucha armada, en la incorporación en la Carta Magna de 1917 de los principios que motivaron el inicio del movimiento, de *Sufragio Efectivo, No reelección*, a los que se habrían de sumar además, los principios que consagraron las garantías sociales que reivindicaban derechos de las clases más desvalidas y explotadas del antiguo régimen: los trabajadores del campo y la ciudad; salvaguardaba también la economía de las clases urbanas populares; definió la propiedad originaria del Estado respecto de los recursos naturales y en el ordenamiento de la economía. Todo ello en el marco de la ratificación de la forma de gobierno que el país se había dado casi un siglo atrás y, de las garantías indivi-

duales incluidas por el Constituyente de 1857.

Sería conveniente retomar en la integración del Senado mexicano la fórmula establecida por el Constituyente de 1824, de manera que los senadores elegidos para esta función representativa, con pleno conocimiento del carácter integrador del Senado, asuman la calidad de representantes de sus Estados ante la Federación. Sólo de esta manera se garantizará un ejercicio de funciones comprometido con la entidad representada, velando en todo momento por su bienestar y progreso.

El proceso de distorsión del federalismo mexicano, a lo largo del siglo XX, se comenzó a generar a partir de la asignación de pequeñas parcelas de poder, a protagonistas diversos del movimiento revolucionario con el propósito de contribuir a la pacificación del país. Esta medida fortaleció a los caciques locales, a los caudillos y jefes militares de los grupos alzados. A la par, se inició el esfuerzo por organizar la economía del país, con instituciones como la banca central y algunos programas de fomento. Pero la preocupación por mantener el control político, impregnó cualquier acción de gobierno, por lo que permisos, concesiones usufructo de la riqueza nacional, o cualquier otra decisión de la autoridad, implicaba un ingrediente de compromiso político.

Lo anterior, si bien no impidió que el país se desarrollara y creciera, se convirtió a la larga en un problema estructural, pues en la medida que había mejores satisfactores, la población crecía, hasta el momento en que el esquema de desarrollo económico no pudo mantener el ritmo, y se inició un proceso regresivo.

Coincidió esta realidad en México, con circunstancias similares ocurridas en otros países emergentes, e incluso, algunos desarrollados, combinados además con los cambios operados en el escenario geopolítico mundial. Surge entonces la respuesta del

mundo occidental a través de su propuesta de mercado global, impulsada por los organismos internacionales y los grandes intereses económicos mundiales; en muy breve tiempo se impusieron las reglas y se presionó para que se diera la incorporación de los países a este modelo. México no fue la excepción y en el primer lustro de los ochentas inicia su proceso de apertura económica y desmantelamiento del aparato productivo estatal, que habría de concluir en los años siguientes. Por su naturaleza hegemónica, la decisión asumida por el gobierno federal fue básicamente centralista y perturbadora del pacto federal. Los resultados, tras 25 años de experiencia neoliberal se manifiestan en la crisis económica, acentuada por diversas distorsiones, entre ellas, el enorme desempleo y la concentración de la riqueza, sin precedentes, que se vive actualmente en el país.

Sólo en la medida en que el país retome con decisión y compromiso la adopción cabal del sistema federal como forma de gobierno, con las decisiones de carácter político y económico que se requieran, lograremos superar en definitiva los añejos problemas y distorsiones económicas que persisten, y de ese modo armonizara el desarrollo nacional conforme ha sido delineado, en el capítulo económico de nuestra Carta Fundamental. ▀



**Rafael Velázquez Gallegos (rafael.velazquez@congreso.gob.mx)**

Abogado egresado de la UNAM con estudios de posgrado en finanzas públicas, materia en la que posee experiencia laboral. Se destaca su paso por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y posteriormente le correspondió ser uno de los fundadores de la CONDUSEF. Representó a ambos organismos como Delegado en los estados de México, Guanajuato y Veracruz. Ha sido profesor de diversas asignaturas en la Facultad de Derecho de la máxima casa de estudios. Le gusta el orden y considera al derecho como un medio para la convivencia adecuada y constructiva de la sociedad.



ANGÉLICA  
HERNÁNDEZ  
REYES

34

---

CENTRO  
DE ESTUDIOS  
DE DERECHO  
E INVESTIGA-  
CIONES PAR-  
LAMENTARIAS

---

# SECUESTRO EN MÉXICO

*Los tipos de secuestros más recurrentes en México son el extorsivo y el exprés, ambos tienen el propósito de obtener una suma de dinero*

**L**a violencia y el aumento en la comisión de delitos en México parecen no tener fin. El incremento en la inseguridad social ha sido rebasado por los diversos tipos penales, tanto a nivel federal como local. Actualmente, existen diversas formas de criminalidad convencional y no convencional.

Frente a este problema, no hay un seguimiento por parte de las procuradurías, ni investigaciones serias sobre la delincuencia, sus causas, consecuencias, perfil de los delincuentes y medidas preventivas, por lo que en consecuencia, se puede decir que en México no existe una política planificada en materia criminal, sino que cada hecho es estudiado de manera aislada. De ahí que prevalezcan las dudas sobre si se debe contar con una policía única o si es adecuada la intervención del ejército para combatir

la delincuencia, sobre todo por los altos niveles de corrupción y la comprobada participación e infiltración de policías, agentes del Ministerio Público, judiciales, con bandas de delincuentes.

Entre los delitos que han venido en aumento se ubica el secuestro, por eso es urgente analizar a profundidad sus causas, su clasificación, sus modalidades, las reformas que fueron planteadas al código penal federal, así como el contenido de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, que entró en vigor el 28 de febrero de 2011.

Los tipos de secuestros más recurrentes en México son el extorsivo y el exprés, ambos tienen el propósito de obtener una suma de dinero. Esto se concluye de la información que difunden los medios de comunicación, en tanto que la autoridad nunca ha realizado un estudio sobre las particularidades de su comisión.

Por eso, es importante que la sociedad denuncie para ir creando una base de datos nacional sobre la comisión de delitos, no sólo del secuestro. Es complicado presentar una denuncia ante las agencias del ministerio público, para muchos ciudadanos es una pérdida de tiempo, ya que al final no se consignará *por falta de elementos*, determinación a la que en muchas veces se llega por los niveles de corrupción que prevalecen en estas agencias encargadas de otorgar la justicia.

Por otro lado, a nivel internacional la libertad de las personas ha sido considerada como un derecho fundamental. El derecho a la libertad de las personas se encuentra protegido en diversos instrumentos internacionales suscritos por México, tales como Pactos Internacionales de Derechos Humanos, la Convención de Derechos Humanos de Roma y Convención Americana sobre Derechos Humanos, entre otros.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 14, establece que *nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho...*, en tal virtud, nuestra legislación debe garantizar a los individuos este derecho.

El artículo 21 Constitucional es el que concede a los mexicanos la garantía de seguridad pública, dentro del capítulo concerniente a las garantías individuales, por lo que el Estado tiene la obligación de garantizar a las personas el efectivo cumplimiento de los derechos ciudadanos en su vida, libertad, propiedad, etc., derechos que incluso, quedan amparados frente a terceros.

Si el Estado es incapaz de garantizar una seguridad pública efectiva, viola también el artículo 25 relativo a la tutela efectiva que contempla la Convención Americana sobre Derechos Humanos,<sup>1</sup> en relación al artículo 2 numeral 3, del Pacto de Derechos Civiles y Políticos<sup>2</sup> y el artículo 13 de la Convención Europea de Derechos Humanos.<sup>3</sup> En el mismo rumbo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Europea de Derechos Humanos, han resaltado que el Estado que no realice sus funciones investigadoras para aclarar los delitos que afectan a los derechos de los ciudadanos, está violando sus derechos y en consecuencia, la víctima deber ser merecedora de una compensación pecuniaria.

Bajo este panorama es necesario estudiar las causas de incremento de la violencia y de los delitos atendiendo a los motivos estructurales de tipo económico, social y político: desempleo, ausencia de medidas sociales asistenciales, culturales, de esparcimiento, deportivas, etc., porque el incremento del delito de secuestro ha creado una marcada inseguridad social, por lo que este problema debe ser tratado como de interés público fundamental.

Para su solución se requiere el diseño de nuevos programas y considerar las experiencias de otros países, pues los métodos tradi-

---

1 Artículo 25. Protección Judicial. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

2 Cada uno de los Estados partes en el presente Pacto se compromete a garantizar que: a) Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales

3 Artículo 13. Toda persona cuyos derechos y libertades reconocidos en el presente Convenio hayan sido violados tiene derecho a la concesión de un recurso efectivo ante una instancia nacional, incluso cuando la violación haya sido cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.



### TIPOS DE SECUESTRO

De acuerdo a Antonio Luigi Mazzitelli, representante en México de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), existen seis modalidades de secuestro:

- Secuestro extorsivo: En el que se exigen un rescate, o influir en decisiones comerciales. El tiempo de retención es variable.
- Secuestro entre y dentro de grupos delictivos para el cobro de deudas.
- Secuestro para fines de explotación sexual, nacional o internacional.
- Secuestro relacionado a conflictos intra-familiares.
- Secuestro por motivos políticos e ideológicos.
- Secuestro mientras se comete otro acto delictivo, por ejemplo, toma de rehenes, tráfico ilícito de drogas, lavado de dinero, terrorismo, trata de personas y tráfico ilícito de armas de fuego.

cionales utilizados por años, no han sido eficaces. Es necesaria la formación de equipos de trabajo interdisciplinarios, conformados por expertos, que elaboren un programa integral de política criminal del secuestro, de manera urgente.

Es importante revisar, analizar e investigar el tema del costo social del secuestro e impulsar programas para la prevención, que incluya: a. Respuesta a los problemas sociales, laborales y asistenciales; b. Participación ciudadana en

programas de prevención; c. Programas de prevención a todos los niveles educativos; d. Control de armas; e. Combate al alcoholismo y a la drogadicción; f. Reestructura integral policial. g. Agilizar los sistemas de administración de justicia o modificar su estructura; h. Crear centros de ayuda para víctimas del delito; i) Buscar un empleo para cuando los presos salgan de la cárcel y darle seguimiento a su situación hasta su reinserción total a la sociedad con apoyo de diferente tipo, etc.

El sistema penitenciario tal como está estructurado no ha servido para combatir la delincuencia, ayudar a las víctimas de los delitos, a los familiares de los detenidos, ni para su reinserción a la sociedad, por ello, se debe voltear a revisar las experiencias de los sistemas penales que han tenido éxito, como los implementados en Suecia, Canadá, Australia, Japón, Inglaterra y Colombia, que han logrado reducir la criminalidad enormemente.

Es así que se debe crear un programa penitenciario que diseñe un programa de trabajo para presos, como una forma de reducir el costo del Estado en su manutención, así como una forma de reinserción social.

Es recomendable hacer un análisis integral de los Códigos Penales, para verificar la congruencia en el monto de las penas. Se ha comprobado que el endurecimiento de las sanciones, la implementación de la pena de muerte y el aumento de cárceles, no reducen los índices de delincuencia y por lo tanto, tampoco sucederá en el caso del secuestro. En contraposición, se deben crear programas de prevención del secuestro, que llegue a todos los estratos sociales e implementar actividades recreativas para los niños y jóvenes, sobre todo de aquellos que son más vulnerables a la comisión de ilícitos.

Dentro de los beneficios más importantes de la aprobación de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro –la cual entró en vigor a partir del 28 de Febrero de 2011–, destacan los siguientes:

- El Ministerio Público, en todos los casos procederá de oficio y no procede la reserva del expediente.

- El ejercicio de la acción penal y la ejecución de las sanciones por secuestro, no prescribirán.

- Podrá suspenderse el procedimiento judicial iniciado por el delito de secuestro o delitos por hechos conexos, en el caso de que

el inculcado evada la acción de la justicia o sea puesto a disposición de otro juez que lo reclame en el extranjero.

- En las sentencias condenatorias por secuestro, se debe contemplar la reparación del daño a las víctimas.

- Establece una pena para el secuestro de hasta cuarenta años de prisión si se detiene en calidad de rehén a una persona y se le amenaza con privarla de la vida o se cometa secuestro exprés, definiéndolo como el que, para ejecutar los delitos de robo o extorsión, prive de la libertad a otro.

- El delito de secuestro se agravará hasta con una pena de cincuenta años de prisión cuando el autor sea o haya sido de alguna institución de seguridad pública, o se ostenten como tales; y cuando en contra de la víctima se hayan ejercido actos de tortura o violencia sexual.

- Si la víctima es privada de la vida por los autores o partícipes, se les impondrá una pena de hasta setenta años de prisión.

- Incorpora el trabajo a favor de la comunidad, cuando se simule la privación de su libertad, aunque no determina la forma en que se esto se llevará a cabo.

- Impone una sanción de dos a ocho años de prisión a quien sin haber participado

en el secuestro coopere con el autor del delito, aunque se libere a la víctima.

- Establece pena de hasta trece años de prisión al integrante de una institución de seguridad pública que divulgue información confidencial y revele técnicas aplicadas a la investigación.

- Si se les sentencia, se le aplicará como pena la inhabilitación para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, local o municipal.

