

---

# INSTITUCIONES DEL DERECHO EN CHIAPAS

---

Carlos F. Natarén Nandayapa y Marco A. Besares Escobar  
Coordinadores





---

# INSTITUCIONES DEL DERECHO EN CHIAPAS

---

Carlos F. Natarén Nandayapa y Marco A. Besares Escobar  
Coordinadores





INSTITUCIONES DEL DERECHO EN CHIAPAS

**UNACH | INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS**  
CARLOS EUGENIO RUIZ HERNÁNDEZ, RECTOR

ISBN: 978-0-9862237-1-6  
Impreso en Austin, Texas; 2015

D.R © Imagen de cubierta, 2007  
Akio Hanafuji

D.R © Diseño editorial, 2015  
Edgar Lara Morales

Todos los derechos reservados. Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta obra, sea cual fuera el medio, sin el consentimiento por escrito del editor.

**Bajo la coordinación de**

Carlos F. Natarén Nandayapa y Marco A. Besares Escobar



# ÍNDICE

<b>PRESENTACIÓN</b>	<b>9</b>
<b>PRÓLOGO</b>	<b>11</b>
DERECHO MUNICIPAL	15
LA TEORÍA DEL DELITO EN EL CODIGO PENAL PARA EL ESTADO DE CHIAPAS	63
DERECHO ELECTORAL EN EL CONSTITUCIONALISMO CHIAPANECO	85
LA COMISION ESTATAL DE LOS DERECHOS HUMANOS	121
DERECHO ASISTENCIAL	145
APROXIMACIÓN TEÓRICA A LA AUTORÍA Y PARTICIPACIÓN EN EL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE CHIAPAS	179
LOS FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES DEL NUEVO PROCESO PENAL ACUSATORIO Y ORAL CHIAPANECO	235

DERECHO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO	<b>265</b>
DERECHO CONSTITUCIONAL EN CHIAPAS	<b>301</b>
CHIAPAS Y SU LEGISLACIÓN EN MATERIA DE EJECUCIÓN PENAL: UN ANÁLISIS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO	<b>373</b>
EL DERECHO FAMILIAR EN EL SISTEMA JURIDICO CHIAPANECO	<b>409</b>
ANÁLISIS DE LA LEY QUE GARANTIZA LA TRANSPARENCIA Y EL DERECHO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA PARA EL ESTADO DE CHIAPAS	<b>437</b>
EL DERECHO REGISTRAL Y LA INSTITUCIÓN DEL REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD EN CHIAPAS: ASPECTOS SUSTANTIVOS, ADJETIVOS Y ORGÁNICOS	<b>471</b>
LA PROPIEDAD AGRARIA EN CHIAPAS	<b>513</b>
DE LOS AUTORES	<b>541</b>



# PRESENTACIÓN

El conocimiento constituye la base sobre la cual descansa el desarrollo humano, éste permite a la persona alcanzar objetivos concretos, tomar decisiones responsables, orientadas a la consecución del bien común. Es a través del conocimiento que el ser humano se perfecciona, actuando de forma consciente para abonar al crecimiento individual.

El Poder Judicial deberá, según su Código de Ética, fomentar el conocimiento y el aprendizaje constante de sus funcionarios, con la finalidad de impulsar el fortalecimiento de conductas éticas, tan necesarias para respetar el derecho de los justiciables y de la sociedad en general.

Siendo el Poder Judicial la Institución encargada de garantizar el derecho a la impartición de justicia de manera pronta, gratuita e imparcial, es fundamental alentar, no sólo a los funcionarios que lo integran, a capacitarse y comprometerse con el desarrollo social, sino a fomentar el interés de los gobernados por el conocimiento y aprendizaje constante, lo que les permitirá velar por el respeto a sus derechos y gozar de una impartición de justicia adecuada, óptima y eficaz.

La justicia es un valor que forma parte fundamental del desarrollo en comunidad, genera condiciones para la convivencia

social y propicia un ambiente en el que impera el orden, la paz y la estabilidad social; sin embargo para que ésta exista es necesario que los órganos encargados de su impartición cuenten con funcionarios preparados, responsables, con valores y ética.

Por tal motivo el Poder Judicial, vela por el constante crecimiento académico de quienes trabajan dentro de los órganos que lo integran; así mismo pugna por el crecimiento intelectual de los justiciables y gobernados para lograr un desarrollo social armónico, comprometido con el bienestar de la comunidad.

Es por ello que el Tribunal Superior de Justicia del Estado ha trabajado de forma conjunta con el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de Chiapas para lograr la edición de este libro, en el que se realiza un recorrido por las principales instituciones que integran nuestra entidad, con la finalidad de lograr que quien lo lea comprenda el funcionamiento de cada una de ellas y cuente con los instrumentos necesarios para actuar desde su trinchera a favor y en beneficio de la comunidad.

RUTILIO ESCANDÓN CADENAS  
Magistrado Presidente del Tribunal Superior de Justicia  
y del Consejo de la Judicatura del Estado

# PRÓLOGO

Este libro, que tiene como objeto dar una visión integral de las características distintivas del Derecho en Chiapas, es resultado de un amistoso desafío planteado por el distinguido profesor e investigador sinaloense Diego Valadés, quien, además de ser la figura de referencia en el Derecho Constitucional Mexicano, mantiene una estrecha colaboración con el ámbito académico de su tierra natal y entiende de forma muy clara el papel que debe cumplir un Centro de investigación de una universidad estatal.

En efecto, Diego, quien ha estado muy cerca del proceso de creación y desarrollo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de Chiapas –de hecho nos honra con formar parte de nuestro Comité Científico Consultivo–, nos planteó que siguiendo el ejemplo del Colegio de Sinaloa (Introducción a las Instituciones Jurídicas de Sinaloa, Culiacan, 2013), exploráramos la posibilidad de elaborar un trabajo conjunto que subrayara las características propias y matices diferenciales del sistema jurídico chiapaneco en relación con el sistema jurídico federal.

La propuesta de Diego Valadés no podía haber sido más adecuada a las labores de nuestro Instituto. Estoy convencido que su interés fue inducirnos a concretar en una obra colectiva, varios de

los objetivos que dieron origen a nuestro Centro de Investigación, y por esta razón, le estamos muy agradecidos.

Sobre la última afirmación es oportuna una explicación con cierto detalle, a saber: a mediados de 2012, con la creación del IIJ, la Universidad Autónoma de Chiapas decidió dar un nuevo impulso a la investigación jurídica en el sur de México. Esta nueva dependencia universitaria está dirigida a la creación de conocimiento jurídico que, a partir del estudio de los problemas sociales, colabore en su solución efectiva. Se caracteriza por un enfoque de estudio y análisis riguroso de temas significativos tanto para la región, como para todo nuestro país.

El IIJ surge como un espacio creativo y de trabajo en equipo que busca incidir en el desarrollo de políticas públicas que fortalezcan el Estado de Derecho y respondan al compromiso social de la Universidad Autónoma de Chiapas. Así, tiene como objetivo consolidarse como referencia en los estudios en Derecho, en líneas de investigación relacionadas con el desarrollo de la región sur de México. Asimismo, el IIJ imparte programas de posgrado reconocidos en el padrón de excelencia del CONACYT.

En este contexto se puede afirmar que el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNACH busca, como entidad académica *en y desde* las entidades de la federación –con lo que se busca romper las inercias centralistas–, contribuir a los siguientes objetivos:

- Crear propuestas de solución a los problemas sociales con relación con el Derecho (es decir, realizar investigación jurídica en estricto sentido).
- Contribuir a difundir los derechos de los ciudadanos en el Estado de Derecho.
- Elevar el nivel académico en el ámbito jurídico en la región.

Es por lo anterior, que el presente libro sobre las Instituciones del derecho en Chiapas refleja las labores y objetivos a los que

está dirigido nuestro Centro de Investigación.

Las Instituciones constituyen la base sobre la cual descansan el orden y la estabilidad social, ellas dan estructura y permiten al individuo relacionarse e interactuar en comunidad atendiendo a un sistema de normas que, debido a la práctica y aceptación colectiva, se han internalizado en el tejido social; como ocurre con la familia, el estado, la iglesia, entre otras.

Por su parte, las Instituciones jurídicas se han constituido debido, entre otras cosas, a que existe una necesidad colectiva de contar con disposiciones que regulen la conducta humana, y permitan al hombre desarrollarse en sociedad de forma armónica, en situación de igualdad y equilibrio.

El derecho, como bien sabemos, tiene como función principal precisamente la de regular la vida en comunidad, estableciendo patrones que orienten, determinen o en su caso sancionen la conducta humana, lo que permite la existencia de un orden social.

Es el investigador o estudioso del derecho, quien tiene la responsabilidad social de presentar, a través de la observación y estudio de fenómenos concretos, propuestas y alternativas de solución que permitan al sujeto la comprensión de su entorno y por ende la toma de decisiones responsables que abonen al bien común.

En tal virtud, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de Chiapas, tiene como objetivo general, extender el conocimiento de las ciencias jurídicas, para la obtención de soluciones a los problemas sociales y políticos que nuestra entidad enfrenta.

Por ello, los investigadores que integramos el Instituto, nos dimos a la tarea de analizar y desentrañar las principales instituciones legales que se han constituido dentro del Estado mexicano, anclándolas a la realidad chiapaneca, para que el estudiante, investigador, funcionario o ciudadano común acceda de forma sencilla y didáctica al esquema legal, organizacional y funcional que las rige.

El presente libro cuenta con colaboraciones que van desde

el estudio del municipio, institución fundamental para la comprensión de la organización territorial y política del Estado Mexicano, hasta el análisis del sistema democrático, a partir del estudio de la Institución electoral; todo ello con reflexiones acerca del momento histórico en el que se sitúan, de los preceptos legales que las constituyen, y pos supuesto el rumbo al que deberán orientarse para continuar y operar de manera eficiente.

Cabe señalar que el libro representa un trabajo pionero no sólo a nivel local, sino a nivel nacional, ya que son pocas las entidades que han realizado algún ejercicio de análisis similar; si bien es cierto que existen esfuerzos individuales, también es cierto que son pocas las instituciones que han decidido realizar una investigación que integre temas tan amplios, complejos y torales, como es el caso de las Instituciones de derecho en Chiapas.

Sirva pues este esfuerzo para abonar a la cultura jurídica del Estado y contribuir a la construcción de ciudadanía informada, responsable y comprometida con su entidad.