- Obliga al gobierno Federal, al gobierno de los Estados y a los gobiernos municipales, a crear programas de prevención del delito y actualizar un registro con información del secuestro.

- Permite la grabación de conversaciones telefónicas, cuando

lo amerite la investigación, para investigar el modo de operar de los secuestradores, una vez que lo autorice el Ministerio Público, lo cual no podrá exceder de seis meses.

### **Se deben crear programas de prevención del secuestro, que llegue a todos los estratos sociales**

Y se podrán poner dispositivos electrónicos de localización y vigilancia a secuestradores, que ya hayan purgado una condena, con el fin de impedir que vuelvan a secuestrar, así como suspender líneas telefónicas, para evitar que los criminales presos delincan desde la cárcel. ■



**Angélica Hernández Reyes (angelica.hernandez@congreso.gob.mx)**

Abogada por la UNAM con especialidad en Derechos Humanos por la Universidad Castilla La Mancha de España, en convenio con la CNDH.

En los cinco años que lleva laborando en el Centro ha desarrollado investigaciones con enfoque en derechos humanos, tema que conoce profundamente y que ha vinculado con asuntos de discusión en la agenda nacional.

LAURA  
HENRÍQUEZ  
MALDONADO

40

---

CENTRO  
DE ESTUDIOS  
PARA EL  
ADELANTO DE  
LAS MUJERES  
Y LA EQUIDAD  
DE GÉNERO

---

Foto: CUARTOSCLUBO y Félix Márquez



¡PRECAUCIÓN!

# Niñas y niños trabajando

*Entre las características comunes de las y los niños trabajadores, es que provienen de hogares pobres, sus madres y padres tienen baja escolaridad y se localizan, principalmente, en entidades con un menor desarrollo económico*

# Mano de obra infantil

*Hay consenso entre las autoridades y especialistas en que la forma más efectiva de luchar en contra de esta situación es asegurar el ac*

**E**n el mundo hay 158 millones de niñas y niños de entre 5 y 14 años que trabajan y la mayoría lo hacen en condiciones de peligro, de acuerdo a un reporte del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

La Red por los Derechos de la Infancia explica que en México las tasas más altas de trabajo infantil se registran en los estados de Campeche, Chiapas, Hidalgo, Jalisco, Nayarit, Sinaloa y Zacatecas. Entre las características comunes de las y los niños trabajadores, es que provienen de hogares pobres, sus madres y padres tienen baja escolaridad y se localizan, principalmente, en entidades con un menor desarrollo económico.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) define el término “trabajo infantil” como “todo trabajo que priva a los niños

de su niñez, su potencial y su dignidad, y que es perjudicial para su desarrollo físico y psicológico”.

La explotación y trabajo infantil se padece fundamentalmente en los países en vías de desarrollo. Hay consenso entre las autoridades y especialistas en que la forma más efectiva de luchar en contra de esta situación es asegurar el acceso escolar.

Ante el problema del trabajo infantil destacan dos posturas, la abolicionista que, en el marco del derecho internacional de los derechos humanos y de manera particular a la luz de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN)<sup>1</sup> y de los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), pretende garantizar los de-

1 Convención sobre los Derechos del Niño. Aprobada en 1989 por la Asamblea General de la ONU. Ratificada por México en 1990 y publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 25 de enero de 1991.



rechos de la infancia a la educación, al descanso, al juego y a ser protegidos de toda forma de explotación.

Mientras, el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) de la OIT sostiene que el trabajo infantil “perpetúa el círculo vicioso de la pobreza e impide que los niños adquieran las calificaciones y la educación necesarias para asegurarse un futuro mejor” (IPEC, s/f).

Hay que destacar la existencia de diversos movimientos de niñas, niños y adolescentes trabajadores (NATS) que luchan por la defensa de sus derechos, orientados a reivindicar el trabajo infantil y que se tenga una percepción positiva de éste, como una contribución social a través de su potencial humano. Es decir, que se reconozca a la niñez trabajadora, con base en su derecho a la participación y a ser escuchados, y que además les sean garantizados sus derechos.

Hay que diferenciar el trabajo infantil y el trabajo de adolescentes, pues el realizado por menores de 12 años puede llegar a afectar su desarrollo y representar un obstáculo en su educación, mientras que el desarrollado por personas de 12 años a 18 incumplidos, puede contribuir a su formación, si se consideran siempre medidas protectoras de sus derechos

Es necesario tener en cuenta que el costo del trabajo infantil es grave, puesto que sus ingresos no son básicos para la subsistencia familiar y si restringen sus posibilidades futu-

ras de obtener superiores ingresos, puesto que a mayor escolaridad, “existen posibilidades de percibir mayores ingresos” (Duro, 2008).

La OIT reporta que el 90% del total de las niñas y niños que trabajan lo hacen en la agricultura, además de que un gran porcentaje realiza tareas de alto riesgo y muchos de ellos empiezan a laborar a edad muy temprana, incluso entre los 5 y los 7 años. (OIT, 1998)

Los menores afectados por conflictos armados, también son víctimas del abuso y explotación sexuales. Niñas y mujeres sufren la violencia de género, como “la prostitución, la humillación y mutilación sexuales, la trata de mujeres y la violencia doméstica” (UNICEF, 2001).

En México no hay un reconocimiento oficial de la existencia de conflictos armados en territorio nacional, por lo que no contamos con políticas dirigidas a atender a la población nacional o extranjera desplazada de su lugar de origen o afectada por conflictos armados.

La explotación sexual comercial infantil (ESCI) se ha definido como: “la explotación por un adulto de un niño, niña o adolescente, menor de 18 años, acompañada del pago en efectivo o en especie al niño, niña o adolescente, o a un tercero o terceros”. Para la OIT la ESCI es una grave violación a los derechos humanos de la niñez y una forma de explotación económica análoga a la esclavitud; además de un delito por usar a menores de edad para el comercio sexual (IPEC, 2006).

**Las niñas y niños que trabajan y viven en la calle, son susceptibles de ser víctimas de trata para ser explotados sexualmente**

2 Convención sobre los Derechos del Niño. Aprobada en 1989 por la Asamblea General de la ONU. Ratificada por México en 1990 y publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 25 de enero de 1991.

3 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 5 de febrero de 1917.

4 Ley Federal del Trabajo. Publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 1° de abril de 1970.

5 Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 29 de mayo del 2000.

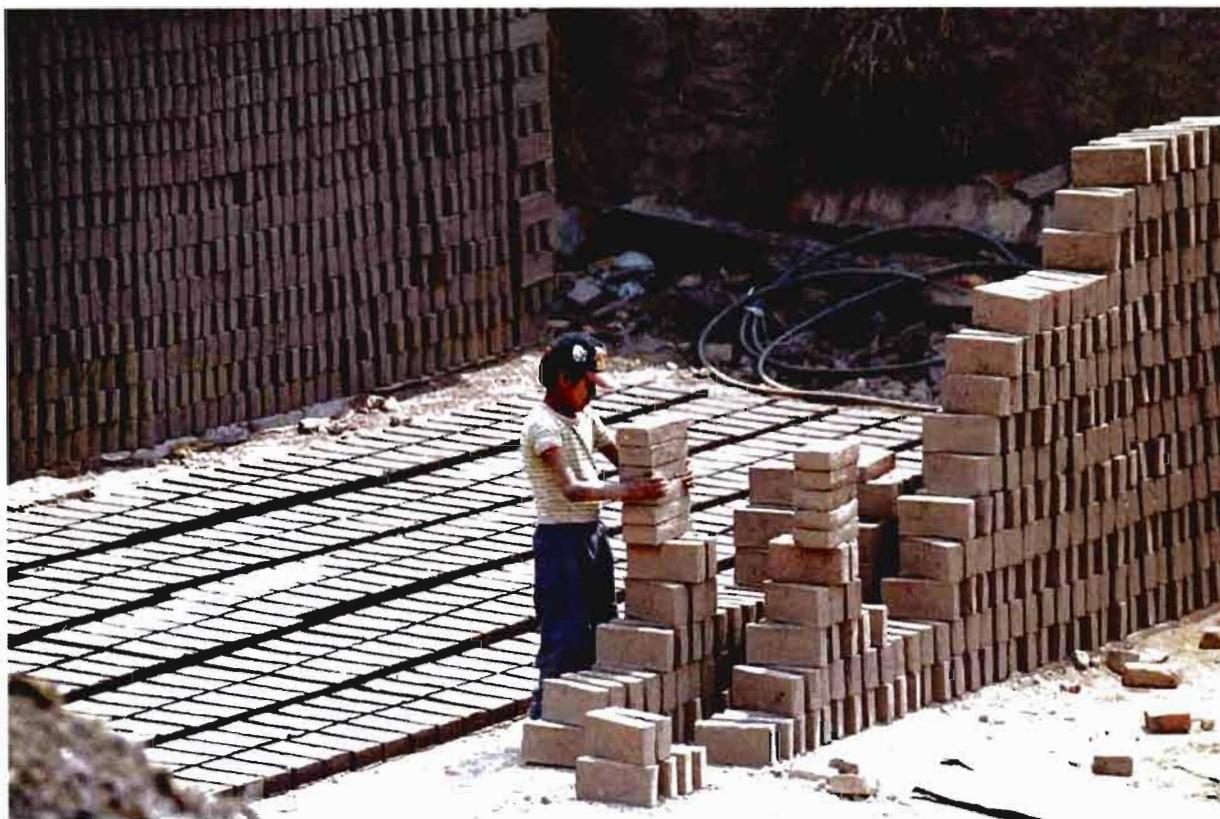


Foto: CUARTOSCURO / Germán Romero

En el trabajo doméstico infantil se emplean menores predominantemente de origen rural, quienes proceden de familias pobres, hogares monoparentales, o en su caso abandonados por sus familiares.

De acuerdo a la OIT “la mayoría de los niños que trabajan en el servicio doméstico tienen de 12 a 17 años, pero algunas encuestas han localizado a niños que no tenían más de 5 o 6 años”. Además, llegan a trabajar hasta 10 o 15 horas al día y son expuestos a diversos abusos como ofensas verbales y sexuales, castigos corporales y golpes.

Las niñas y niños que trabajan y viven en la calle, son susceptibles de ser víctimas de trata para ser explotados sexualmente, puesto que se encuentran en una mayor vulnerabilidad por su desprotección.

En cuanto a los instrumentos de protección de los derechos de la infancia, en el ámbito internacional destaca la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN)<sup>2</sup>, suscrita por el Estado mexicano. En su artículo 19 se especifica que los Estados Partes deberán adoptar medidas suficientes para proteger a niñas y niños de toda forma de violencia, perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual. La CDN reconoce el derecho de la niñez a la educación.

Respecto al marco jurídico nacional, existen leyes que tienen como finalidad la protección a la infancia y adolescencia. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>3</sup> que en su artículo 3° consagra el derecho de todo individuo a recibir educación básica obligatoria: preescolar, prima-

ria y secundaria. El artículo 4° reconoce los derechos de la infancia y señala a sus ascendientes, tutores y custodios, así como al Estado como responsables para garantizar el pleno ejercicio de sus derechos.

El artículo 123 prohíbe la utilización del trabajo de las personas menores de 14 años, y dispone que los mayores de esa edad y menores de 16 tengan una jornada máxima de seis horas.

En la legislación nacional se observa un contra sentido, puesto que si se considera “niña o niño” a toda persona menor de 18 años de edad, y la Constitución Política de los



Foto: CUARTOSCURO / Felix Marquez

Estados Unidos Mexicanos reconoce, en su artículo 4°, que “los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral”, en su artículo 123 permite el trabajo de personas menores de edad, específicamente de las y los adolescentes mayores de 14 años.

El Código Penal Federal, en su artículo 201BIS, prohíbe emplear a personas menores de 18 años de edad en “cantinas, tabernas, bares, antros, centros de vicio o cualquier otro lugar en donde se afecte de forma negativa su sano desarrollo físico, mental o emocional”.

También sanciona el hostigamiento sexual, el cual se tipifica como el asedio reiterado a persona de cualquier sexo con fines lascivos.

La Ley Federal del Trabajo<sup>4</sup> (LFT) también prohíbe la utilización del trabajo de personas menores de 14 años, y dispone que a pesar de que no podrán hacerse distinciones entre los trabajadores por motivos de edad (artículo 3°), no producirán efectos legales las estipulaciones que establezcan trabajos para niñas y niños menores de 14 años (artículo 5°).

La Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes<sup>5</sup> en el artículo 32 reconoce el derecho de niñas, niños y adolescentes a la educación en términos del artículo 3° Constitucional, mientras que el numeral 33 reconoce su derecho al descanso y al juego.

En conclusión, se puede afirmar que el trabajo infantil es incompatible con los estudios, pues implica un gran esfuerzo para las niñas y los niños que trabajan, quienes tienen que atender la escuela y de manera adicional jornadas de trabajo, lo cual conlleva a bajos rendimientos escolares e incluso a la deserción.

A continuación se presentan algunas propuestas para fortalecer el marco jurídico y garantizar de manera efectiva los derechos de la infancia y les proteja del trabajo infantil:

- Suscripción del Convenio 138 de la OIT sobre la edad mínima de admisión al empleo
- Sancionar a las personas que contraten personas menores de 15 años
- Prohibir en la legislación penal de manera expresa la publicidad de servi-

- cios sexuales (por ejemplo los masajes eróticos) en periódicos y revistas, pues generalmente quienes brindan dichos servicios son personas menores de edad víctimas de la trata de personas
- Establecer en la ley laboral la prohibición, así como una definición del trabajo peligroso, así como de las actividades que puedan ser peligrosas o nocivas para la salud de la niñez o que puedan entorpecer su educación (UNICEF, 2001)
  - Mencionar de manera expresa las peores formas de trabajo infantil, de conformidad al Convenio 182 de la OIT
  - Establecer que las personas entre 15 y 18 años solo pueden realizar trabajos ligeros
  - Fortalecer la inspección federal para prevenir, detectar y erradicar el trabajo infantil (STPS, INEGI, 2010)
  - Aplicar sanciones severas a quien contrate a personas menores de 15 años (STPS, INEGI, 2010)
  - Tipificar como delito el trabajo de personas menores de 14 años en trabajos no familiares (STPS, INEGI, 2010)
  - Determinar que los exámenes médicos que menciona la Ley deben ser gratuitos y deben incluirse valoraciones psicológicas
  - Modificar el término “trabajo de los menores” por “trabajo de las personas adolescentes
  - Señalar en la legislación en materia de trata de personas, que el consentimiento de la víctima no implica una eximente de responsabilidad
  - Garantizar en la Ley General de Educación las mismas oportunidades educativas a las niñas que a los niños
  - Asegurar que los centros educativos sean espacios libres de violencia de género contra las niñas
  - Promover horarios escolares flexibles
  - Establecer la obligatoriedad de que los centros escolares vigilen el rendimiento de las y los adolescentes trabajadores y notifiquen ante la Inspección del Trabajo cuando el trabajo sea un obstáculo de la asistencia y rendimiento escolar
  - Crear becas para las niñas, niños y adolescentes dejen de trabajar y estudien. ■



**Laura Henríquez Maldonado (laura.henriquez@congreso.gob.mx)**

Es Maestra en Género y Derecho por la Universidad Autónoma de Barcelona y licenciada en Derecho por la Universidad La Salle.

Tiene más de 12 años de experiencia en asuntos de género donde ha destacado, entre otros cargos, como consultora externa en el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y subdirectora de la Coordinación de Asuntos Jurídicos del INMUJERES.

En diferentes legislaturas de la Cámara de Diputados se ha desempeñado como: Asesora de la Comisión de Equidad y Género y Secretaria Técnica de la Comisión Especial de la Niñez, Adolescencia y Familias. Actualmente es investigadora por oposición del Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género. Es autora y coautora de diversas iniciativas de ley que buscan garantizar los derechos humanos de las mujeres y la infancia.

RICARDO  
SOTO  
RAMÍREZ

48

CENTRO  
DE ESTUDIOS  
PARA EL  
ADELANTO DE  
LAS MUJERES  
Y LA EQUIDAD  
DE GÉNERO



# ADULTAS Y JUBILACIÓN

*La población adulta mayor creció en el país, con un volumen poblacional mayor de mujeres que de hombres, debido a que son las primeras quienes tienen mayor esperanza de vida*

**D**e acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) entre los años de 1990 y 2009, la población en su conjunto aumentó en México a una tasa de 1.31% promedio anual, sin embargo para el grupo de edad de 60 años o más lo hizo a un 3.1 por ciento, esto es un incremento tres veces mayor en éste grupo de edad en comparación con el incremento de la población en su conjunto. Dicho incremento en la población de las y los adultos mayores, expresado tanto en términos absolutos como relativos significa que en el año de 1990 este grupo contaba con cinco millones de individuos, mientras que para el 2009 aumentase a 9.1 millones, con lo que la proporción de las y los adultos mayores pasó de 6% (1990) a 8.5% (2009) en ese periodo de tiempo.

En el 2009, de acuerdo con información del Consejo Nacional de Población (CONAPO), se estima que en el país residen alrededor de 4.2 millones de hombres y 4.9 de mujeres de 60 años o más; lo que significa una relación de hombres-mujeres de 84 hombres por cada 100 mujeres; mientras que las entidades federativas que tienen el peso más importante de adultas y adultos mayores en su estructura por edad son: Distrito Federal 10.8%, Nayarit, Oaxaca y Zacatecas 9.8% cada uno, Quintana Roo 4.5%, Baja California 6.5%, Baja California Sur 6.6 y Chiapas 6.6%.

Por grupos de edad, se observa que entre quienes tienen 60 y 69 años representan más de la mitad de las y los adultos mayores 56.2%, los de 70 a 79 años menos de la tercera parte 29.9% y el resto lo conforman aquellos con 80 años y más, 13.9%.

La población adulta mayor creció en el país, con un volumen poblacional mayor de mujeres que de hombres, debido a que son las primeras quienes tienen mayor esperanza de vida. Este hecho es parte de la transición demográfica, que abarca muchos otros fenómenos de la población. En este contexto, la población adulta mayor es la que presenta un mayor dinamismo en éste cambio demográfico, al ser el grupo poblacional con mayor incremento, a este proceso también se le ha denominado envejecimiento demográfico, que se explica cómo:

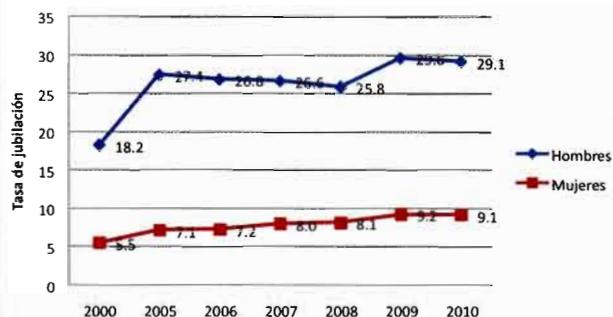
“... el resultado del avance social y económico que incrementó la esperanza de vida y de una política de población que disminuyó la fecundidad. Las magnitudes y los tiempos en que se lograron estos descensos imprimieron incrementos en la participación porcentual y absoluta de la población en edades avanzadas, creando una inercia que caracteriza el siglo XXI...”

**Ham , R., ( s/d)**

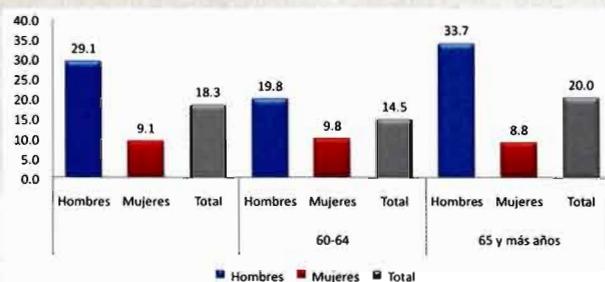
En este sentido, el envejecimiento demográfico es un hecho mundial. Cambia la vida de las personas y sus hogares, transforma las comunidades y la sociedad, y obliga a repensar la manera en que deben diseñarse las políticas públicas del Estado. (INEGI, 2007).

De acuerdo con Virgilio Partida (2001), los adultos mayores de la mitad del siglo XXI, se multiplicarán casi siete veces, en México. Su incremento será de 4.8 a 32.4 millones de población y aumentarán su participación de 4.8% a 24.6% del total poblacional en 2050. Por lo que se puede afirmar que 1 de cada 4 mexicanos pertenecerá a la población adulta mayor.

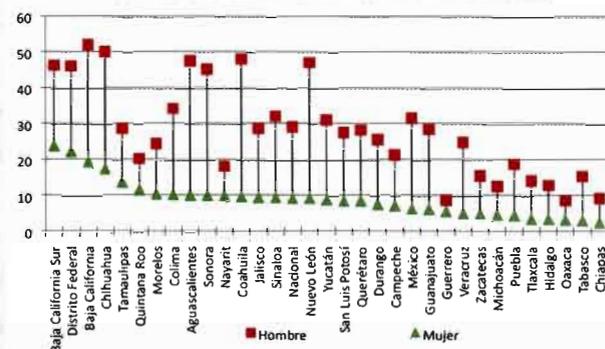
### Tasa de jubilación de la población de 60 años y más según sexo, 2000-2010



### TASA DE JUBILACIÓN de la población de 60 años y más por grupos de edad según sexo, Nacional, 2010.



### Tasa de jubilación de personas de 60 años y más por entidad federativa según sexo, 2010.



Fuente: INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda, 2000. Inmujeres. Cálculos a partir de INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2005. Segundo semestre. Inmujeres. Cálculos a partir de INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2006. Segundo semestre. Inmujeres. Cálculos a partir de INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2007. Segundo trimestre. Inmujeres. Cálculos a partir de INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, 2008. Segundo trimestre. Inmujeres. Cálculos a partir de INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, 2009. Segundo trimestre. CEAMEG. Cálculos a partir de INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Primer trimestre, 2010

Nota: Tasa de jubilación se refiere al número de personas adultas mayores que reciben ingresos por pensión o jubilación en cada grupo de edad, por cada cien adultos mayores del mismo grupo de edad. Puede leerse como el porcentaje de adultos mayores que reciben ingresos por pensión o jubilación. Se calcula para cada sexo.



Foto: CUARTOSCULO / Saúl López

En los últimos cuarenta años se ha incrementado de manera importante la incorporación de las mujeres al trabajo económico, es decir, en 1970 la tasa de participación económica femenina era de 17.6%; para 1991 ascendió a 31.5% y desde entonces ha continuado aumentando (INMUJERES 2009), sin embargo en el tema de jubilaciones no sucede así. Como se observa en la siguiente gráfica, en un lapso de diez años (2000 a 2010) la tasa de jubilación femenina no ha superado los diez puntos porcentuales en comparación con las tasas de jubilación masculina que son casi tres veces mayor que la femenina en el periodo referido.

Uno de los objetivos de la seguridad social es precisamente proteger el ingreso de

las personas ante los riesgos que enfrentan durante su existencia. Las prestaciones económicas, tales como incapacidades y pensiones, son los mecanismos establecidos para proteger a los trabajadores y trabajadoras, y a sus familias (INEGI, INMUJERES 2009).

Para el año 2010, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, del primer trimestre de 2010, a nivel nacional, 9 de cada 100 mujeres adultas mayores recibieron ingresos por pensión o jubilación, para el caso de los hombres fue

tres veces mayor (29 por cada 100) los que recibieron ingresos por este rubro.

Del total de las mujeres adultas mayores pensionadas o jubiladas, es en el grupo de edad de 60 a 64 años, en el que se encuentra ligeramente mayor la tasa de jubilación (9.8).

**En 2050,  
1 de cada 4  
mexicanos  
pertenecerá  
a la población  
adulta mayor**



Foto CUARTOSCURO / Guillermo Peres

Al efectuar un análisis de la tasa de jubilación de mujeres adultas mayores, para cada una de las entidades federativas, se observa que son cinco los estados que presentan las tasas menores de jubilación a 3.5, esto es que

se encuentran 6 puntos debajo de la tasa media nacional que es de 9.1 mujeres jubiladas por cada 100. Los estados son: Chiapas 2.4, Tabasco 2.8, Oaxaca 3.1, Hidalgo 3.3 y Tlaxcala 3.4. Las entidades federativas con una

mayor tasa de jubilación femenina son en primer lugar Baja California Sur 23.8, seguida del Distrito Federal 22.1, Baja California 19.3, Chihuahua 17.4 y Tamaulipas 13.6.

La población adulta mayor en México es el grupo poblacional que mayor dinamismo ha presentado en su crecimiento, en donde en un periodo de 10 años de 1990 a 2009, se ha incrementado a una tasa de 3.1 por ciento, tres veces más en comparación del incremento de la población en general que fue de 1.3% en promedio anual.

En el 2009 (CONAPO) se estima que en el país residen alrededor de 4.2 millones de hombres y 4.9 de mujeres de 60 años o más; lo que significa una relación de hombres-mujeres de 84 hombres por cada 100 mujeres.

Los adultos mayores de la mitad del siglo XXI, se multiplicarán casi siete veces, en México. Su incremento será de 4.8 a 32.4 millones de población y aumentarán su participación de 4.8% a 24.6% del total poblacional en 2050. Por lo que se puede afirmar que 1 de cada 4 mexicanos pertenecerá a la población adulta mayor.

En los últimos cuarenta años se ha incrementado la incorporación de las mujeres al trabajo económico, mientras que en 1970 la

tasa de participación económica femenina era de 17.6%; para 1991 ascendió a 31.5% y desde entonces ha continuado aumentando, sin embargo en el tema de jubilaciones no sucede así. En un lapso de diez años (2000 a 2010) la tasa de jubilación femenina no ha superado los diez puntos porcentuales en comparación con las tasas de jubilación masculina que son casi tres veces mayor que la femenina en el periodo referido.

Para el año 2010, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo del primer trimestre de 2010, a nivel nacional, 9 de cada 100 mujeres adultas mayores recibieron ingresos por pensión o jubilación, para el caso de los hombres fue tres veces mayor 29 por cada 100 los que recibieron ingresos por este rubro.