CARLOS F. NATARÉN NANDAYAPA

MARCO A. BESARES ESCOBAR

Coordinadores

# **DERECHO MUNICIPAL**

ALEJANDRO FRANCISCO HERRÁN AGUIRRE





## INTRODUCCIÓN, MUY BREVE HISTORIA DEL MUNICIPIO EN MÉXICO

El derecho municipal en México ha variado mucho con el paso de los años, desde los primeros ayuntamientos hasta nuestros días el marco normativo del municipio ha cambiado constantemente. La presente reseña histórica no pretende exponer los diversos cambios en la legislación municipal de México con profundidad y detalle, tal labor ha sido realizada con excelente calidad en diversas obras. El objetivo consiste en exponer un panorama histórico breve pero certero que permita comprender la evolución del derecho municipal en México.

### EL MUNICIPIO EN ROMA

Son varios los autores que coinciden en que el nacimiento propio del municipio como ente territorial y político se da en la Roma antigua. Por el extenso período que abarca el estudio de Roma es necesario hacer precisiones en tiempo, la clasificación más común que recibe la cronología de la historia romana establece tres períodos principales: la monarquía, la república y el imperio. Durante los últimos años de la monarquía inició la distinción entre urbes (*urbs*), para referirse casi exclusivamente a Roma o localidades establecidas bajo su ejemplo directo, y el término *municeps* utilizado

para designar las localidades no latinas pero con pacto romano y finalmente su uso se propagaría por todo el imperio<sup>1</sup>. Desde este inicio, el municipio estableció su forma característica que incluye una ciudad principal rodeada por un territorio de influencia que puede abarcar otras poblaciones.

La vasta expansión del imperio romano se encargó de propagar la organización política latina y con ella el municipio se extendió como parte de la unidad territorial básica en gran parte de Europa. A través de los años la figura política del municipio recibió diversas influencias y cambios, entre ellas destaca, por su relevancia para el municipio en México, la de la península ibérica.

## EL MUNICIPIO EN ESPAÑA

La influencia romana en la península Ibérica fue determinante en la evolución de municipio. Cádiz se convirtió en el primer municipio extraterritorial de roma, los sólidos lazos forjados en la comuna de la antigua España ayudaron a perpetuar la figura del municipio durante los años siguientes. Durante este período, debido a las múltiples influencias culturales que sufrió la península ibérica, el municipio estuvo sujeto a cambios y alteraciones de todo tipo, se destacan por supuesto, a los visigodos y a los árabes.

La profunda influencia que tuvo el municipio durante estos años se manifiesta en las instituciones que aún hoy forman parte de él, así como el lenguaje que utilizamos, términos comunes como alcalde, alférez, alhóndiga, alguacil. La institución visigoda del *Conventus publicus vicinorum*, es, a decir de Ochoa Campos, citado por Quintana Roldán, “Seguramente el antecedente de los Cabildos Abiertos de la España Medieval”<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup>Quintana, Carlos *Derecho Municipal*, Ed. Porrúa, pág. 30

<sup>2</sup>*Ibidem*; pág. 35.

## EL MUNICIPIO EN MÉXICO

### *Conquista*

La historia municipal en México inicia poco después del viaje de Colón de 1492, los primeros municipios de la región fueron establecidos en la islas del caribe, por lo que se les conoce como municipios insulares, destacando Santo Domingo y Cuba. En 1519 Hernán Cortés inicia su viaje de conquista y funda el primer municipio de la América Continental en nombre del Rey, estableciendo el 22 de abril el municipio de la Villa Rica de la Veracruz. La acción de Cortés de establecer rápidamente un municipio en el continente obedeció a razones tanto políticas como estratégicas las cuales sirvieron como fundamento para su actividad. Conforme se internó en el territorio del continente Cortés continuó estableciendo Municipios, nombrando alcaldes y regidores.<sup>3</sup>

### *La Colonia*

Las primeras ordenanzas sobre organización municipal fueron dictadas por Hernán Cortés en 1524 y 1525, regulando temas como: el servicio militar, la cristianización de los indios, implantación de penas, nombramiento de autoridades, formación de cabildos, recaudación de contribuciones.

Durante la colonia el municipio alcanzó la forma que hoy ocupa en México, cada ciudad principal de la Nueva España, por lo general, formaba un municipio y estaba representada por un cabildo, sin embargo, el Cabildo dependía del Gobernador, el Corregidor o el Alcalde Mayor<sup>4</sup>. La elección de los funcionarios se basó en un principio en los propios fundadores de las villas o ciudades

---

<sup>3</sup>*Ibíd.*

<sup>4</sup>*Ibidem*; pág. 53

y posteriormente la designación real constituyó la principal vía de nombramiento. Algunas de las posiciones menores eran elegidas democráticamente. Los funcionarios municipales de la época incluían: alcaldes, regidores, diputados y otros oficios.

La regulación del derecho municipal de la Colonia encontraba varias fuentes cuya influencia en la vida política del municipio variaba de acuerdo con su importancia. Para su estudio y de manera breve, es posible organizar dichas fuentes en los siguientes rubros:

- a) Fuentes Peninsulares: provienen directamente de la autoridad central, incluye, por supuesto, al Rey y al Real Consejo de Indias entre otros.
- b) Fuentes Centrales Coloniales: la autoridad directa en representación del Rey en la Nueva España pero establecida en la Capital. Incluye al Virrey, Las Audiencias y los Gobernadores Generales de las Capitanías.
- c) Fuentes Centrales Provinciales: incluye a los Gobernadores de las Provincias, los Alcaldes Mayores y los Corregidores.
- d) Fuentes Capitulares: representa a aquellos importantes individuos que por su condición tienen influencia política en el municipio, incluye a los Descubridores, Conquistadores y fundadores.
- e) Fuentes Locales: representa el nivel más inmediato de fuente del derecho en municipio, incluye a los Ayuntamientos y Cabildos, quienes tienen facultad para emitir ordenanzas locales sobre diversos temas.
- f) Fuentes Eclesiásticas: incluye las Ordenanzas de la Curia Religiosa.

Es posible apreciar que la pirámide que constituyen las distintas fuentes del derecho municipal en la Colonia establece el precedente que seguirá el derecho municipal a través de la historia. Es importante destacar que debido a su estrecha relación con la población, las ordenanzas locales, establecidas por los Ayuntamientos y Cabildos representan una importante herramienta política para el municipio y su gobierno.

A inicios del siglo XIX surgió en España un movimiento liberal que buscaba limitar los poderes reales con el objetivo de reducir la arbitrariedad de su actuación, el resultado fue la “Constitución de la Monarquía Española”, promulgada el 19 de marzo de 1812 a la que conocemos popularmente como la Constitución de Cádiz por la ciudad en donde se dieron sus deliberaciones.

La de Cádiz es una Constitución que sin lugar a dudas puede llamarse liberal, tuvo una corta vigencia pero su influencia en el derecho municipal es profunda. Reguló con amplitud los asuntos municipales, Dedicando el Título Cuarto al tema. La importancia de la Constitución de Cádiz no descansa en su contenido normativo, ya que la reducida vigencia que tuvo impidió una verdadera transformación del municipio en la Nueva España, sino en la influencia que tuvo en los legisladores de la primera República Federal.

#### *La Constitución de 1824*

Promulgada el 4 de octubre de 1824, no incluye disposiciones sobre el municipio y omite mencionarlo directamente. Establece en su artículo 161 fracción I que será obligación de cada uno de los Estados “Organizar su gobierno y Administración Interior, sin oponerse a esta Constitución...”. Con dicha facultad los estados crearon sus propias Constituciones Estatales y surgen las primeras Leyes Orgánicas Municipales, por lo que es evidente que la primera legislación municipal del México independiente fue local, lo cual es comprensible ya que el federalismo mexicano se encontraba en sus inicios. La principal influencia en las legislaciones estatales sobre la organización del municipio fue la Constitución de Cádiz, lo que a decir de Quintana Roldán explica la persistencia de las jefaturas políticas en la organización federal<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup>*Ibidem*; pág. 65.

*Centralismo. La Leyes Constitucionales de 1836 y las Bases Constitucionales de 1843*

Los inicios de la independencia nacional estuvieron acompañados del encuentro entre las ideologías federalistas y centralistas buscando cada una implantar su propio proyecto de organización política. Poco después de 1824 llegan al poder los ideólogos conservadores quienes dejan sin efecto el Estado Federal y por consiguiente la Constitución de 1824, estableciendo en su lugar una serie de Leyes Constitucionales Centralistas promulgadas en 1836 conocidas como las Siete Leyes Constitucionales.

La Sexta de dichas leyes regula la “División del Territorio de la República y el Gobierno Interior de los Pueblos”, desaparecen los Estados que son sustituidos por Departamentos, los cuales se dividen en Distritos y estos a su vez en Partidos y municipalidades. Se establecen ayuntamientos en las capitales de los Departamentos y se establecen competencias claras y directas para los ayuntamientos.

Posteriormente, Antonio López de Santa Anna sancionó y publicó las “Bases de Organización Política de la República Mexicana”, ordenamiento que redujo en gran medida la regulación del municipio, disminuyendo sus competencias e influencias. Durante este período los jueces de paz locales tomaron buena parte de las funciones y atribuciones del ayuntamiento.

*La Constitución de 1857, el Segundo Imperio y el Porfiriato.*

La restauración del Federalismo propició la creación de un nuevo ordenamiento constitucional que resolviera los asuntos políticos de la época. Promulgada el 11 de marzo de 1857, la nueva Constitución no contempló la estructura u organización del municipio reservando tales facultades para los Estados.

Durante los siguientes años el municipio recibió muy poca atención de los legisladores, en 1865 Maximiliano de Habsburgo emitió el “Estatuto Provisional del Imperio Mexicano” el cual estableció administraciones municipales basadas en alcaldes, ayuntamientos y comisarios municipales. Sobra mencionar que debido al tempestuoso clima político este ordenamiento tuvo vigencia muy breve.

Durante el porfiriato la figura del jefe político, establecida originalmente en la Constitución de Cádiz, fue utilizada por el poder central como instrumento de control, actuaron como intermediarios de poder que respondían directamente al Gobernador con extrema influencia, lastimando la autonomía municipal que poco a poco se había construido en los años anteriores.

### *La Constitución de 1917*

Las jefaturas políticas y su poderosa influencia controladora contribuyeron a las causas del malestar general que resultó en el estallido revolucionario de 1910, el descontento de la población y los ayuntamientos respecto del poder central y su control de asuntos locales resultó en una búsqueda nueva por la autonomía del gobierno local, estas aspiraciones se recogieron en la ideología del “Municipio Libre”. Muchas fueron las ideas y propuestas que emanaron de los pensadores y líderes revolucionarios respecto del municipio, sin embargo, en común todas ellas tenían el fundamento del gobierno local autónomo y directo. Los fundamentos del gobierno municipal libre se recogieron en la Constitución de 1917 en su artículo 115, cuya segunda fracción, relativa a la administración de la Hacienda del municipio, fue uno de los temas que mayor debate y discordia causó entre los constituyentes<sup>6</sup>.

El artículo 115 establecía:

---

<sup>6</sup>*Ibidem*; págs. 82-95.

Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre.

A continuación, en la fracción I del artículo se estableció la administración del municipio por medio de un Ayuntamiento cuyos miembros serán elegidos por votación directa y prohíbe en forma directa el establecimiento de cualquier figura o autoridad que medie entre el municipio y el ejecutivo, acabando con la odiada figura del Jefe Político. El texto original utiliza la palabra “administrado” para referirse a la actividad del ayuntamiento, este término causó complicados debates en los años posteriores que resultarían en su reforma.

La fracción II del artículo 115 buscaba, en su texto original, establecer facultades propias de administración hacendaria para el municipio, pero esta idea encontró oposición en el congreso constituyente, siendo uno de los debates más duraderos. El texto final, una concesión de todas las posturas estableció que:

Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados, y que, en todo caso, serán las suficientes para atender sus necesidades.

### *Reformas al artículo 115*

Desde su promulgación el artículo 115 ha tenido trece modificaciones o adiciones, siendo las más importantes las siguientes:

- a) Reforma de fecha 29 de abril de 1933, estableció el principio de no reelección absoluta para gobernadores y relativa para diputados locales e integrantes de ayuntamientos;
- b) Reforma del 6 de diciembre de 1977, estableció el principio



- de representación proporcional en la elección de miembros de Ayuntamientos en los municipios con población superior a 300 mil habitantes;
- c) Reforma del 3 de febrero de 1983, cambió radicalmente el contenido del artículo 115, establece el procedimiento a seguir en el caso de destitución de Ayuntamientos además de proveer para su defensa, la fijación de servicios mínimos que deberá prestar el municipio, determinación de impuestos que benefician al municipio así como de recaudar ciertos derechos;
  - d) Reforma de 17 de marzo de 1987, se modificó el artículo 116 para incluir disposiciones relativas a los Estados quedando el artículo 115 dedicado exclusivamente al municipio, constante de 8 fracciones;
  - e) Reforma del 23 de diciembre de 1999, establece al ayuntamiento como órgano político en oposición a uno meramente administrativo, precisa facultades y competencias territoriales del municipio.

#### *Fuentes Normativas del Derecho Municipal Chiapaneco*

El estudio de las fuentes normativas de una disciplina jurídica involucra determinar aquellos lugares de donde brota o fluye el ordenamiento jurídico. En la doctrina se tienen como aceptadas fuentes del derecho en México a la Legislación, la Jurisprudencia y la Costumbre. Para presentar un panorama completo de las disposiciones jurídicas respecto del municipio es necesario analizar estas tres fuentes de forma independiente pero manteniendo una perspectiva integradora.

El sistema federalista que regula los órdenes de gobierno de nuestro país ubica al municipio dentro de la esfera de actuación de los entes Estatales y Federales, atendiendo al caso, para exponer

las fuentes legislativas aplicables al municipio en Chiapas es necesario iniciar su presentación en los órdenes Federal y Estatal.

### *Fuentes del orden federal*

La legislación aplicable al Municipio en Chiapas nace, como la mayoría de las disposiciones de orden público en nuestro país en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A través de la historia de nuestro país la Constitución ha sido el reflejo de los cambios en pensamiento acerca de la organización municipal. Con la promulgación de la Constitución de 1917 inicia la época moderna del derecho municipal mexicano, la cual no ha sido estática, por el contrario, como queda manifiesto en la introducción al presente capítulo las modificaciones a las disposiciones constitucionales relacionadas con el municipio han sido muy variadas y, en algunos casos, de gran profundidad.

El contenido normativo principal del Municipio se encuentra en el artículo 115 de la Constitución, que como se dijo anteriormente establece al Municipio como la base de la división territorial y política de los Estados. Actualmente el precepto incluye ocho fracciones que brevemente se relacionan:

- I. Establece al Ayuntamiento como órgano de gobierno del municipio, esta categoría es de gran importancia porque dota al municipio de completa categoría política como orden de gobierno. Establece también la elección por voto directo de los miembros de los Ayuntamientos y la no reelección relativa de los mismos. Se establece también la facultad de los congresos de los Estados de suspender Ayuntamientos o cuando sea caso declarar su desaparición así como la revocación de mandato de los miembros de los Ayuntamientos por causa grave prevista en la ley.
- II. Otorga al Municipio personalidad propia y patrimonio, así

como la facultad para legislar en materia local, pudiendo expedir bandos, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de carácter general dentro de lo establecido por la leyes en materia municipal que emita el Congreso del Estado.

- III. Establece las funciones y servicios públicos municipales básicos que Municipio tiene a su cargo.
- IV. Otorga al Municipio la libertad de administrar su Hacienda delimitando las contribuciones y partidas que le corresponden.
- V. Establece facultades de los Municipios en relación con asentamientos humanos y desarrollo urbano.
- VI. Prevé la cooperación entre Estados, Municipios y Federación para regular centros urbanos que deseen formar una continuidad demográfica.
- VII. Indica que la Policía Preventiva está a cargo del Presidente Municipal excepto en las zonas en las que resida el Ejecutivo Federal de forma transitoria o permanente.
- VIII. Establece el principio de representación proporcional en la elección de los miembros de Ayuntamientos.

Además de lo dispuesto por el artículo 115, la Constitución se refiere al Municipio en diversos artículos, entre los cuales destacan: el artículo 3º señala al Municipio como corresponsable de la Federación y el Estado en la impartición de educación; el artículo 6º establece las bases constitucionales de acceso público a información poseída por la Federación, los Estados o los Municipios; el artículo 105 faculta al Municipio para presentar la acción de controversia constitucional para la defensa de sus derechos. Así mismo la Constitución regula lo relacionado con actividades administrativas, responsabilidades de los servidores públicos y demás ordenamientos generales que atañen al Municipio por su doble calidad de ente administrativo y de gobierno.

### *Leyes Federales y sus Reglamentos*

Esta categoría incluye una gran cantidad de ordenamientos de naturaleza muy amplia que regulan la vida del municipio, su análisis en esta obra resultaría en un texto de complejidad y longitud inconveniente, por lo que bastará con mencionar algunos de dichos ordenamientos, para mayor profundidad en el tema el lector se puede referir a múltiples obras que profundizan en cada uno de los temas de la vida municipal.

Destacan entre los ordenamientos federales que regulan al Municipio la Ley General de Asentamientos Urbanos, la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, la Ley General de Población, la Ley del Servicio Militar, la Ley de Aguas Nacionales, la Ley Agraria, y muchísimas más.

### *Jurisprudencia de carácter Federal*

Quintana Roldán divide la jurisprudencia que atañe al municipio en dos instancias, la Judicial y la Administrativa, otorgándole a la jurisprudencia proveniente de órganos judiciales federales, como la Suprema Corte de Justicia y los Tribunales Colegiados de Circuito como una clara fuente de Derecho Municipal, donde se han precisado y ampliado numerosos conceptos como características del acto administrativo, sanciones, multas y demás.

Por otro lado, la jurisprudencia federal en materia administrativa proviene del Tribunal Fiscal de la Federación, y regula en forma indirecta cuestiones municipales<sup>7</sup>.

El juicio de Controversia Constitucional se ha convertido en una verdadera herramienta para que los municipios puedan plantear inconformidades o defensa de sus intereses ante actos del Congreso de la Unión, los Congresos de Estados así como los Ejecu-

---

<sup>7</sup>*Ibidem*; pág. 139-140.

tivos Federales y Estatales. A pesar de ser relativamente nueva en la vida del municipio, la Controversia Constitucional ha resultado ya en varias tesis de jurisprudencia que afectan directamente a los municipios en su relación con los demás órdenes de gobierno, es sin duda un importante componente de la autonomía municipal.

### *Fuentes Estatales*

Sin duda alguna es posible afirmar que las principales fuentes estatales del derecho municipal son la Constitución del Estado misma y la Ley Orgánica Municipal. En estos ordenamientos se contienen todas las disposiciones básicas que crean las instituciones municipales y su regulación. El estudio del derecho municipal puede convertirse en una tarea exhaustiva cuando se aprecia el enorme alcance normativo que la disciplina contempla, un estudio completo como el mencionado, que analizara todas las fuentes del derecho municipal, sería digno de una obra de múltiples volúmenes y tal vez también de varios autores, lo cual obviamente supera los propósitos de la presente obra. En este capítulo el objetivo es presentar el panorama general del derecho municipal en Chiapas y su regulación, por ello se pondrá especial énfasis en la Constitución Estatal y en la Ley Orgánica Municipal comentando sobre las disposiciones particulares que dan forma y contenido al municipio y al Ayuntamiento en el Estado de Chiapas. A pesar de que el contenido será reducido el objetivo es que no sea restrictivo, por el contrario, cuando sea apropiado se establecerán las relaciones entre el Ayuntamiento o municipio y las leyes u ordenamientos aplicables.

### *Constitución Política del Estado de Chiapas*

La Constitución del Estado de Chiapas regula directamente los temas relativos a la vida municipal, establece el soporte institucio-

nal sobre el que se erigen los demás ordenamientos que afectan al municipio. A continuación se relacionan los artículos relativos al Municipio en Chiapas que por su trascendencia destacan.

El artículo 2º establece que el territorio del Estado de Chiapas será el que posee desde que forma parte de la República Mexicana y que para su organización política y administrativa se dividirá en Municipios Libres<sup>8</sup>, lo anterior en concordancia con lo dispuesto por la Constitución Federal en su artículo 115 y en la Ley Orgánica Respectiva. Se establecen 122 Municipios en el Estado, es notable destacar que en la última reforma a dicho artículo, publicada en el Periódico Oficial del 23 de noviembre de 2011 se crearon cuatro Municipios nuevos, que son: Belisario Domínguez como parte de la demarcación del Municipio de Cintalapa; Emiliano Zapata en el municipio de Villa de Acala; el Parral en el municipio de Villacorzo y Mezcalapa en el municipio de Tecpatán. Con la adición de estos municipios el número llega a su actual de 122.<sup>9</sup>

De interés particular es el artículo 4º que establece que “...toda persona en el Estado de Chiapas gozará de las garantías individuales y sociales establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como de los Derechos Humanos contenidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos proclamados y reconocidos por la Organización de las Naciones Unidas...”. Mediante esta disposición, la Constitución del Estado de Chiapas establece un régimen completo de aseguramiento de la protección de los derechos humanos en el Estado, por sí misma esta disposición es relevante por su importancia al elevar al rango constitucional los derechos contenidos en la Declaración Universal, pero su importancia para la presente obra se encuentra en diversas obligaciones que para el cumplimiento de dicho artículo se imponen al Municipio. Estas disposiciones de carácter garantista son muy particulares a la legislación del Estado de Chiapas.