Las cinco entidades federativas que presentan las tasas menores de jubilación y que se encuentran 6 puntos debajo de la tasa media nacional 9.1 son: Chiapas 2.4, Tabasco 2.8, Oaxaca 3.1, Hidalgo 3.3 y Tlaxcala 3.4. Las entidades federativas con una mayor tasa de jubilación femenina son en primer lugar Baja California Sur 23.8, seguida del Distrito Federal 22.1, Baja California 19.3, Chihuahua 17.4 y Tamaulipas 13.6. ▀

**Los adultos mayores de la mitad del siglo XXI, se multiplicarán casi siete veces, en México**



**Ricardo Soto Ramírez (ricardo.soto@congreso.gob.mx)**

Cuenta con dos licenciaturas: en Psicología Social y Administración, ambas por la UNAM, además estudió una Maestría en Ciencias Sociales por la Universidad Autónoma de la Ciudad de México. Se ha propuesto como misión que sus investigaciones visibilicen la condición y posición de las mujeres en México.

Se ha especializado en temas de masculinidad, participación política de las mujeres y violencia de género desde una perspectiva sociodemográfica y psicosocial.

ALEJANDRO  
NAVARRO  
ARREDONDO

54

---

CENTRO  
DE ESTUDIOS  
SOCIALES  
Y DE OPINIÓN  
PÚBLICA

---

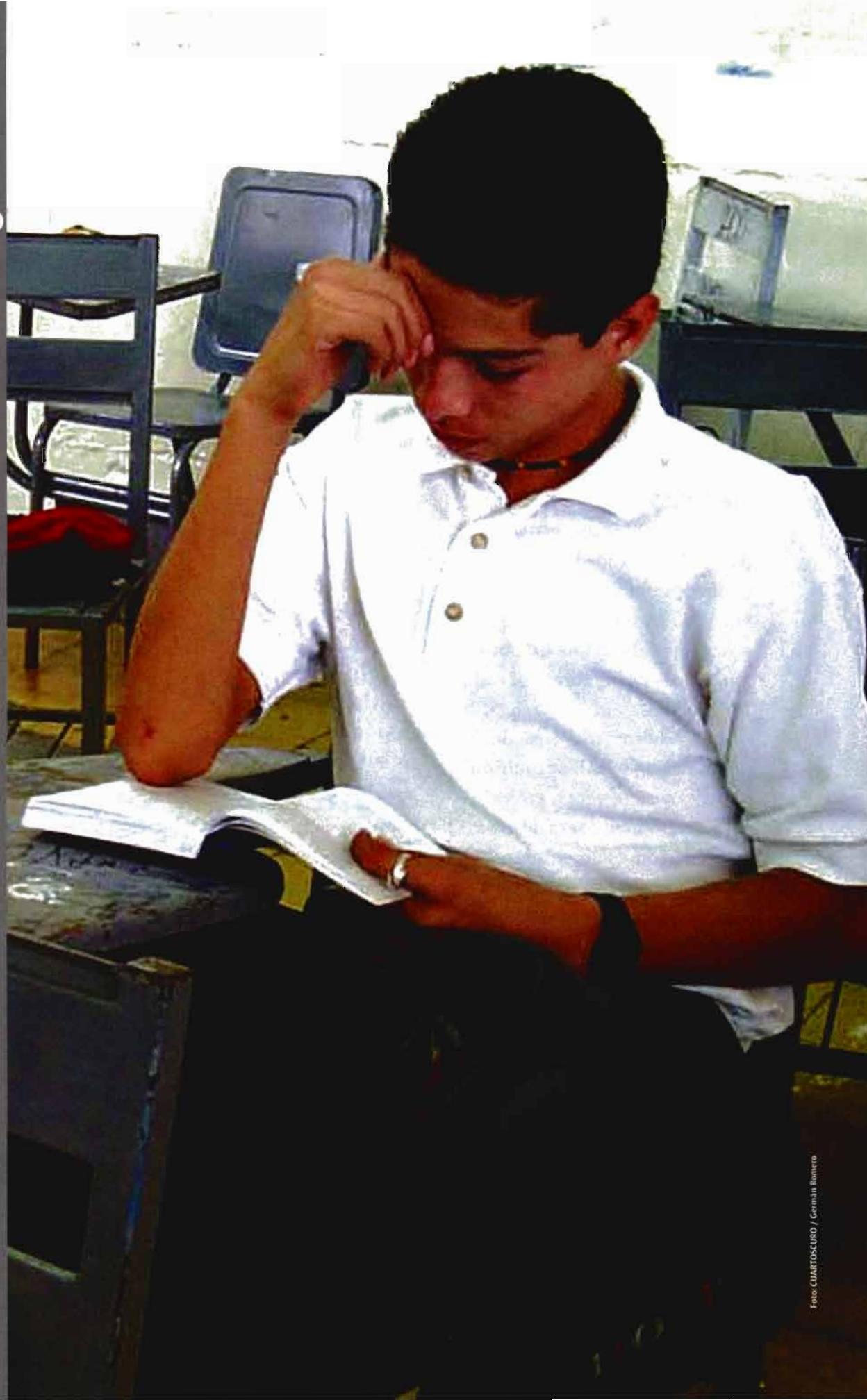


Foto: CUARTOSCURO / German Romero

ACCIÓN LEGISLATIVA PARA FORTALECER LA

# educación media superior

*Actualmente la cantidad de jóvenes que logra completar este ciclo educativo es muy baja*

**E**l combate a la deserción escolar en el nivel medio superior demanda una política pública integral, que atienda la falta de recursos económicos de los alumnos; que evite ambientes hostiles en su entorno familiar y social y que propicie contenidos escolares de calidad y adecuados a las necesidades del alumno. Como parte de este propósito, el siete de diciembre de 2010, la Cámara de Diputados aprobó un paquete de reformas constitucionales para hacer obligatoria la impartición de este nivel escolar.

En ese contexto el CESOP dio a conocer el documento titulado *Reflexiones sobre la obligatoriedad de la educación media superior en México*, en el que se destaca que entre los cambios aprobados, se encuentra el de establecer, a nivel constitucional, la obligatoriedad de que los jóvenes mexicanos concurren a las preparatorias y bachilleratos en

sus modalidades propedéutica, bivalente o terminal, de tal manera que se propicie el crecimiento gradual de la cobertura con criterios de calidad, equidad y pertinencia, a través de una profunda reforma en este nivel educativo.

Las reformas aprobadas buscan aumentar las tasas de acceso a la educación media superior (EMS). Actualmente la cantidad de jóvenes que logra completar este ciclo educativo es muy baja. Por ello, un primer paso fundamental es analizar los factores asociados al rezago y a la deserción, considerando a éstos como procesos graduales de desvinculación social y académica y no como decisiones coyunturales, con el propósito de identificar cuáles políticas y estrategias resultan más efectivas en el aumento de la eficiencia terminal de este nivel de estudios. Sobre todo porque la caracterización de los factores de riesgo de los estudiantes con baja eficiencia

terminal permitiría establecer estrategias para orientar el trabajo de prevención de la deserción en los primeros años de la EMS.

El objetivo de las iniciativas aprobadas es que todos los adolescentes, independientemente de su sector social de origen y del lugar en el que vivan, accedan a la EMS y logren completarla; no obstante, para apoyar la discusión y ampliar el debate sobre este tema es necesario responder a las siguientes preguntas: ¿Quiénes y por qué abandonan definitivamente la EMS en México? ¿Por qué es tan difícil lograr la plena escolarización de los adolescentes en este nivel de estudios? ¿Qué evidencia existe de un fenómeno de deserción en la EMS mexicana? y ¿Qué tipos de políticas deberían desarrollarse para fomentar el cumplimiento de la nueva legislación?

Entre las múltiples causas que puede tener la deserción escolar en el nivel medio superior, se ubica el abandono de los estudios por necesidad económica, por la búsqueda de empleo y la posterior integración al mercado laboral. Sin embargo, esto no se ha constatado con la suficiente fuerza para admitirlo como un argumento completamente válido, ya que distintas situaciones aplican aún en un mismo país, y de maneras disímiles se distribuye la educación media a lo largo de su geografía.

Hay múltiples estudios sobre la deserción en la educación media superior y las nuevas responsabilidades que asumieron las autoridades en la reconfiguración de los sistemas educativos que hacen obligatorio este nivel de estudios. Para el caso mexicano, en el documento *Reflexiones sobre la obligatoriedad de la educa-*

*ción media superior en México* se presentan los resultados de un trabajo de investigación que se concentró en el análisis de los factores que inciden en la deserción escolar de los alumnos de bachillerato. El autor analizó encuestas e investigaciones sobre deserción para describir no sólo las perspectivas y retos futuros a enfrentar en los procesos de cambio, sino también las particularidades que estos procesos adquieren para nuestro sistema educativo.

En el primer apartado del documento citado se ponen a discusión los puntos finos de las iniciativas legislativas aprobadas, así como de la Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS). El objetivo del paquete de reformas es la definición de cinco modalidades de bachillerato y la instrumentación de la educación por competencias, además del mejoramiento de la infraestructura física, los procesos de gestión escolar, los apoyos por medio de becas, las reglas de movilidad entre subsistemas y los mecanismos de vinculación con el sector productivo.

En el segundo apartado se presenta una caracterización del nivel medio superior en México, con datos de la evolución de su cobertura educativa. También se incluye un análisis de las tendencias en el desempeño de México en pruebas internacionales de rendimiento escolar; datos en materia de acceso y equidad en la educación para jóvenes de 15 años y del impacto del entorno socio-económico sobre el rendimiento de los estudiantes. Los resultados de PISA para México demuestran que, aunque se han hecho esfuerzos importantes, es necesario mejorar más la calidad de nuestro sistema educativo.

**Se señalaron  
como razones  
principales de  
deserción motivos  
económicos (42%)  
y familiares (34%)**

En tercer lugar, se desarrolla un profundo marco conceptual para interpretar el fenómeno de la deserción escolar. Entre los factores que más se identifican en la literatura especializada se ubican los siguientes: falta de recursos en el hogar y la necesidad de trabajar; escasa disponibilidad de planteles y de maestros; maltrato o violencia intrafamiliar; embarazo precoz; falta de interés de los alumnos y problemas de interacción alumno-profesor; y finalmente, problemas de desempeño escolar, como bajo rendimiento y mala conducta.

En cuarto lugar, con información de la Subsecretaría de Educación Media Superior (SEMS), se analizan las causas principales de deserción escolar en el bachillerato mexicano. En el 2008, un grupo de jóvenes de entre 15 y 19 años de edad fueron encuestados sobre sus motivos de abandono escolar. Quienes no siguieron estudiando señalaron como razones principales motivos económicos (42%) y familiares (34%). La tercera razón en importancia fue la dificultad de los estudios o, propiamente dicho, el alto índice de reprobación. Por último, la distancia del hogar a la escuela o las malas instalaciones de los planteles, también representaron razones de deserción escolar entre los jóvenes mexicanos.

Más allá de las discrepancias en los puntos de vista sobre qué factores son más determinantes en la deserción escolar de la EMS mexicana, es interesante cotejar el gran

repertorio de variables asociadas a este fenómeno. La información revisada basta para justificar las razones por las cuales el tema tiene una categoría de prioridad en la agenda educativa/legislativa del país. Sin embargo, es necesario recurrir a mayores datos e información para completar un adecuado tratamiento del tema, ya que seguramente hay aspectos de la forma en que se desarrolla la EMS que tienen que ver con la predisposición al abandono escolar.

En las últimas dos legislaturas, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión ha emprendido un enorme esfuerzo de reformas educativas. Gran parte de las reformas aprobadas pretenden un cambio en el sistema educativo con el objetivo principal de implementar la obligatoriedad de la educación media superior (EMS). Con tal fin, se intenta aprovechar la instrumentación de una modificación de la estructura en este nivel de estudios: la Reforma a la Educación Media Superior. Al respecto emergen dos retos principales. El primero, disminuir el fenómeno de la deserción escolar en la educación media superior, y el segundo, generar un clima educativo que promueva una mejor calidad del sistema de enseñanza media superior. ▀

---

Este texto es un extracto de un trabajo más amplio titulado "Reflexiones en torno a la obligatoriedad de la educación media superior en México", publicado en el sitio web de la Cámara de diputados [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx)



**Alejandro Navarro Arredondo** ([alejandro.navarro@congreso.gob.mx](mailto:alejandro.navarro@congreso.gob.mx))

Obtuvo la licenciatura en Ciencia Política por la UNAM y posteriormente la Maestría en Políticas Políticas por el CIDE, institución en la que realizó investigaciones acerca de la coordinación intergubernamental en las políticas para el combate a la pobreza y su efectividad.