---

<sup>8</sup>Constitución Política del Estado de Chiapas.

<sup>9</sup>Periódico Oficial. Número 337 - 2da Sección, 23 de noviembre del 2011. Decreto Número 008.

Lo anterior se puede constatar en el tercer párrafo del artículo 4º que dice:

El Poder Ejecutivo del Estado y los Ayuntamientos, en caso de una resolución vinculatoria de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos o de instrumentos internacionales vinculantes, de las recomendaciones aceptadas por sus autoridades, o de aquéllas derivadas de procedimientos de amigable composición, que impliquen una reparación del daño, deberán contemplar en la integración de sus presupuestos respectivos, un fondo destinado para el cumplimiento de la reparación del daño de las víctimas de violación de derechos humanos. En caso de que los recursos no sean utilizados en el ejercicio correspondiente, serán acumulables para el ejercicio inmediato siguiente.<sup>10</sup>

La disposición anterior, al obligar a los Ayuntamientos a establecer y, por consecuencia, administrar los fondos para la reparación del daño, establece al gobierno municipal como parte del instrumento de operación de los Derechos Humanos internacionales, especialmente considerando que la resolución vinculatoria que dará origen a la obligación del Ayuntamiento, como ente de gobierno, proviene de organización internacional. Como se puede ver, el contenido de la Constitución del Estado establece al Municipio como un sujeto del derecho internacional.

A continuación, en el párrafo quinto del mismo artículo 4º se establece la obligación de las autoridades municipales de garantizar:

- I. El derecho a la identidad a toda persona nacida en Chiapas, para que cuenten con nombre y nacionalidad mexicana. La inscripción ante el registro civil de los menores de un año será gratuita.
- II. Que todas las personas mayores de 64 años que residan en el Estado, reciban una aportación económica mayor a la que

---

<sup>10</sup>Constitución Política del Estado de Chiapas.

determina el objetivo número uno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

- III. El respeto y protección de los derechos humanos de los migrantes, entre ellos el derecho a la salud, derechos laborales, derecho a la seguridad pública y a la procuración de justicia.

Queda manifiesto entonces como el contenido garantista de la Constitución del Estado impone al municipio, a través de sus autoridades, diversas obligaciones, algunas de carácter administrativo y otras económico.

Respecto de los derechos humanos y las garantías constitucionales, el artículo 7º, que reconoce y establece a Chiapas como un Estado con población pluricultural sustentada en sus pueblos indígenas originarios, establece que el Estado “...protegerá y promoverá el desarrollo de la cultura... También garantizará a sus integrantes el acceso pleno a la justicia, una vida libre de violencia, los servicios de salud y una educación bilingüe que preserve y enriquezca su cultura, con perspectiva de género, equidad y no discriminación.” Por lo que al municipio, como parte de la organización básica del Estado y sus autoridades, competen también dichas obligaciones.

Sin embargo la participación del municipio como autoridad en la protección y defensa de los derechos de las personas pertenecientes a comunidades indígenas recibe especial atención en el párrafo octavo del mismo artículo 7º, donde se establece:

En los municipios con población de mayoría indígena, el trámite y resolución de las controversias entre personas pertenecientes a comunidades indígenas, será conforme a sus usos, costumbres, tradiciones, sistemas normativos y valores culturales, y con la participación de sus autoridades tradicionales, debiendo salvaguardarse los derechos fundamentales que consagra la Constitución General de la República y el respeto a los derechos humanos.



Esta disposición en particular puede presentar especial dificultad en la vida del municipio, ya que la normatividad vigente deberá dar lugar a los usos y costumbres de los miembros de las comunidades en disputa. La pluralidad de culturas y costumbres dificulta la labor de conciliación y la autoridad municipal será la que deba buscar en primera instancia la solución pacífica y equitativa de los conflictos.

En relación con las elecciones el artículo 17 dispone que las elecciones de Diputados al Congreso del Estado e integrantes de los Ayuntamientos se celebrarán el primer domingo de cada julio del año de la elección, a su vez el ayuntamiento, como autoridad, tiene la obligación de cesar la difusión pública de obras y programas durante el tiempo que comprenden las campañas electorales.

De especial interés para el municipio chiapaneco es el contenido del artículo 30 de la Constitución que establece las atribuciones del Congreso del Estado, ya que como autoridad legislativa máxima a nivel local el congreso será quien determine la mayoría de las disposiciones legales que regulan la actividad de los municipios. Dentro de dichas atribuciones, en relación con el municipio, destacan las siguientes:

I.- Legislar en las materias que no estén reservadas al Congreso de la Unión, así como aquellas en las que existan facultades concurrentes.

IV.- Legislar, de manera enunciativa más no limitativa, en las materias económica, educativa, indígena, cultural, electoral, protección ciudadana, seguridad pública, beneficencia pública o privada, equidad de género, protección y preservación del patrimonio histórico y cultural del Estado de Chiapas. Al respecto cabe notar que dentro los temas específicamente citados por la constitución el municipio forma parte importante de todos ellos, por lo que tales ordenamientos le afectan directamente.

V.- Examinar y aprobar en su caso los planes de desarrollo que presenten los Ayuntamientos para el periodo de su encargo.

VII.- Legislar sobre la organización y funcionamiento del Municipio Libre y dar las bases de los reglamentos respectivos. Esta fracción en particular es de gran importancia para el estudio del derecho municipal en Chiapas, fundamenta el origen de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Chiapas así como de los demás ordenamientos que atañen al municipio.

XII.- Legislar en materia de obligaciones y empréstitos. Importante disposición para las autoridades municipales, ya que el Congreso del Estado será quien establezca las bases conforme a las cuales los municipios podrán contratar obligaciones o empréstitos, requiriendo que los fines de los recursos sean destinados a inversiones públicas productivas.

De manera particular, la fracción establece:

Autorizar, conforma a las bases establecidas en la legislación a que se refiere el párrafo anterior, al Estado, los Municipios, y Entidades de la administración pública paraestatal y paramunicipal, para la contratación del empréstitos o créditos, para la afectación como fuente de garantía de pago, o en cualquier otra forma, de los ingresos que les correspondan o, en su caso, de los derechos al cobro derivados de los mismos, respecto al cumplimiento de todo tipo de obligaciones o empréstitos; y para las demás modalidades y actos jurídicos que, en términos de lo previsto por la misma lo requieran.

Con este párrafo el municipio queda impedido para comprometer sus ingresos o derechos de cobro mediante empréstitos o créditos, requiriendo para ello la aprobación directa del congreso del Estado, lo anterior se justifica en el deber que el Congreso cumple como representante de la soberanía, la cual originalmente proviene del pueblo y recae en sus representantes. Materia de estudio para otras obras sería la consideración de la posible violación de esta fracción de la libertad de hacienda municipal que consagra el artículo 115 de la Constitución General, sobre todo cuando se conjunta con la fracción XIII que dice: “Aprobar o desaprobar cual-

quier otro compromiso por el que se afecte el patrimonio del Estado o de los Municipios, siempre y cuando sea de notorio beneficio a la colectividad.” Juntas, ambas fracciones limitan la facultad del municipio de disponer libremente de su patrimonio, requiriendo la aprobación del congreso, pero aún más interesante es que el Congreso queda facultado para desaprobar cualquier compromiso, al poder anular los actos de los ayuntamientos se establece un control central y cerrado de la hacienda municipal.

XXIV.- Fijar los ingresos que deban integrar la hacienda de los municipios, procurando que sean suficientes para cubrir sus necesidades; examinar y en su caso señalar las bases normativas conforme a las cuales elaborarán y aprobarán sus presupuestos de egresos y glosar mensualmente las cuentas que le presenten los municipios.

XXV.- Crear o suprimir Municipios, una vez que se hayan satisfecho los requisitos que la Ley respectiva establezca.

XXVI.- Revisar la cuenta pública del año anterior, así como revisarla y fiscalizarla, a través del Órgano de Fiscalización Superior.

Las tres fracciones anteriores establecen las facultades generales que tiene el congreso para regular y fiscalizar los recursos que reciben los municipios así como la posibilidad de crear nuevos municipios.

XXXIII.- Suspender hasta por tres meses, previa garantía de audiencia, a los miembros de los Ayuntamientos, cuando ello sea indispensable para la práctica de alguna averiguación y en su caso separarlos de su caso.

Las fracciones XXXIV y XXXV establecen la facultad para conocer de procedimientos por responsabilidad contra servidores públicos y para erigirse como jurado para declarar si se procede contra alguno de los servidores públicos que gozan de inmunidad procesal constitucional.

La fracción XXXVI permite al congreso citar al Presidente Municipal para que informe sobre el estado de su administración.

De especial importancia es también el artículo 31 que establece la Auditoría Superior del Estado a cargo del Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado. Entidad responsable de fiscalizar los recursos públicos que se gestionan en las diversas administraciones, en lo relativo al municipio se establecen las bases de fiscalización y de presentación de la cuenta pública. El Órgano Superior de Fiscalización cuenta con la facultad de fiscalizar y sancionar a los funcionarios que determine responsables del incumplimiento de alguna de sus disposiciones.

En materia legislativa, el artículo 34 establece a los Ayuntamientos como sujetos con la facultad de iniciar leyes pero exclusivamente en el ámbito municipal.

El artículo 46 establece que para su organización, el territorio del estado se compondrá de quince regiones socioeconómicas indicando que la Secretaría General de Gobierno contará con un Subsecretario en cada una de ellas. Dichas regiones contemplan diversos municipios.

En su parte orgánica la Constitución del Estado dedica el Título Noveno al tema de los municipios.

El artículo 65 establece de nueva cuenta que la división del territorio y la organización política del Estado es el Municipio Libre. Con mayor precisión indica que cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, el cual estará integrado por un Presidente Municipal, un Síndico y el número de regidores determinado por la misma Constitución. Se otorga la competencia otorgada al Gobierno Municipal al Ayuntamiento para su ejercicio de forma exclusiva prohibiendo la existencia de autoridad intermedia entre el Ayuntamiento y el Gobierno del Estado.

El artículo 66 establece las proporciones para la integración de los Ayuntamientos, para ello indica tres supuestos:

- 1.- En los municipios cuya población no exceda de 7,500 habitantes el Ayuntamiento estará integrado por un Presidente, un Síndico y tres regidores propietarios y sus suplentes de mayoría relativa.
- 2.- En los municipios con población mayor a 7,500 y menos a 100,000 habitantes, integrarán el Ayuntamiento un Presidente, un Síndico y seis Regidores Propietarios y tres suplentes de mayoría relativa.
- 3.- En los municipios con población superior a 100,000 habitantes el Ayuntamiento estará integrado por un Presidente, un Síndico y ocho Regidores Propietarios y cuatro suplentes de mayoría relativa.

Al respecto es pertinente comentar que como queda claro en Chiapas los municipios tienen un solo síndico sin importar el número de habitantes que tenga el municipio. También es notable el hecho de que los regidores suplentes sean nombrados en colectivo, formando una especie de reserva y no de forma particular, lo usual en otras entidades federativas es nombrar un regidor suplente por cada propietario. Por otro lado se pudiera dar un caso interesante si en un Ayuntamiento por razones diversas dejaran su cargo suficientes regidores propietarios como para agotar la reserva de regidores suplentes.

Además de los integrantes de mayoría relativa, los Ayuntamientos se integrarán con un número de regidores de representación proporcional que se establece en el mismo artículo 66, en tres supuestos:

- 1.- En los municipios con población hasta siete mil quinientos habitantes se integrarán dos Regidores por el principio de representación proporcional.
- 2.- En los municipios de más de siete mil quinientos habitantes y menos de cien mil se integrarán cuatro Regidores más.
- 3.- En los municipios de más de cien mil habitantes se integrarán seis regidores más.

Las fórmulas y porcentajes para determinar la procedencia de los regidores de representación proporcional, por indicación del mismo artículo 66 quedan establecidos en el Código de Elecciones y Participación Ciudadana.

El artículo 67 faculta al Ayuntamiento para establecer delegaciones municipales así como agencias y subagencias municipales. Los agentes municipales serán nombrados por el Ayuntamiento en Pleno, las Delegaciones Municipales son órganos desconcentrados con autonomía técnica, administrativa y de gestión, y serán aprobadas mediante decreto del Congreso del Estado a propuesta del Ayuntamiento fundamentando las razones para su creación, solo podrán establecerse en núcleos urbanos distintos a la cabecera municipal y de más de 6,500 habitantes.

El artículo 68 establece los requisitos para ser miembro de Ayuntamiento, ser ciudadano chiapaneco por nacimiento en pleno goce de sus derechos, saber leer y escribir, no pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto religioso, ser originario del municipio con residencia mínima de un año o ciudadanía chiapaneca por nacimiento con una residencia mínima de cinco años en el municipio, no prestar servicios a gobiernos o instituciones extranjeros y, no ser cónyuge, concubino, hermana o hermano, madre, padre, hija, hijo, o tener parentesco consanguíneo hasta el cuarto grado o parentesco por afinidad hasta el segundo grado, con el Presidente Municipal o Sindico si se aspira al cargo de Presidente Municipal o Síndico.

El artículo 69 establece que los Ayuntamientos tomarán posesión de sus cargos el día primero de octubre del año de la elección, durarán en su cargo tres años y no podrán ser reelectos para el periodo inmediato posterior, esta prohibición también aplica a quienes hayan sido elegidos de forma indirecta, en general aplica para todos los servidores que hayan sido propietarios, los suplentes solo podrán ser elegidos cuando no hayan tomado el cargo de un propietario. El artículo también establece el procedimiento a

seguir en caso de que no se haya efectuado la elección, así como también los requisitos y procedimientos para suspender ayuntamientos, declarar su desaparición o suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros; así como el nombramiento del suplente en caso de la ausencia definitiva de un propietario.

El artículo 70 es de máxima importancia para el municipio chiapaneco pues establece las atribuciones de los Ayuntamientos, el estudio de estas atribuciones en detalle sería demasiado extenso para el objetivo de ésta obra, así que se destacan aquellos que por su importancia resultan especialmente relevantes:

Facultades para aprobar Bandos de Policía y Gobierno, Reglamentos, Circulares y disposiciones administrativas dentro de su respectiva jurisdicción. En esta fracción queda otorgada la facultad legislativa que tiene el Ayuntamiento, a cual está reducida en términos de territorio y competencia pero dentro de su campo de acción las facultades resultan amplias, especialmente en temas administrativos.

La fracción II establece las funciones y los servicios públicos que están a cargo del municipio, dentro de los que destacan: agua potable, drenaje, alcantarillado, aguas residuales; alumbrado público; limpia, recolección y tratado de residuos; mercados, panteones y centrales de abasto, seguridad pública y otros. Por su importancia es posible apreciar que los servicios indicados directamente al municipio resultan de alta relevancia para la vida de la comunidad. Así mismo se faculta a los Ayuntamientos para celebrar convenios con el Estado o con otros Ayuntamientos para mejor lograr los objetivos de sus servicios, los convenios entre municipios deberán ser sancionados por el Congreso del Estado.

La fracción III otorga, de conformidad con lo establecido en la Constitución General, la libre administración de la hacienda del municipio, indicando que la misma se forma con los rendimientos de los bienes que le pertenezcan así como de las contribuciones e ingresos que reciba a su favor, considerando en todo caso: las contribuciones que establezca el Congreso del Estado sobre la propiedad inmobilia-

ria, así como de las operaciones relativas a los inmuebles; las participaciones federales y los ingresos derivados de la prestación de los servicios a su cargo.

La fracción V dota al municipio de personalidad jurídica.

La fracción VI determina facultades para los municipios siempre en arreglo con las leyes federales, los temas son relativos a zonificación y planes de desarrollo urbano, participación en reservas territoriales, formulación de Planes de Desarrollo Regional, utilización de suelo, tenencia de la tierra, zonas de reserva ecológicas, y más.

En títulos posteriores, la Constitución establece diversas obligaciones a las autoridades municipales en relación con temas como la responsabilidad de los servidores públicos o la erradicación de la pobreza extrema.

### *Ley Orgánica Municipal*

De especial importancia para el estudio del derecho municipal resulta la disposición general de naturaleza orgánica de los Municipios, este ordenamiento recibe diversas denominaciones dependiendo de la entidad federativa que lo emite, pero en todos los casos representa la base normativa del municipio. En Chiapas la Ley Orgánica Municipal establece dichas bases, como ya se ha dicho, un estudio pormenorizado de la ley Orgánica del Estado de Chiapas rebasaría el alcance del presente capítulo, además que tal obra de referencia es posible encontrarla en el libro “Ley Orgánica Municipal del Estado de Chiapas Comentada”, por David Cienfuegos Salgado y Guadalupe Cordero Pinto, y ha servido como referencia para éste capítulo.

A continuación se comentan los principales artículos de la mencionada ley escogidos por su relevancia en la organización del municipio chiapaneco.



El artículo 1º indica que las disposiciones de la ley son de orden público y que al cumplir su propósito de establecer las bases generales de la organización y régimen interior de los municipios respetará la libertad y autonomía que la Constitución del Estado le otorga al municipio.

El artículo 2º establece al municipio libre como una institución de orden público base de la división territorial y política del Estado, con la finalidad de promover la gestión de sus intereses, proteger y fomentar los valores de la convivencia local y prestar los servicios básicos que ésta requiera además de dotar al municipio de personalidad jurídica y patrimonio propio.

El artículo 3º otorga a los Ayuntamientos el gobierno y la administración de los municipios, muy importante es la mención de ambas calidades, ya que como se mencionó anteriormente, mediante reforma a la Constitución General se estableció a los Ayuntamientos como entes de gobierno. La diferencia entre ambas funciones es profunda, la calidad de administrador en la doctrina jurídica implica atribuciones limitadas que impiden realizar ciertas funciones, al establecer que el municipio es un orden de gobierno, la normatividad (federal y estatal) claramente dotan al Ayuntamiento de autoridad política y representativa. Los miembros del Ayuntamiento son, por lo tanto, autoridades Constitucionales y constituyen una tercera esfera política. Como se mencionó con anterioridad, al reformar la Constitución Federal y otorgar al Ayuntamiento la calidad de ente de gobierno y permitir al municipio utilizar la controversia constitucional como herramienta de defensa de sus intereses ante actuaciones de otros entes políticos se dio un gran paso en el fortalecimiento de la autonomía municipal.

El artículo 4º indica que las controversias entre ayuntamientos, o municipios, o entre estos y el ejecutivo del Estado serán resueltas por el congreso del Estado.

Sobre los municipios y su extensión territorial, el artículo 12 nombra a los municipios, actualmente Chiapas cuenta con 122

municipios, como está establecido en la Constitución del Estado y la Ley Orgánica Municipal; respecto de su extensión se les confiere a los municipios “...el territorio comprendido dentro de los límites que hasta hoy se les han reconocido.” Tal definición no es ideal por la complejidad de establecer límites territoriales y se da atribución al Congreso del Estado para dirimir las diferencias que ocurran en temas de límites territoriales excepto cuando sean de carácter contencioso, en cuyo caso el competente para conocer la disputa será el Tribunal Superior de Justicia del Estado.

El capítulo III trata sobre la vecindad en los municipios chiapanecos, la cual se adquiere por un año de residencia en el municipio (artículo 15) o por hacer la manifestación expresa y la anotación en el registro municipal (artículo 16). Los siguientes capítulos mencionan los derechos y obligaciones de los vecinos.

### *El Ayuntamiento*

De alta relevancia es el Título II de la Ley, dedicado al Gobierno Municipal, en su primer capítulo se encuentran las disposiciones sobre la integración del Ayuntamiento, su importancia es clara al recordar que el Ayuntamiento cumple la doble función de gobierno y administración en el municipio. Lo anterior queda asentado en la Ley en el artículo 20, que a la letra dice:

Artículo 20.- El Ayuntamiento es el órgano de Gobierno Municipal a través del cual el pueblo, en ejercicio de su voluntad política, realiza la gestión de los intereses de la comunidad.