EFRÉN  
ARELLANO  
TREJO

58

---

CENTRO  
DE ESTUDIOS  
SOCIALES  
Y DE OPINIÓN  
PÚBLICA

---





# LA CRISIS PENITENCIARIA EN MÉXICO

*En los últimos años se han acumulado evidencias sobre la falta de capacidad del sistema para contribuir de manera efectiva a la reinserción social de los sentenciados o a la disminución de la incidencia delictiva.*

# Transformación del sistema penitenciario

*Esta crisis se originó por múltiples factores entre los que destacan el propio crecimiento de la delincuencia; la mayor severidad de los castigos; y las características del proceso penal*

**E**l sistema penitenciario mexicano atraviesa una crisis. No se trata de un fenómeno exclusivo de México y tampoco es reciente. Sin embargo, en los últimos años se han acumulado evidencias sobre la falta de capacidad del sistema para contribuir de manera efectiva a la reinserción social de los sentenciados o a la disminución de la incidencia delictiva. Esta crisis se originó, como se muestra más adelante, por múltiples factores entre los que destacan el propio crecimiento de la delincuencia; la mayor severidad de los castigos; y las características del proceso penal, con un uso extensivo de la prisión preventiva y con escasas alternativas al uso de la prisión.

Frente a la expresión de esta crisis, como también se detalla en estas páginas, el Es-

tado respondió en dos grandes vertientes: primero, desde el ámbito legislativo se fueron abriendo opciones para atenuar el uso de la prisión como forma privilegiada de castigo y, de manera más ambiciosa, en 2008 entró en vigor una amplia reforma constitucional que, entre otras cosas, estableció la figura de juicios orales e introdujo los mecanismos alternativos para la solución de controversias. Sobre todo con el segundo de estos elementos, se pretende crear un nuevo sistema penal, en el cual no todos los casos tengan que resolverse por la vía de un largo y costoso juicio, sino que puedan utilizarse recursos como la conciliación y el arbitraje y, en los casos que así lo requieran, se lleven a cabo con la supervisión de un juez.

La segunda vertiente de respuesta del Estado mexicano ha sido la inversión sin precedentes, realizada en los últimos años, a efecto de rescatar y abrir nuevos espacios y centros de reclusión. Analicemos en primer lugar los factores más relevantes que explican la crisis del sistema penitenciario.

### DE LA SATURACIÓN AL AUTOGOBIERNO

A partir de los años ochenta en todo el mundo se experimentó el crecimiento y diversificación de las actividades delictivas. Esta situación originó también el crecimiento del aparato punitivo. En los códigos penales se incrementaron los delitos tipificados; en México una cantidad creciente de los mismos fueron catalogados como delitos graves, lo cual originó la aplicación creciente de la prisión preventiva. Sin embargo, como se muestra en la gráfica 1, el crecimiento de los espacios disponibles en los penales no fue suficiente para albergar a un número cada vez mayor de internos.

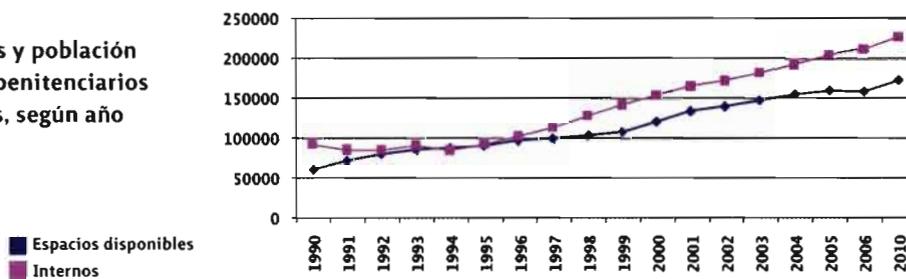
Un problema adicional es que la sobrepoblación se acentúa en ciertas entidades federativas y en algunos penales. Así, 70% de los reclusos del país se encuentran en 13 entidades, las cuales se caracterizan por ser los lugares donde se encuentran los asentamien-

tos urbanos más grandes del país (DF, Jalisco, Nuevo León, Puebla y Veracruz) o entidades con fenómenos crecientes de delincuencia organizada, tales como narcotráfico (Baja California, Sonora, Tamaulipas, Chihuahua, Michoacán y Sinaloa) o de tráfico de personas (Chiapas). En tanto, 28 instalaciones penitenciarias del país (6.5% de la infraestructura) concentran 50% de la población penitenciaria, mientras que el restante 50% se ubica en 401 centros (93.5% de la infraestructura).<sup>1</sup>

La sobrepoblación genera un caldo de cultivo propicio para la corrupción y, en algunos casos, el surgimiento de mafias que se apoderan y comercializan los escasos recursos y servicios vitales, así como los espacios disponibles. También explica las dificultades para mantener adecuadamente clasificados y separados a los internos en función de su peligrosidad, del tipo de delitos cometidos y del estatus legal en que se encuentran (procesados o sentenciados). Esto imposibilita cumplir cabalmente el artículo 18 Constitucional, el cual señala que la prisión preventiva tendrá que realizarse en un lugar separado y distinto del destinado a la extinción de las penas.

1. Secretaría de Seguridad Pública, *IV Informe de labores*, Poder Ejecutivo Federal, México, 2010, p. 76.

**GRÁFICA 1.**  
Espacios disponibles y población reclusa en centros penitenciarios estatales y federales, según año



Fuente: Vicente Fox Quesada, *VI Informe de Gobierno*, Poder Ejecutivo Federal, México, 2006, p. 593. y Secretaría de Seguridad Pública, *Cuaderno mensual de información estadística penitenciaria nacional*, México, marzo de 2010, disponible en [www.ssp.gob.mx](http://www.ssp.gob.mx) (fecha de consulta: septiembre de 2010).



Foto: CUARTOSCURO / Ivan Stephens

Estos fenómenos también favorecen, entre otras cosas, socialización de contactos y prácticas delictivas entre los internos, fenómenos recurrentes de autogobierno, así como la planeación y ejecución de hechos delictivos desde el interior de los penales.<sup>2</sup>

### **CARACTERÍSTICAS DE LOS INTERNOS**

En alguna medida el funcionamiento actual del sistema penal ha propiciado que los penales estén saturados de personas que no han sido declaradas culpables (están en proceso),

que cometieron delitos de baja peligrosidad y por lo tanto tienen sentencias menores y, entre otras cosas, son provenientes generalmente de familias de bajos recursos económicos. Veamos los datos.

Desde 1994 y hasta 2010 se ha observado que, en promedio, de cada diez personas recluidas cuatro están esperando sentencia. Para el caso de los internos del fuero federal, la población en calidad de “procesados” se encuentra en un rango de entre 32 y 34%; en cambio, para los internos del fuero común; este rango se ubica entre 47 y 49% en promedio. Es decir, los procedimientos penales tienen un mayor rezago entre los

<sup>2</sup> Para abundar sobre la expresión de estos fenómenos, puede verse Elena Azaola y Marcelo Bergman, “El sistema penitenciario mexicano”, en Arturo Alvarado (editor), *La reforma de la justicia en México*, El Colegio de México, México, 2008, pp. 745-780.

delitos comunes, aquellos que afectan a la mayor cantidad de población y que la afecta más directamente.<sup>3</sup>

Por otra parte, las sentencias revelan la comisión de delitos prácticamente de sobrevivencia. Como se observa en el cuadro 1, en 2008 fueron sentenciados con prisión 115 mil 227 delincuentes del fuero común en las 32 entidades federativas, de los cuales 81% (93 mil 720) tienen una condena menor a los cinco años. De este último universo, más de la mitad cometieron los delitos de robo o daño en las cosas.

De acuerdo con los resultados de la *Tercera Encuesta a Población en Reclusión*, realizada en 2009 por el Centro de Investigación y Docencia Económica en los penales del Distrito Federal y Estado de México, es posible observar las siguientes tendencias:

- 55% de los internos cumplen sentencia por robo. De éstos, tres de cada cinco por robo con violencia.
- La mitad de los robos lo son por 5 mil

pesos o menos, y una cuarta parte por 700 pesos o menos.

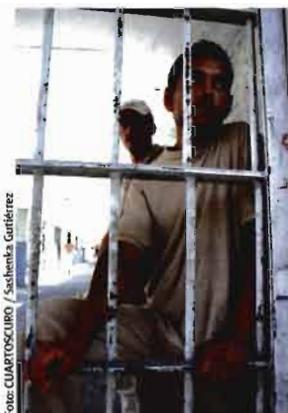
- 50% de los internos presos por delitos contra la salud fueron detenidos por comerciar drogas por montos inferiores a 1,250 pesos y una cuarta parte por menos de 200 pesos.
- Aproximadamente uno de cada tres sentenciados había estado preso previamente o había estado internado en alguna institución para menores infractores.<sup>4</sup>

## LA RESPUESTA DEL ESTADO

Como parte de las actividades realizadas para recuperar y fortalecer la infraestructura penitenciaria, el *IV Informe de Gobierno* del Presidente Calderón dio cuenta de diversas obras de remodelación realizadas en dos centros federales; los trabajos para transformar cuatro centros estatales en instalaciones federales, la construcción de un nuevo centro en Papantla y la elaboración de proyectos para construir doce centros penitenciarios

3 Presidencia de la República, Anexo del *5º Informe de Gobierno 2005*, México, 2005, p. 556, con datos de la SSP, Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social; y Secretaría de Seguridad Pública, *Tercer Informe de Labores*, México, 2009, p. 82.

4 Elena Azaola y Marcelo Bergman, *Delincuencia, marginalidad y desempeño institucional. Resultados de la tercera encuesta a población en reclusión en el Distrito Federal y Estado de México*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2009, p. 23, disponible en [www.seguridadpublicaenmexico.org.mx](http://www.seguridadpublicaenmexico.org.mx) (fecha de consulta: mayo de 2010).



**CUADRO 1.** Delincuentes sentenciados del fuero común, con pena de prisión, según principal delito y duración de la sentencia (2008)

	Sentenciados	Menos de 1 mes a menos de 5 años	%	De 5 años a más de 17	%
Todos los delitos	115,227	93,720	100%	21,507	100%
Robo	57,240	45,750	49%	11,490	53%
Lesiones	17,868	16,858	18%	1,010	5%
Daño en las cosas	5,788	5,643	6%	145	1%
Homicidio	5,510	1,986	2%	3,524	16%
Otros (en 16 clasificaciones)	28,821	23,483	25%	5,338	25%

Fuente: INEGI, *Estadísticas judiciales en materia penal de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 2008, disponible en [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx) (fecha de consulta: septiembre de 2010).

## CUADRO 2. Adecuación, remodelación y construcción de obras del sistema penitenciario federal

Centro/Entidad	Acción realizada	Espacios creados o recuperados	Acciones en proceso	Espacios por crear o recuperar
Cefereso núm 4, "Noroeste"	Obras de ampliación		Construcción de los módulos de mediana y baja seguridad	1,500
Complejo Penitenciario Islas Marías	Se pusieron en operación espacios para población de bajo riesgo	1,500	70% de avance en la construcción del módulo de mediana seguridad	5,600
Cereso Monclova, Coahuila			Adecuación para operar como centro federal	1,200
Huimanguillo, Tabasco	Se transformó en Cefereso número. 6 "Sureste"		Transferencia al gobierno federal	480
Cereso de Villa Aldama, Veracruz	Se transformó en Cefereso número. 5 "Oriente".	2,828		
Guasave, Sinaloa	Centro multinivel, con módulo para secuestradores		Instalación del equipo tecnológico	633
Papantla, Veracruz	Será el primer complejo penitenciario con módulos para todos los niveles de riesgo			1,600
12 centros penitenciarios federales	Proyecto de alianzas de participación público privadas, bajo el esquema de contrato de prestación de servicios			32,500

Fuente: Felipe Calderón Hinojosa, *IV Informe de gobierno, México, 2010*, p. 22; y Secretaría de Seguridad Pública, *IV Informe de labores, Poder Ejecutivo Federal, México, 2010*, pp. 79-80.