El artículo 21 menciona quienes serán los integrantes de los Ayuntamientos, en concordancia con la Constitución del Estado se dispone que el Ayuntamiento estará integrado por Presidente, Síndico y Regidores. Esta es la fórmula básica de integración de

ayuntamientos en nuestro país, en Chiapas particularmente, sólo se integra un Síndico por Ayuntamiento, a diferencia de otras Entidades donde los Ayuntamientos pueden tener dos o más Síndicos que dividen sus responsabilidades. Cada uno de los miembros del Ayuntamiento recibe de la Ley atribuciones y obligaciones específicas que se comentarán más adelante. Los miembros del Ayuntamiento serán elegidos por votación directa pero se incluye además un número de Regidores de representación proporcional dependiendo del número de habitantes del municipio. Para mayor claridad, las diferentes integraciones de los ayuntamientos en Chiapas se expresan a continuación en una tabla:

Población	Presidente	Síndicos (Suplentes)	Regidores (Suplentes) Mayoría Relativa	Regidores de Representación Proporcional	Total
menos de 7,500	1	1	3 (3)	2	7
7,501-100,000	1	1 (1)	6 (3)	4	12
100,001 en adelante	1	1 (1)	8 (4)	6	16

Integración de los Ayuntamientos en Chiapas<sup>11</sup>

El artículo 23 establece los requisitos para ser miembro del ayuntamiento, los cuales, por su importancia, se reproducen a continuación:

Artículo 23.- Para ser miembro de un Ayuntamiento se requiere:

- I. Ser ciudadano chiapaneco por nacimiento en pleno goce de sus derechos.
- II. Saber leer y escribir.

<sup>11</sup>Ley Orgánica Municipal del Estado de Chiapas.

III. No pertenecer al Estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto religioso.

IV. Ser originario del municipio, con residencia mínima de un año o ciudadanía chiapaneca por nacimiento con una residencia mínima de cinco años en el municipio de que se trate.

V. No prestar servicios a gobiernos o instituciones extranjeras.

VI. No ser cóyuge o concubino, hermana o hermano, madre, padre, hija, hijo, o tener parentesco consanguíneo hasta el cuarto grado, así como tampoco tener parentesco por afinidad hasta el segundo grado, con el Presidente Municipal o Síndico en funciones, si se aspira a los cargos de Presidente Municipal o Síndico.

VII. Tener un modo honesto de vivir.

VIII. No haber sido sujeto de jurisdicción penal y sentencia condenatoria con cinco años de antelación a la elección y, no estar sujeto a causa penal alguna por delito intencional.

IX. No estar comprendido en alguna de las causas de inelegibilidad que establece el Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas.

Lo previsto en este artículo, con las salvedades previstas en la fracción VI, serán aplicables para el Tesorero Municipal, Secretario del Ayuntamiento y los titulares del ramo de obras públicas o cargos equivalentes con percepciones similares.

Algunos de los requisitos planteados resultan interesantes, resalta, por ejemplo, el inciso II donde se requiere que los miembros de los Ayuntamientos sepan leer y escribir, la Constitución del Estado también incluye este requisito el cual parece un tanto exagerado, sobre todo si se toma en cuenta que Chiapas es uno de los Estados con mayor índice de pobreza y analfabetismo, pudiera ser que la ley y la Constitución, sin proponérselo, discriminen contra un grupo de la población que puede ser numeroso. Destaca

también la prohibición, que también está incluida en la Constitución Estatal, para los cónyuges y demás familiares por consanguinidad o afinidad del Presidente Municipal o el Síndico. Finalmente, se puede apreciar la importancia que la ley otorga a ciertos cargos municipales como el Tesorero Municipal, el Secretario del Ayuntamiento y los titulares de obras públicas al imponerles los mismos requisitos.

En resumen, el Ayuntamiento en Chiapas es el órgano de Gobierno del Municipio, está integrado, en todos los casos por un Presidente Municipal y un Síndico a quienes se suman Regidores de Mayoría relativa con suplentes y Regidores designados por el representación proporcional. Al Ayuntamiento en su sesión en pleno se le conoce como Cabildo.

El capítulo II del título en comento incluye las disposiciones relativas a la renovación de los Ayuntamientos, es un proceso establecido por Ley que tiene varias fases o momentos se complementa con el capítulo III, que trata sobre la entrega-recepción. Estos capítulos están complementados con la Ley que fija las Bases para la Entrega-Recepción de los Ayuntamientos del Estado de Chiapas. La cual incluye las disposiciones específicas que regula el procedimiento de entrega-recepción que se realiza durante la renovación de los Ayuntamientos.

Acerca del funcionamiento de los Ayuntamientos resulta importante conocer el contenido del artículo 31 que indica que los Ayuntamientos "...son asambleas deliberantes, con residencia oficial en las cabeceras de los municipios...". Es importante su comentario ya que es mediante este artículo donde precisamente se fija la calidad del Ayuntamiento como un órgano colegiado que basará sus decisiones en deliberaciones públicas. Para complementarlo el artículo 34 establece que "...el cabildo es la forma de reunión del Ayuntamiento, donde se resuelven, de forma colegiada los asuntos relativos al ejercicio de sus atribuciones...", de tal forma que queda claramente indicado que la actuación del Ayuntamiento deberá es-

tar siempre fundamentada en la sesión del Ayuntamiento en pleno, en donde los munícipes determinarán la mejor forma de cumplir sus atribuciones mediante deliberaciones actuando de forma colegiada.

El cabildo, por lo tanto, es la figura constituida por el Ayuntamiento (es decir sus miembros) en pleno, al establecer la ley que es un órgano deliberante queda claro que las decisiones y acuerdos que provengan del Ayuntamiento deberán ser resultado de discusiones realizadas en la sesión de Cabildo cumpliendo los requisitos que para su realización y aprobación indica la ley.

El artículo 36 también es de especial importancia pues establece las atribuciones de los ayuntamientos, su contenido es extenso y abordarlo de forma sistemática resultaría en un capítulo demasiado largo para lo que requiere ésta obra. Baste con mencionar que las atribuciones de los ayuntamientos en Chiapas según las establece la Ley Orgánica Municipal concuerdan con lo dispuesto tanto en la Constitución Federal como la Estatal; la ley, por supuesto, es más precisa e indica con mucha mayor claridad las atribuciones que tiene el Ayuntamiento. Deberá entenderse que las atribuciones de los ayuntamientos son diferentes de aquellas de sus miembros, ya que el ayuntamiento, como se expresó poco antes, actúa sólo de forma colegiada, pero los miembros de los ayuntamientos pueden hacerlo de forma individual.

El artículo 38 incluye las prohibiciones a los ayuntamientos las cuales deberán interpretarse en el mismo sentido que las atribuciones.

### *Los integrantes del Ayuntamiento*

En sus capítulos VI, VII y VIII del título II la ley establece lo relativo a los integrantes del Ayuntamiento.

*El Presidente Municipal*

El artículo 39 lo nombra el representante político y administrativo del Ayuntamiento, deberá tener su residencia en la cabecera municipal por el tiempo que dure su gestión. El Presidente tiene múltiples facultades que son establecidas en el artículo 40, dentro de las cuales destacan las siguientes:

- I.- Ejecutar los acuerdos del Ayuntamiento;
- II.- Vigilar y proveer al buen funcionamiento de la administración pública municipal;
- III.- Resolver bajo su inmediata y directa responsabilidad los asuntos que, por su urgencia, no admitan demora, dando cuenta al ayuntamiento en la siguiente sesión de cabildo los que sean de su competencia;
- V.- Celebrar junto con el Secretario del Ayuntamiento, con autorización del Cabildo, los convenios y contratos necesarios para el beneficio del municipio;
- VI.- Someter a la aprobación del ayuntamiento, los reglamentos gubernativos, bandos de policía y demás ordenamientos legales;
- VII.- Someter a la aprobación del ayuntamiento, el nombramiento de apoderados para asuntos administrativos y judiciales de interés para el municipio;
- VIII.- Otorgar previo acuerdo del ayuntamiento, concesiones, autorizaciones, licencias, y permisos en los términos que establezcan las leyes y reglamentos aplicables;
- X.- Firmar los oficios, actas, comunicaciones, y demás documentos oficiales para su validez;
- XI.- Autorizar con su firma las erogaciones o pagos que tenga que hacer el tesorero municipal, con la indicación expresa de la partida presupuestal que se grava;

XII.- Coordinar la organización y presidir los actos cívicos y públicos que se realicen en la cabecera municipal, excepto en los casos en que el Ejecutivo Estatal asista para tal efecto;

XIV.- Someter a la aprobación del ayuntamiento los nombramientos del Secretario, del Tesorero, del Director de Obras, del Director de la Policía, del Titular de la Contraloría Municipal y del Cronista Municipal, así como el de los jefes de las unidades administrativas establecidas en el presupuesto de egresos;

XXIV.- Convocar a sesiones ordinarias y extraordinarias de cabildo, declararlas formalmente instaladas y clausurarlas en los términos del reglamento respectivo.

Presidir a las sesiones con voz y voto y, en caso de empate su voto será de calidad;

XXV.- Declarar, después de conocido el resultado de la votación, si se aprueban o rechazan las propuestas presentadas a debate en las sesiones de cabildo;

XXVIII.- Disponer de la fuerza pública municipal para preservar, mantener y restablecer la tranquilidad, la seguridad y la salubridad públicas;

XXXI.- Rendir a la población del municipio en sesión solemne de cabildo un informe pormenorizado de su gestión administrativa anual, a más tardar el último día del mes de septiembre;

Del estudio de dichas atribuciones y facultades se puede concluir que el Presidente Municipal es la institución ejecutiva del Gobierno Municipal, su principal función es la de encabezar la administración pública ejecutando los acuerdos que emita el Ayuntamiento, sin embargo tiene también la representación política del Ayuntamiento, requiriendo su presencia en eventos protocolarios y ante autoridades políticas.

Queda claro en la lista de atribuciones que el Presidente no cuenta con autonomía directa en todos los temas de la administración,



en varios de ellos se requiere la aprobación del Ayuntamiento, para el caso, la participación del Presidente como miembro del Ayuntamiento es importantísima ya que a él se encomienda su establecimiento, la toma de protesta de los demás integrantes así como la declaración de instalación. En la sesión de cabildo el Presidente Municipal cuenta con sólo un voto, al igual que los demás integrantes, aunque el suyo es el voto de calidad que romperá cualquier empate. En términos generales se puede afirmar que las facultades administrativas que tiene el Presidente son de uso potestativo mientras que para ejercer facultades de dominio requiere la aprobación del Ayuntamiento.

El artículo 41 indica que en caso de que el Síndico esté impedido para ser el representante jurídico del Ayuntamiento el Presidente Municipal tendrá tal facultad.