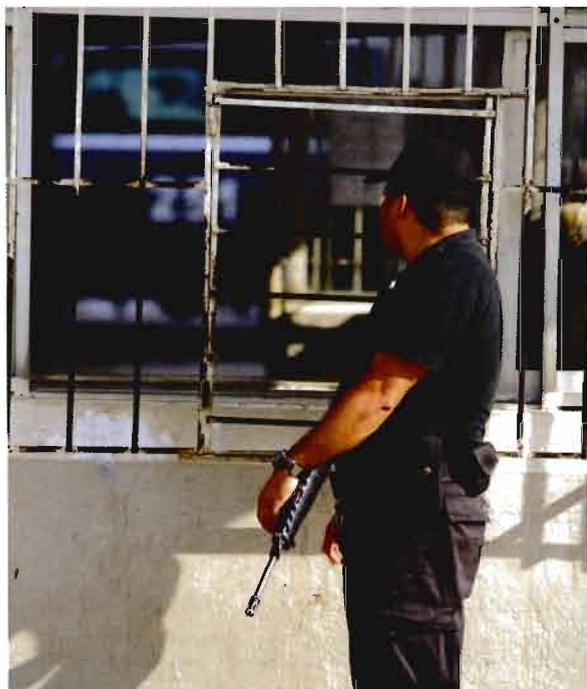
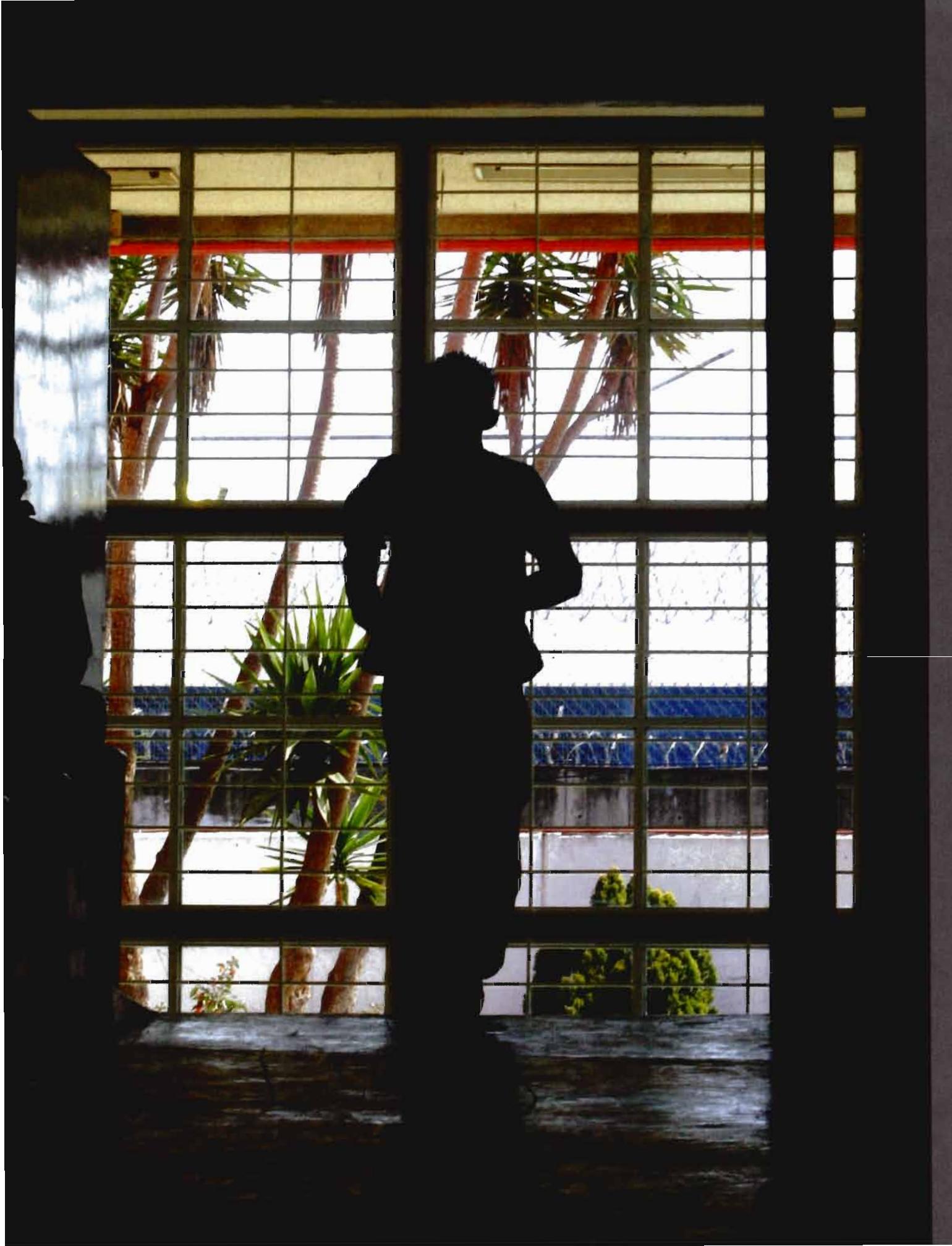


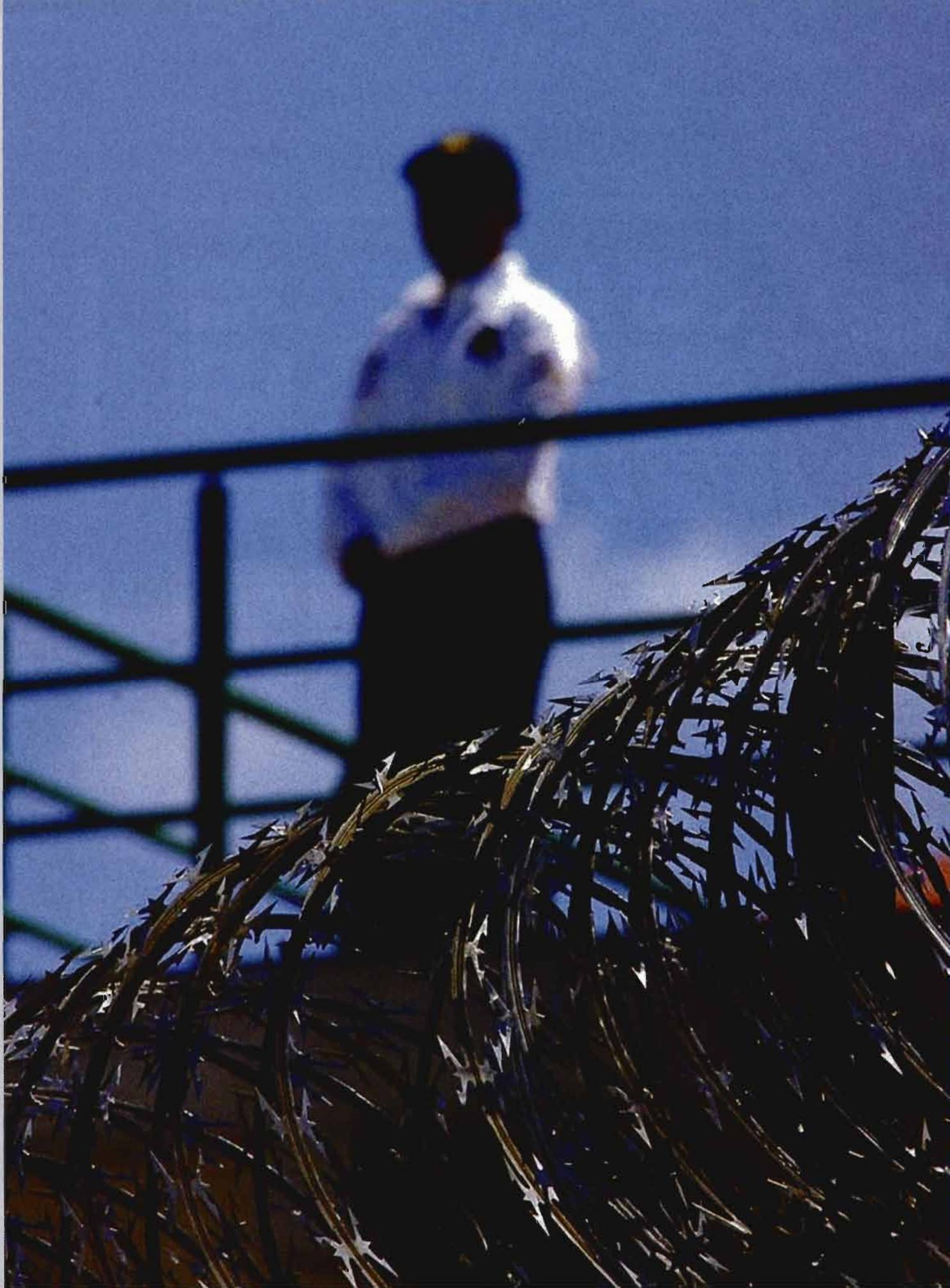
Foto: CUARTOSCUBO / Marco Polo Guzmán

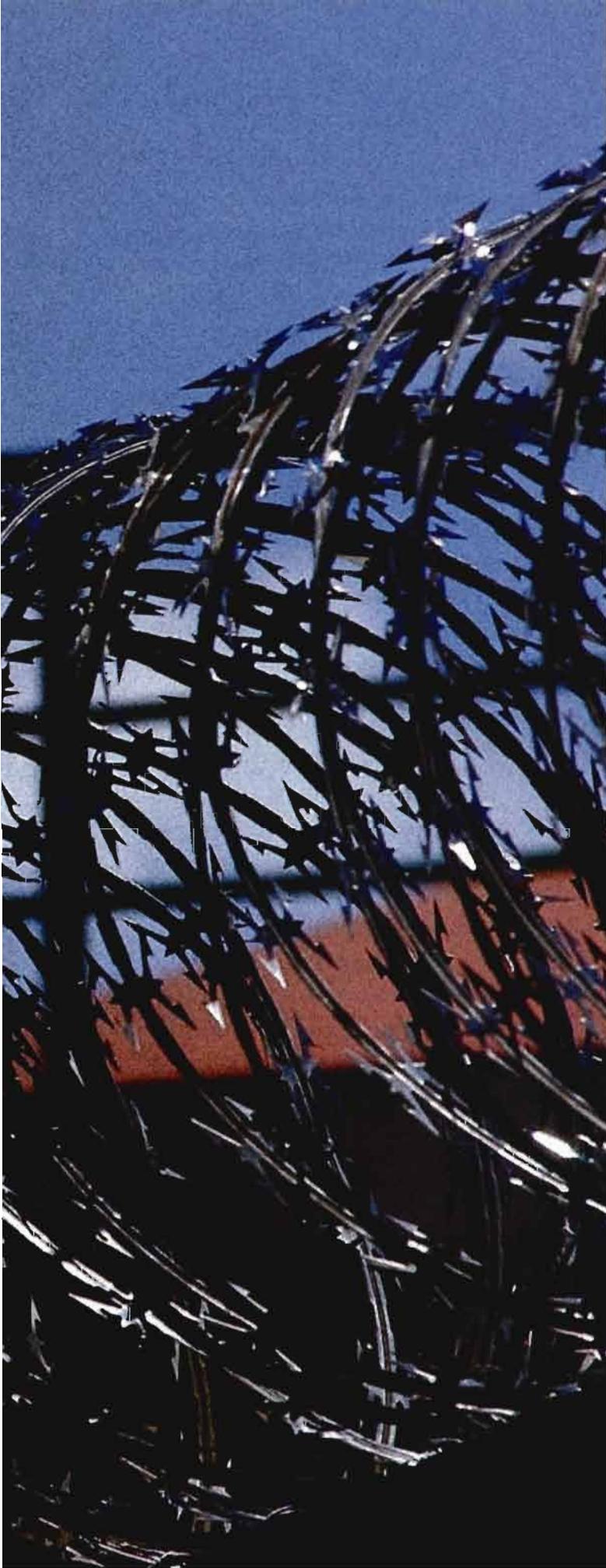
federales mediante la participación de alianzas público-privadas (véase cuadro 2). Sobre este último proceso, el *Informe de Gobierno* señala que los nuevos penales se distribuirán en 12 polígonos ubicados en Sonora, Chihuahua, Durango, Jalisco, Guanajuato, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Chiapas, Campeche, Puebla y zona metropolitana (Hidalgo/Estado de México).

En total, durante el último año se recuperaron 4,328 espacios; en el corto plazo, mediante las acciones que ya están en proceso, se espera contar con poco más de 11 mil espacios; en el largo plazo, con la construcción de nuevos penales, podrían crearse otros 32,500 espacios.

Foto: CUARTOSCUBO / Isaac Esquivel







Por otra parte, el gobierno federal apoyó en este año con diversos subsidios a tres entidades para la ampliación o construcción de centros penitenciarios estatales. En Baja California aportó 420 millones de pesos para ampliar el Cereso ubicado en Tecate a fin de incrementar en 2,600 los espacios disponibles. En Chihuahua, se aportaron 100 millones y en 2010 se entregaron otros 200 millones de pesos, con el propósito de coadyuvar en la construcción de un centro penitenciario productivo en Ciudad Juárez, el cual contará con capacidad para 2,400 internos. Por último, para la construcción de un centro de ejecuciones en Ciudad Victoria se aportaron 200 millones de pesos en 2009 y otros 100 en 2010; este centro contará con capacidad para 1,648 internos de distintos niveles de riesgo.<sup>5</sup>

#### LA CONSTRUCCIÓN DE UN NUEVO SISTEMA

Desde hace varios años se han realizado diversos esfuerzos para atenuar el uso de la prisión. Ya desde 1983 se introdujeron en el Código Penal Federal mexicano las penas sustitutivas de la cárcel, tales como el *tratamiento en libertad*, *semilibertad* y *trabajo en favor de la comunidad*, cuyo alcance establece el artículo 27 de este código. Más adelante, en 1991 se realizó una nueva reforma, a fin de establecer un mayor número de opciones y ampliar los rangos de las penas de prisión susceptibles de ser sustituidas por otras no privativas de la libertad.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Felipe Calderón, *IV Informe de Gobierno, México*, Presidencia de la República, 2010, pp. 22 y 23.

<sup>6</sup> Miguel Sarre Íguiniz, "Improcedencia de la prisión preventiva para las personas procesadas por delitos cuya penalidad admite un sustitutivo de prisión", en *Acervo de la biblioteca jurídica virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas, México*, UNAM, disponible en [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx) (fecha de consulta: septiembre de 2010).