### *Los Regidores*

El artículo 42 indica que los Regidores por mayoría relativa y los de representación proporcional tendrán los mismos derechos y obligaciones, el artículo 43 dicta sus atribuciones y obligaciones, dentro de las que destacan:

- I.- Suplir las faltas temporales del Presidente Municipal, en los términos de la presente ley;
- II.- Asistir a las sesiones ordinarias y extraordinarias de cabildo;
- IV.- Desempeñar con eficacia las atribuciones que se les asignen de conformidad con esta Ley y el reglamento interior respectivo;
- V.- Presentar los dictámenes correspondientes a sus atribuciones, en los asuntos a tratar en las sesiones ordinarias y extraordinarias de cabildo, y participar con voz y voto en las deliberaciones;
- VI.- Proponer al ayuntamiento las medidas que consideren pertinentes para la mejor prestación de los servicios públicos;

VIII.- Concurrir a las ceremonias cívicas y a los demás actos a que fueren convocados por el Presidente Municipal;

Se puede apreciar que los Regidores tienen como función principal realizar las encomendias que se les otorgue a través de los acuerdos de cabildo, principalmente estas serán participar en las diferentes comisiones que tenga el Ayuntamiento. Por otro lado, existe mandamiento expreso de asistir a las sesiones de cabildo y a los eventos cívicos donde sean convocados, los regidores, por lo tanto, carecen de autoridad ejecutiva.

### *El Síndico*

El artículo 44 establece sus facultades y obligaciones entre las que destacan:

II.- Vigilar las actividades de la administración pública municipal, proponiendo las medidas que estime convenientes ante el ayuntamiento, para su mejoramiento y mayor eficacia;

III.- Representar al ayuntamiento en las controversias o litigios en que este fuere parte;

IV.- Vigilar la correcta aplicación de los recursos financieros, conforme al presupuesto

aprobado;

V.- Revisar y autorizar con su firma los cortes de caja de la tesorería municipal, en apego a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Municipal; debiendo remitir, al Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado copia del pliego de observaciones que surja de dicha revisión;

VI.- Vigilar que las multas que impongan las autoridades municipales ingresen a la tesorería previa el comprobante respectivo;

VII.- Asistir a las visitas de inspección y auditorías que se hagan a la tesorería;

VIII.- Una vez aprobado el dictamen de la cuenta pública por el cabildo, deberá firmarlo y vigilará que sea presentado en tiempo y forma al Congreso del Estado;

IX.- Legalizar la propiedad de los bienes municipales e intervenir en la formulación y actualización de los inventarios de bienes muebles e inmuebles del municipio, procurando que se establezcan los registros administrativos necesarios para su debido control;

X.- Controlar y vigilar las adquisiciones y el almacenamiento de materiales del ayuntamiento, así como su uso, destino y la contabilidad de las entradas y salidas de los mismos;

XI.- Asistir a las sesiones del ayuntamiento y participar en las discusiones con voz y voto;

XII.- Presidir las comisiones para las cuales sean designados;

XIV.- Presentar ante el Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado, a través de la Contraloría Municipal, las declaraciones de su situación patrimonial, en términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Chiapas; y verificar que los servidores públicos del Municipio que tengan esta obligación, cumplan con ella en los mismos términos;

El Síndico es el representante jurídico del Ayuntamiento, sus responsabilidades giran en torno al control de la administración municipal, preside la comisión de hacienda además de que se le indica que realizará el control y vigilancia de los cortes de caja de la Tesorería Municipal. Participa en las sesiones de cabildo con voz y voto.

### *Las Comisiones*

Para su trabajo, la Ley dispone la creación de Comisiones en el Ayuntamiento, las que sean necesarias para la eficaz organización administrativa interna y el mejor desempeño de las funciones atribuidas a la corporación municipal.

La ley ordena el establecimiento de al menos las siguientes comisiones: Gobernación; Desarrollo Socioeconómico; Hacienda; Obras Públicas, Planificación y Desarrollo Urbano; Mercados y Centros de Abasto; Salubridad y Asistencia Social; Educación, Cultura y Recreación; Industria, Comercio, Turismo y Artesanías; Recursos Materiales; Contratación de Obras, Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios; Agricultura, Ganadería y Silvicultura; la cuales son llamadas Comisiones Permanentes.

Las comisiones se integran por votación del cabildo a propuesta del Presidente Municipal, quien también propondrá quienes presidirán las mismas, excepto en los casos de Gobernación y Hacienda, las cuales deberán ser presididas por el Presidente Municipal y el Síndico respectivamente. El artículo 50 establece las atribuciones de las comisiones.

El capítulo X del Título II norma lo relativo a las Agencia y Subagencias municipales.

### *Administración del Ayuntamiento*

En su Título III, la Ley Orgánica establece lo relativo a la Administración del Ayuntamiento, se incluye la creación de las dependencias municipales (artículo 56) siguientes: Secretaría del Ayuntamiento, Tesorería Municipal, Dirección de la Policía Municipal, Director de Obras Públicas, Contraloría Municipal, Oficial Mayor, Cronista Municipal, Delegado Técnico Municipal del Agua.

### *Las dependencias municipales*

A continuación se presentan algunas de las dependencias municipales contempladas en la Ley Orgánica Municipal, las cuales se incluyen por su importancia.

La Secretaría del Ayuntamiento está encargada del despacho de los asuntos de carácter administrativo y es auxiliar del Presidente Municipal, estará a cargo de un Secretario que será nombrado por el ayuntamiento a propuesta del Presidente Municipal. Es la responsable de la guarda de los archivos municipales.

Los requisitos para ser Secretario del Ayuntamiento son: ser ciudadano chiapaneco en pleno ejercicio de sus derechos; tener modo honesto de vivir; haber sido sentenciado por delito intencional; no pertenecer al estado eclesiástico o ser ministro de culto; no ser cónyuge ni pariente consanguíneo por afinidad o civil de cualquiera de los integrantes del Ayuntamiento, ni tener relaciones profesionales, laborales o de negocios con ellos. Adicionalmente, se le requiere escolaridad dependiendo del número de habitantes del municipio, en aquellos menores a 40 mil habitantes se le requiere la instrucción primaria; en los municipios con población mayor a 40 mil habitantes se le requiere instrucción secundaria; y en caso de que población mayor a 80 mil habitantes se le requiere ser pasante o profesional.

Dentro de las atribuciones del Secretario del Ayuntamiento destacan:

- I.- Vigilar el adecuado despacho de los asuntos del Presidente Municipal, dictando las instrucciones y providencias que procedan y cuidando que se cumplan los acuerdos respectivos;
- II.- Comunicar por escrito y con la debida anticipación a los municipios las convocatorias para las sesiones ordinarias y extraordinarias de cabildo;
- III.- Asistir a las sesiones del Ayuntamiento con voz y levantar las actas de las sesiones de cabildo, asentándolas en el libro autorizado para ese efecto y que estará bajo su custodia y responsabilidad;

IV.- Firmar con el Presidente Municipal, los documentos y comunicaciones oficiales; así como suscribir junto con éste, previa autorización del Ayuntamiento, los convenios y contratos necesarios para el beneficio del Municipio;

VIII.- Organizar, dirigir y controlar el archivo municipal y la correspondencia oficial;

IX.- Expedir las copias, credenciales y demás certificaciones oficiales que acuerde el ayuntamiento o el Presidente Municipal;

X.- Autorizar con su firma las actas, reglamentos, bandos y demás disposiciones y documentos emanados del ayuntamiento;

La Tesorería del Ayuntamiento estará a cargo de un Tesorero que será nombrado por el Ayuntamiento a propuesta del Presidente Municipal, la cual se encargará de la recaudación de los ingresos municipales y de la administración de las finanzas, debido a que maneja fondos y valores se le requiere que otorgue una caución, la cual será determinada por el Ayuntamiento.

Los requisitos para ser Tesorero Municipal son los mismos que para Secretario del Ayuntamiento excepto que la formación profesional deberá ser en áreas económico administrativas. Entre sus atribuciones destacan:

I.- Elaborar y proponer al Presidente Municipal los proyectos de leyes fiscales, presupuestos de egresos, reglamentos, acuerdos, circulares y demás disposiciones administrativas relacionadas con la Hacienda Municipal;

II.- Recaudar los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y demás contribuciones municipales de conformidad con las leyes fiscales; así como las contribuciones y participaciones que por ley o convenio le correspondan al municipio del rendimiento de las Contribuciones Federales y Estatales;

III.- Vigilar el estricto cumplimiento de las leyes, reglamentos y demás disposiciones fiscales;

IV.- Formular e integrar mensualmente los estados financieros, la comprobación y la contabilidad del ejercicio presupuestario de ingresos y egresos para su revisión, y en su caso, aprobación por parte del Ayuntamiento;

V.- Presentar al ayuntamiento en los primeros 15 días del mes de enero de cada año, la cuenta pública documentada del año del ejercicio anterior con los siguientes informes: balance general, estado de origen y aplicación de recursos municipales y el estado financiero de la Hacienda Municipal;

IX.- Organizar y llevar la contabilidad del municipio y los registros necesarios para el control de las partidas presupuestales para el registro contable de las operaciones y transacciones que se lleven a cabo, las cuentas de activo, pasivo, patrimonio, ingresos, costos y gastos se manejarán conforme a las normas y procedimientos que dicte la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Municipal y el Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado;

El Tesorero es el encargado de ejecutar la administración fiscal del municipio, organizando la recaudación de los ingresos y preparando las comprobaciones de los gastos, resalta entre sus obligaciones la presentación de la cuenta pública, esta responsabilidad ha generado debate ya que su incumplimiento puede resultar en sanciones para otros miembros del ayuntamiento a pesar de ser responsabilidad atribuida directamente al Tesorero.

Destaca el Delegado Técnico Municipal del Agua, como una figura única de los ayuntamientos en Chiapas cuya función es "... vigilar, promover e informar la calidad del agua en los sistemas de abastecimiento de cada una de las comunidades pertenecientes al municipio...", el nombramiento del Delegado Técnico Municipal del Agua lo hará el Ayuntamiento y la persona nombrada deberá haber recibido la capacitación y certificación requeridas previamente por las dependencias normativas estatales en la materia de desinfección de agua.

El capítulo VIII incluye las disposiciones relativas a la Hacienda Municipal, la cual se forma por lo ingresos ordinarios y extraordinarios que determine el congreso del Estado y los demás ordenamientos fiscales (artículo 77). Por su importancia se destaca el artículo 78 que incluye los distintos ingresos puede tener el municipio y que a continuación se reproduce en su totalidad:

Artículo 78.- Los ingresos de los municipios se dividen en:

I.- Ordinarios:

a).- Impuestos;

b).- Derechos;

c).- Productos;

d).- Aprovechamientos;

e).- Participaciones;

f).- Rendimiento de sus bienes; y

g).- Ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

II.- Extraordinarios:

a).- Los especiales o accidentales que les autorice el Congreso del Estado, para el pago de obras o servicios;

b).- Las contribuciones especiales para la amortización de préstamos, financiamientos y obligaciones que adquiera el municipio, para la realización de las obras y servicios públicos, conforme a las leyes vigentes;

c).- Las aportaciones del Gobierno Federal;

d).- Las aportaciones del Gobierno Estatal;



e).- Los empréstitos destinados a inversiones públicas productivas;

f).- Donativos, herencias y legados.