En 2009 se concretaron diversas reformas a la Ley General de Salud y a los códigos Penal Federal y de Procedimientos Penales, con las cuales se transformó el tratamiento legal que se da a los consumidores de drogas. Para ello, “se definieron las dosis máximas que puede portar un individuo y se establecieron penas menores para portadores consumidores que se tradujeron en beneficios de adecuación de la pena decretados por un juez y la conclusión anticipada de la sentencia”.<sup>7</sup>

Sin embargo, en 2008 se concretó una ambiciosa reforma constitucional.<sup>8</sup> Con ella se estableció un plazo de ocho años para transitar desde el actual sistema penal inquisitorio, hacia uno de carácter adversarial.<sup>9</sup> El primero de ellos dirigido a la identificación y castigo de los culpables, construido sobre la base de las declaraciones de sospechosos y culpables y la integración de expedientes escritos; el segundo, de carácter adversarial, encaminado a la búsqueda de la verdad, con protección a la víctima y procurando la reparación del daño y el castigo de los culpables, con juicios orales donde el juez está obligado a escuchar y actuar en presencia de las partes y con métodos alternativos para evitar que todos los casos se resuelvan en un juicio.

<sup>7</sup> Secretaría de Seguridad Pública, *IV Informe de labores*, Poder Ejecutivo Federal, México, 2010, p. 76.

<sup>8</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 18 de junio de 2008. Este decreto reforma 10 artículos constitucionales.

<sup>9</sup> Una descripción del proceso de construcción de esta reforma se encuentra en Sylvia Aguilera, José Merino y Mara Estrada Hernández, “La esquina entre seguridad y justicia: relato de dos iniciativas y una reforma”, en Mara Hernández, José del Tronco y Gabriela Sánchez (coordinadores), *Un Congreso sin mayorías. Mejores prácticas en negociación y construcción de acuerdo*, Flasco, México, 2009, pp. 227-268.

Uno de los componentes de esta reforma constitucional fue el establecimiento de nuevas bases para la reestructuración del sistema penitenciario, en torno a los siguientes ejes rectores:

1. Introducción de mecanismos alternativos para la solución de controversias, con reparación del daño y supervisión judicial, a fin de evitar, en la medida de lo posible, las penas de cárcel (artículo 17 constitucional).

2. Reducción del uso de la prisión preventiva y su aplicación sólo para reincidentes, delitos graves, delincuencia organizada o

cuando otras medidas no aseguren la adecuada conducción del proceso penal (artículo 19). Esto con el propósito de evitar la saturación de los penales con personas en proceso y evitar la convivencia de primodelincentes con delincentes profesionales.

3. Se definió como objetivo alcanzar la reinserción social de los sentenciados, mediante el trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte (artículo 18). Con ello se pretende superar el concepto de readaptación social y se añaden los recursos de la salud y el deporte que anteriormente no se consideraban.

4. Se estableció explícitamente que la imposición de las penas, su modificación y duración son competencia exclusiva de la autoridad judicial. Esto implicará, entre otras cosas, crear la figura del juez ejecutor, sustraer del ámbito del Ejecutivo las

### **El funcionamiento actual del sistema penal ha propiciado que los penales estén saturados de personas que no han sido declaradas culpables**



Foto: CUARTOSCURO / Saul López

facultades para administrar la duración de las sentencias y establecer un marco jurídico de mayor protección para los internos con el fin de evitar componendas y actos de corrupción entre internos y autoridades (artículo 21). Y

5. Se estableció la obligación de contar con un servicio de defensoría pública de calidad, mediante un sistema profesional de carrera, con lo cual se propone evitar que lleguen a prisión personas que, por falta de recursos, no contaron con una defensa profesional y adecuada (artículo 17).

Por último, habría que mencionar la reforma al Estatuto de las Islas Marías, realizada con el propósito de armonizarlo a los nuevos preceptos constitucionales.<sup>10</sup> Entre otras cosas, se sustituyó el término de “colonia penal” por

el de “complejo penitenciario” y se sentaron las bases para la distribución planificada de los sentenciados federales o del orden común, favoreciendo su reinserción social.

Asimismo, dicho Estatuto establece ahora lineamientos para el funcionamiento inter-institucional de dicho complejo: la administración y control estará a cargo de la Secretaría de Seguridad Pública Federal; el Consejo de la Judicatura Federal establecerá un órgano jurisdiccional para los asuntos que se susciten; el Instituto Federal de Defensoría Pública asignará defensores y asesores jurídicos correspondientes; y la PGR establecerá un agencia del MP para conocer los asuntos de su competencia que ahí se susciten. También se prevé impulsar la industria penitenciaria, teniendo como base el contenido del nuevo artículo 18 constitucional. En síntesis, se trata de nuevas reglas y una nueva distribución funcional para un nuevo proceso penal. ▀

<sup>10</sup> Diario Oficial de la Federación, 1 de abril de 2010.



**Efrén Arellano Trejo** (efren.arellano@congreso.gob.mx)

Es licenciado en Ciencia Política y Maestro en Comunicación por la UNAM. Entre otras cosas ha trabajado en diferentes áreas de comunicación social en organismos públicos, entre los que destacan la SRA, el ISSSTE y la STyPS.

Su interés se enfoca a las investigaciones de seguridad pública desde una perspectiva integral que abarca tanto la prevención hasta los procesos judiciales.

AZALEA  
DEL CARMEN  
CLEMENTE  
BLANCO

70

CENTRO DE  
ESTUDIOS DE  
LAS FINANZAS  
PÚBLICAS



# México necesita fortaleza y cautela

*Algunos países llevaron a cabo un relajamiento de la política monetaria a través de disminuciones de las tasas de interés de referencia o mediante la implementación de medidas no convencionales de política monetaria*

**E**n fechas recientes ha ido cobrando particular importancia la preocupación sobre los efectos que tendría sobre la economía mexicana la volatilidad cambiaria que pudiera ocurrir ante una posible reversión de los flujos de capitales que han llegado a la economía. La inquietud ha surgido, básicamente, por los riesgos de sobrecalentamiento (generado por un proceso de crecimiento acelerado que conduce a un brote de inflación) en algunas economías emergentes que bajo un escenario de fuerte afluencia de capitales, han generado desconcierto sobre las medidas de política económica que implementarán para hacer frente a los problemas que las aquejan.

En primera instancia, es sustancial resaltar los factores que han motivado la creciente llegada de capitales a las economías emergentes. Así, cabe señalar que para afrontar la crisis económica mundial de 2009, los países implementaron una serie de medidas de política económica para apoyar la recuperación de su actividad productiva y su mercado laboral. Particularmente, llevaron a cabo un relajamiento de la política monetaria a través de disminuciones de las tasas de interés de referencia o mediante la implementación de medidas no convencionales de política monetaria, tales como los estímulos monetarios cuantitativos (*quantitative easing*, QE), lo que derivó en una abundante liquidez mundial.

Ante ese contexto (bajas tasas de interés y gran liquidez), los capitales internacionales se vieron motivados a ir en búsqueda de mayores rendimientos, refugiándose en las economías emergentes debido al amplio diferencial de tasas de interés que imperó entre éstas y las economías avanzadas.

No obstante, la llegada de capitales a las economías emergentes originó presiones en sus tipos de cambio y en los precios de sus activos, por lo que dado los riesgos de pérdida de competitividad de sus exportaciones y la aparición de burbujas financieras, los países implementaron diversas medidas para afrontarlos, las cuales fueron desde la acumulación de reservas internacionales hasta protecciones macroprudenciales (como el establecimiento de impuestos a los movimientos de capitales).

Pese a ello, pronto las principales economías emergentes vieron complicada su situación debido a la aparición de presiones inflacionarias, en gran parte atribuibles al crecimiento mundial de los precios de los alimentos y las materias primas.

De esa forma, actualmente las economías emergentes enfrentan un dilema respecto a las medidas que deben implementar para hacer frente a los problemas que las asechan, esto es, incrementar las tasas de interés para contrarrestar el fuerte crecimiento de la demanda agregada y, en consecuencia, contener las presiones inflacionarias, o bien, disminuirlas para desincentivar la entrada de capitales y así evitar la apreciación de sus monedas y la generación de burbujas financieras.

**En caso de darse un cambio en el flujo de capitales a nuestro país, el peso podría debilitarse frente al dólar**

Si bien las medidas implementadas dependerán de las condiciones particulares de cada una de esas economías, lo cierto es que casi con independencia de la política que implementen, es posible que se tengan efectos adversos para la economía internacional, ya que incrementos en las tasas de interés pueden frenar el ritmo al que han venido creciendo las economías emergentes, en tanto que disminuciones de las mismas pueden desatar episodios inflacionarios. Es por ello que los organismos internacionales, como el Fondo Monetario Internacional (FMI), han sugerido la combinación de políticas monetarias con medidas prudenciales, así como una cooperación global para afianzar la recuperación y tomar acciones coordinadas entre los países.

Asimismo, dado que el panorama para los países emergentes no es claro, las autoridades monetarias en México han manifestado su preocupación respecto a los riesgos que ello implica para nuestro país. En particular, han señalado que en caso de darse un cambio en el flujo de capitales a nuestro país, el peso podría debilitarse frente al dólar y, en consecuencia, se reavivarían los posibles efectos adversos que puede tener el tipo de cambio depreciado tanto en la balanza comercial, por el lado de las importaciones, como en la inflación, pues a la fecha la apreciación del peso ha sido un paliativo para contener las presiones inflacionarias que se originan por los altos precios de los productos básicos en los mercados internacionales.

Asimismo, dado que el panorama para los países emergentes no es claro, las autoridades monetarias en México han manifestado su preocupación respecto a los riesgos que ello implica para nuestro país. En particular, han señalado que en caso de darse un cambio en el flujo de capitales a nuestro país, el peso podría debilitarse frente al dólar y, en consecuencia, se reavivarían los posibles efectos adversos que puede tener el tipo de cambio depreciado tanto en la balanza comercial, por el lado de las importaciones, como en la inflación, pues a la fecha la apreciación del peso ha sido un paliativo para contener las presiones inflacionarias que se originan por los altos precios de los productos básicos en los mercados internacionales.



Por lo tanto, es importante que ante la incertidumbre que existe sobre las medidas que implementarán el resto de las economías, particularmente las emergentes, y los efectos que pueden tener sobre los tipos de cambio, los flujos de capitales y el crecimiento económico mundial, México necesita for-

talear sus condiciones internas, y mostrarse cauteloso respecto al impacto que puedan tener los desequilibrios mundiales sobre la economía mexicana, por lo que llama la atención que Hacienda minimiza –sin garantía- el impacto en México de lo que pase en el mundo. ▀



**Azalea del Carmen Clemente Blanco** ([azalea.clemente@congreso.gob.mx](mailto:azalea.clemente@congreso.gob.mx))

Cuenta con licenciatura y maestría en Economía por la UNAM y estudios en la Universidad de Barcelona graduándose con un brillante desempeño académico.

Se incorporó a la Cámara de Diputados como investigadora del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas en el año 2009. Antes fungió como asesora en el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) y también incursionó en la iniciativa privada. Del año 2000 al 2008 en la máxima casa de estudios fue investigadora adjunta y profesora titular en materias como Análisis económico, Economía del Desarrollo, Macroeconomía, Teoría Monetaria, etc.

Se mantiene permanentemente informada acerca de la actividad monetaria internacional a través de una gran cantidad de cursos de especialización a los que ha acudido en diversas instituciones.

Confiesa su pasión no sólo por el estudio, sino por alcanzar la excelencia, objetivo que la llevó a emigrar de su natal Chiapas y es uno de los principales mensajes que transmite a sus alumnos.

## Llega el iPad al recinto legislativo



**En la nueva era de la información** la Cámara de Diputados se coloca a la vanguardia al poner el quehacer legislativo al alcance de todos, introduciendo a los iPads una aplicación específica

llamada Intopal que contiene toda la información que se genera en la Cámara Baja de manera instantánea, actualizada minuto a minuto, y a la que tienen acceso no sólo los diputados, sino todos los ciudadanos.

El objetivo es proporcionar a los diputados y a la sociedad las herramientas para que accedan de manera oportuna a la información que fluye del recinto cameral, como: el Orden del Día, la Gaceta Parlamentaria, el Diario de los Debates y la crónica parlamentaria. Y para que también tengan acceso al Orden Jurídico Nacional, entre otros importantes documentos y bancos de datos básicos para el ejercicio legislativo.

Ahora ningún diputado requiere en su curul, por ejemplo, de la gaceta parlamentaria o del diario de los debates —procesadas en papel— para trabajar. Incluso, desde noviembre pasado, desde cualquier punto de donde se ubique un legislador en el re-

cinto, puede dar seguimiento pormenorizado a la sesión.

Esta modernización tecnológica no sólo representa pasos adelante para la democratización del conocimiento; también ahorros significativos de recursos: 35 millones de pesos al año, principalmente de papel.

Para conseguir una tonelada de pasta de papel es necesario talar 17 árboles, cada uno de los cuales tardaría en crecer 20 años. El servicio del iPad refrenda el compromiso de los diputados con la ecología, a propósito de la reciente 16 Conferencia de las Partes de la Convención Marco sobre Cambio Climático (COP16) en la que 196 naciones se comprometieron a reducir los efectos adversos y el daño ecológico que sufre el mundo.

“Lo poco que se puede hacer en este tema es mucho, si cada uno de nosotros hiciera la mínima parte de lo que le corresponde”, reflexiona el diputado presidente de la Mesa Directiva, Jorge Carlos Ramírez Marín.

Hoy son tiempos en que la sociedad pide transparencia y austeridad. Por eso esta aplicación fue diseñada con recursos propios destinados estrictamente a este propósito.

Por su parte, Guillermo Haro Bélchez, secretario general de la Cámara de Diputados, detalla que el dispositivo consta de nueve opciones:



Foto: CUARTOSCURO / Enrique Ordóñez

- **Trabajo en el Pleno:** seguimiento en tiempo real de todo lo acontecido a lo largo de las sesiones como Orden del Día, dictámenes agendados, etcétera.

- **Gaceta Parlamentaria:** se pueden consultar publicaciones del día y de fechas anteriores.

- **Marco Jurídico:** permite tener acceso a leyes, reglamentos, códigos, a todo tipo de normatividad interna del Congreso y sus Cámaras. Su base principal es la Constitución, la Ley Orgánica para el Congreso, el Reglamento para el Gobierno Interior y todos los demás acuerdos generados por los órganos de gobierno.

- **Crónica Parlamentaria:** integrada por el Diario de los Debates, las versiones estenográficas y el registro de las intervenciones de los diputados en el pleno.

- **Conoce a tus Diputados:** tiene la información pública de cada uno de los legis-

ladores de la Cámara, clasificada por grupo parlamentario, entidad federativa, tipo de elección, género y la composición estadística para cada estado.

- **Integración de Comisiones:** nombre de los diputados que las componen, como presidentes, secretarios, integrantes; todas las comisiones ordinarias, especiales, de investigación, bicamerales, comités, grupos de trabajo y amistad y delegaciones internacionales a parlamentos del mundo.

- **Centros de Estudios:** permite ingresar a los portales de éstos para consultar todos los estudios, análisis y documentación que generan para apoyar el trabajo legislativo.

- **Álbum Fotográfico:** Reúne las de los diputados y los directorios con extensiones telefónicas, ubicación de oficinas, entre otros datos. ▀

## Octavio Paz (1914-1998)



Foto: CUARTOSCURO / Moisés Pablo

**Para celebrar el aniversario** de su distinción con el Premio Nobel de Literatura, el Congreso aprobó la puesta en circulación de una moneda conmemorativa con la imagen del poeta.

“La invitación es táctica, la efigie preciosa de Octavio, la leyenda Premio Nobel de Li-

teratura 1990 es una incitación para que los jóvenes mexicanos lean o releen a Octavio Paz, no solamente sus libros de poesía, sus libros sobre México, sino por ejemplo sus libros sobre el amor”, destaca el historiador Enrique Krauze. ▀

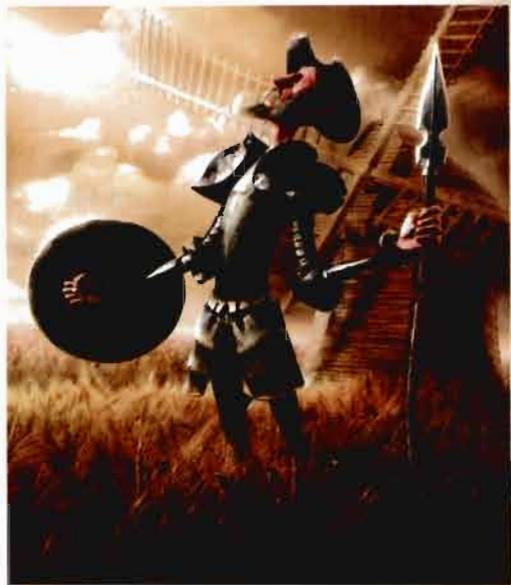
# Piedra de sol

un sauce de cristal, un chopo de agua,  
un alto surtidor que el viento arquea,  
un árbol bien plantado mas danzante,  
un caminar de río que se curva,  
avanza, retrocede, da un rodeo  
y llega siempre:  
un caminar tranquilo  
de estrella o primavera sin premura,  
agua que con los párpados cerrados  
mana toda la noche profecías  
unánime presencia en oleaje,  
ola tras ola hasta cubrirlo todo,  
verde soberanía sin ocaso  
como el deslumbramiento de las alas  
cuando se abren en mitad del cielo...

*Octavio Paz  
(fragmento)*

## Consejos al Gobernador

- Nunca te guíes por la ley del encaje, que suele tener mucha cabida, con los ignorantes que presumen de agudos.
- Hallen en ti más compasión las lágrimas del pobre, pero no más justicia que las informaciones del rico.
- Procura descubrir la verdad por entre las promesas y dádivas del rico como por entre los sollozos e importunidades del pobre.
- Si acaso doblares la vara de la justicia, no sea con el peso de la dádiva, sino con el de la misericordia.
- Cuando te sucediere juzgar algún pleito de algún enemigo tuyo, aparta las mientes de su injuria, y ponlas en la verdad del caso.
- No te ciegue la pasión propia en la causa ajena; que los yerros que en ella hicieres, las más de las veces serán sin



remedio, y si le tuvieren, será a costa de tu crédito y aún de tu hacienda.

- Al que has de castigar con obras, no trates mal con palabras, pues le basta al desdichado la pena del suplicio, sin la añadidura de las malas razones.

*Don Quijote a Sancho Panza cuando éste se va de gobernador a la Isla Barataria*



**Patrimonio Natural  
de México,  
100 Casos de Éxito**

una obra coordinada  
por Javier de la Maza, Carlos  
Galindo,  
Julia Carabias  
y José Sarukhán

**Sin límites al crecimiento salvaje**, México sería un desierto, un lugar de páramos inhóspitos. Los vientos ambientalistas, internacionales y locales, sembraron conceptos de conservación, restauración y protección del entorno ambiental. La idea prendió, floreció, dio frutos: la preservación del patrimonio natural de los mexicanos. Paisajes que no merecen la muerte.

Desde los campos de la ciencia, el arte, la movilización social, la política y la academia, mexicanos han dado la lucha contra los destructores de la naturaleza. Testimonios de estas batallas ambientales se narran en el libro “Patrimonio Natural de México, 100 Casos de Éxito”. Describe las experiencias exitosas de la defensa de nuestro hogar ambiental: bosques, lagos, selvas, fauna, flora. Imágenes poderosas de vida.

El pasado 5 de abril se presentó esta obra. Los comentarios los hizo el reconocido periodista Miguel Angel Granados Chapa –medalla “Belisario Domínguez” 2008- para quien este libro alimenta el optimismo por el talento de los autores, porque habla de éxitos emblemáticos que permiten la conservación de la biodiversidad con la participación de comunidades, academia y gobierno. Y elogió el descubrimiento de un misterio: el capítulo dedicado a la Mariposa Monarca.

La publicación fue coordinada por los investigadores Javier de la Maza y Carlos Galin-

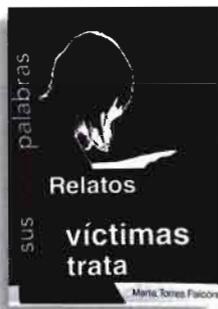
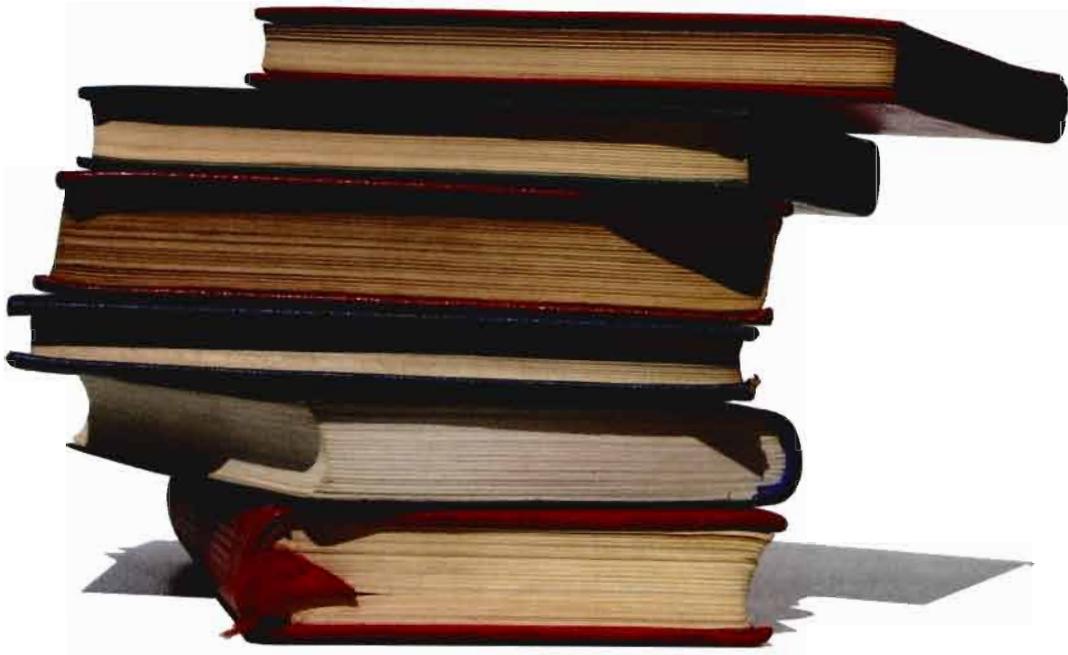
do, así como por Julia Carabias, ex secretaria del Medio Ambiente y de Recursos Naturales y José Sarukhán Kermez, titular de la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (Conabio).

El eco del conocimiento de este libro -editado por la Conabio- llegará a la sociedad, a las nuevas generaciones que conocerán estos 100 éxitos para construir otros casos y mantener la vasta riqueza natural. Basta mencionar que México es uno de los contados países en el mundo que gracias a su diversidad biológica ostenta el título de Megadiverso, ubicándose entre los cinco primeros a nivel mundial.

Los antecedentes de esta batalla, se encuentran en el conocimiento científico (el trabajo de investigadores e instituciones académicas) la participación social, el activismo de grupos de la sociedad civil, el desarrollo institucional, en que los poderes federales y locales han emitido legislación y organizado instituciones para el ordenamiento ambiental.

También ayudó la corriente ecológica mundial. Movimiento que ha promovido y desarrollado el derecho ambiental internacional. Y el flujo de fondos, privados o públicos.

Frescas pinceladas de color verde, las páginas del libro muestran ejemplos exitosos de respeto a la riqueza natural de México. ▀



*Con sus propias palabras.  
Relatos fragmentarios  
de víctimas de trata*  
Martha Torres Falcón

**Compilación que expone,** de viva voz de sus víctimas, los conmovedores relatos de mujeres que han caído en las redes de prostitución y trata de personas, engañadas a través de falsas promesas de trabajo o amor.

Describe los mecanismos de captación que aún se desarrolla en la provincia mexicana, en el que prevalece el sistema de compra de mujeres a los padres o el falso engaño que ejercen los proxenetas sobre la víctima acerca de una deuda impagable que ha adquirido, misma que la condena a prostituirse durante años.

Asimismo, detalla los mecanismos que desarrollan los tratantes de blancas para impedir que las víctimas escapen como promover la constante movilización de las mujeres con el fin de que impedir que su arraigo en algún lugar, así como los brutales castigos físicos que ejercen sobre ellas que van desde las violaciones a los golpes.

A través de la visión experta de Marta Torres Falcón, una de las más importantes investigadoras de violencia de género en nuestro país, este texto saca a la luz esta terrible y condenable esclavitud del que nuestro país no es la excepción. ▀



# MUSEO LEGISLATIVO

En el interior de la Cámara de Diputados se encuentra el Museo Legislativo Los Sentimientos de la Nación, un espacio de reflexión sobre el quehacer legislativo y el legado histórico que éste significa, donde los visitantes podrán recorrer una historia común de afanes por vivir en paz y con justicia social en un sistema democrático.

Este espacio se integra por diferentes salas como: Las raíces indígenas, Los principios coloniales, El surgimiento de una nación y Nuestro siglo.

Cuenta con importantes acervos como el Archivo de la palabra, donde se puede escuchar una selección de entrevistas a los diputados y un Banco de datos con importantes documentos de la historia mexicana.

Los visitantes que así lo deseen podrán participar en dos talleres: "El Congreso juvenil" y "Constructores de la democracia".

Además se desarrollan otras actividades dirigidas por el museo, como recorridos por el Palacio legislativo y visita a diversas exposiciones temporales.

En las instalaciones de la cámara se pueden admirar obras de arte como los murales "Pluralismo Político" de José Chávez Morado y "Las Constituciones de México", de Adolfo Mexiac.

Los visitantes podrán adentrarse en el salón "Legisladores de la República", donde se describe el proceso legislativo, importancia, trascendencia y contar con la oportunidad de observar el desarrollo de las sesiones de los diputados desde las galerías.

Horario: Lunes a viernes de las 10:00 a las 18:00 horas / Reservaciones e informes: 56 28 14 77