El capítulo IX regula lo relativo a los servicios públicos definiéndolos como: "...toda actividad de utilidad pública que tienda a satisfacer necesidades de carácter colectivo de forma permanente, regular, continua y uniforme realizada directamente, a través de entidades públicas o por particulares...".

El capítulo X incluye las disposiciones sobre la Administración Pública Paramunicipal, indicando que estará constituida por los organismos descentralizados, las empresas de participación municipal mayoritaria, y los fideicomisos públicos que se organizan de forma análoga (artículo 87). El mismo artículo 87 indica que para todos los casos no previstos por la Ley Orgánica Municipal en relación con los organismos paramunicipales se aplicará supletoriamente la Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Chiapas.

El Título V de la Ley Orgánica Municipal regula lo relacionado con los bienes del municipio, incluyendo disposiciones sobre el patrimonio del municipio (artículo 90), bienes del municipio (Artículo 91), bienes del dominio privado (Artículo 93). El Título VI incluye las normas relativas a asentamientos humanos.

El resto de las disposiciones de la Ley no son enunciadas en este capítulo, tal negativa no debe entenderse como una clasificación negativa o de poca importancia de las mismas, de hecho son relevantes y muy interesantes, como las facultades legislativas del Ayuntamiento, o las disposiciones sobre obras públicas, o sobre las sanciones, o la suspensión de los miembros del Ayuntamiento, pero el objeto del presente capítulo no es comentar la Ley Orgánica Municipal en toda su extensión sino presentar el panorama de las fuentes del derecho municipal en Chiapas.

Sin lugar a dudas la Constitución del Estado y la Ley Orgánica Municipal representan las principales fuentes del derecho

municipal en Chiapas pero de ninguna manera son la únicas. Las relaciones e interacciones del municipio como ente de gobierno y administrativo resultan en muchas y muy variadas fuentes normativas, a continuación se mencionan algunas que destacan por la relevancia que presentan al municipio.

### *Ley de Fiscalización Superior del Estado de Chiapas*

Como se comentó en lo relativo a la Constitución del Estado de Chiapas la rendición de cuentas de las autoridades municipales será fiscalizada directamente por el Congreso del Estado a través del Órgano Superior de Fiscalización del Congreso del Estado (OFSCE). La Ley de Fiscalización Superior contiene las disposiciones mediante las cuales el Órgano fundamenta sus acciones, en materia municipal la Ley de Fiscalización contiene numerosas obligaciones, tanto para el Ayuntamiento en general como para sus miembros.

Las principales disposiciones son las relativas a la cuenta pública, por ejemplo, el artículo 7º indica que los Ayuntamientos deberán remitir a la Auditoría Superior del Estado, los informes mensuales de cuenta pública con documentación comprobatoria; a su vez el artículo 9º establece que los ayuntamientos presentarán al congreso a más tardar el 30 de abril del año siguiente, la cuenta pública correspondiente al año anterior. Es de particular importancia el artículo 9ºBis de la Ley de Fiscalización, en el cual se establece la sanción por la falta de la presentación de los avances mensuales de la cuenta pública, respecto de los ayuntamientos el artículo dice: “Tratándose de ayuntamientos, la multa determinada se impondrá a cada uno de sus integrantes.”, ante la posibilidad de sanciones miembros de ayuntamientos por conductas o actividades que se encuentran fuera de sus atribuciones el artículo indica que de probarse que la omisión no es atribuible a los regidores se les eximirá de la sanción.

La ley incluye también la regulación de los procedimientos administrativos que se deben seguir para combatir las resoluciones del Órgano Superior de Fiscalización, las cuales son parte importante del derecho contencioso administrativo.

#### *Ley de Hacienda Municipal*

Disposición de suma importancia para los municipios del Estado ya que establece anualmente los impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, productos, aprovechamientos y participaciones federales y estatales que deban recaudarse.

Regula ingresos importantes para los municipios como son el impuesto predial, el impuesto sobre la traslación de dominio sobre bienes inmuebles, el impuesto sobre fraccionamientos, el impuesto sobre condominios, impuesto sobre diversiones y espectáculos públicos, y los Derechos por servicios públicos y administrativos, que incluye mercados públicos, panteones, rastros públicos y el estacionamiento en vía pública.

Los anteriores son ingresos que competen exclusivamente al municipio y como tales comprenden una parte fundamental de su hacienda, todo lo anterior sirve como muestra de la gran importancia de esta ley.

#### *Ley Orgánica del Sistema Municipal de Agua Potable y Alcantarillado*

Esta ley se refiere al municipio de Tuxtla Gutierrez en particular para crear el organismo descentralizado municipal Sistema Municipal de Agua Potable y Alcantarillado con personalidad jurídica y patrimonio propios. Regula en forma general la constitución de dicho organismo.

### *Código de Elecciones y Participación Ciudadana*

El código de elecciones, como su nombre lo indica regula la materia electoral en el Estado, incluye numerosas disposiciones importantes para el derecho municipal ya que considera al municipio como sujeto en el proceso electoral, otorgándole diversas obligaciones y atribuciones.

El Código de Elecciones incluye también las disposiciones relativas a las fórmulas que se utilizarán para el cálculo de las representaciones proporcionales, lo cual también atañe al municipio.

Es interesante destacar que el código incluye, en su lista de instrumentos de participación ciudadana, las figuras del plebiscito y el referendo, los cuales se relacionan directamente con el municipio.

Mediante el Plebiscito, los ayuntamientos podrán consultar a los ciudadanos para que expresen su aprobación o rechazo previo a la realización de actos (artículo 510), tales actos deben ser trascendentales para la vida pública del municipio e incluye los reglamentos de carácter general o actos que estén relacionados con propuestas de campaña (artículo 511).

El referendo es un instrumento de participación directa mediante el cual la ciudadanía chiapaneca manifiesta su aprobación o rechazo sobre la aprobación, creación o modificación de leyes propias de la competencia del Congreso del Estado (artículo 519).

El referendo es, en general, un instrumento concebido a servicio del Congreso del Estado, sin embargo, el artículo 521 faculta a los Ayuntamientos a solicitar el referendo si lo hacen la mitad más uno.

Además de la ya comentadas, muchas disposiciones normativas más tienen relación directa con la actividad de los municipios y los ayuntamientos. Como se ha dicho numerosas veces el objetivo del este capítulo es ofrecer un panorama general del derecho municipal en Chiapas y por lo tanto un comentario sobre sus fuen-

tes y sus particularidades, estudiar en detalle, aunque sea en forma superficial todos los ordenamientos relacionados con el derecho municipal resultaría en una obra completa en sí misma y rebasa los objetivos propuestos. Por lo tanto, a continuación se mencionan algunas de las disposiciones de carácter estatal que contienen disposiciones u obligaciones que competen directamente al municipio.

- Ley que Garantiza la Transparencia y el Derecho a la Información Pública para el Estado de Chiapas
- Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Chiapas
- Ley de Expropiación del Estado de Chiapas
- Ley de Concesiones de Servicios e Infraestructura Pública para el Estado de Chiapas
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos de bienes muebles, y Contratación de Servicios para el Estado de Chiapas
- Ley de Categorización Político-Administrativa de los Núcleos de Población del Estado de Chiapas.
- Ley de Catastro para el Estado de Chiapas
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Municipal
- Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Chiapas
- Ley de Fraccionamientos y Conjuntos Habitacionales para el Estado de Chiapas
- Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Estado de Chiapas
- Ley de Obra Pública para el Estado de Chiapas

## FUENTES

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del Estado de Chiapas.

Ley Orgánica Municipal del Estado de Chiapas.

Ley de Fiscalización Superior del Estado de Chiapas.

Ley de Hacienda Municipal del Estado de Chiapas.

Ley Orgánica del Sistema Municipal de Agua Potable y Alcantarillado.

Código de Elecciones y Participación Ciudadana.

Quintana Roldán, Carlos F., "Derecho Municipal", décima edición, ed. Porrúa, México 2011.

Cienfuegos Salgado, David, Cordero Pinto, Guadalupe, "Ley Orgánica Municipal del Estado de Chiapas Comentada", primera edición, Universidad Autónoma de Chiapas y Editora Laguna, México 2012.

**LA TEORÍA DEL DELITO  
EN EL CODIGO PENAL  
PARA EL ESTADO DE CHIAPAS**

NIMROD MIHAEL CHAMPO SÁNCHEZ





## INTRODUCCIÓN

Uno de los temas de mayor trascendencia en el estudio del Derecho, es el referente a la teoría del delito, pero también es uno de los temas que ha generado mucha confusión respecto a su contenido, alcance y función para los operadores jurídicos. Es por esta razón, que en primer lugar debemos distinguir entre dos conceptos: la dogmática jurídico penal y la teoría del delito.

La dogmática Jurídico-penal es la disciplina que se ocupa de la interpretación, sistematización, elaboración y desarrollo de las disposiciones legales, así como de las opiniones de la doctrina científica en el campo del Derecho penal; en otras palabras, constituye un conjunto de conocimientos lógicamente estructurados y orientados al establecimiento de la esencialidad de la naturaleza del contenido del derecho penal. Tal contenido se encuentra integrado por las normas jurídicas que establecen los delitos, indican las penas y medidas de seguridad y su forma de aplicación.<sup>1</sup>

El objeto de estudio de la dogmática jurídico-penal es la *teoría del delito* Mediante la abstracción de los tipos concretos de la parte especial abarca los presupuestos generales de la acción punible; no es más que una teoría de la aplicación de la ley penal para el Planteamiento y resolución de los problemas que implica la apli-

---

<sup>1</sup>Márquez Piñero, Rafael. *Derecho Penal. Parte General*, 4ª Ed. 2ª reimpr., México, Trillas, 2001, p. 24.

cación de la ley penal.<sup>2</sup> Es la búsqueda de los principios básicos del Derecho Penal positivo y su articulación en un sistema unitario, cabe aclarar que no es una propuesta de lo que el delito debería ser (no es una construcción iusnaturalista).

La teoría del delito tiene una doble función mediadora: 1) Mediación entre la ley y la solución al caso concreto. Entre la norma general (valoración del legislador) y la concreción de esta en una norma particular que resuelve el caso; y 2) Mediación entre la ley y los hechos objeto del juicio. Cada una de las categorías (elementos) de la teoría del delito hacen referencia a determinados aspectos del hecho material.

La teoría del delito se ocupa de las características que debe tener cualquier hecho para ser considerado como delito, ya sea un homicidio, un robo o peculado, hay características comunes a todos los delitos y otras que los diferencian entre sí; el estudio de estas características comunes le corresponde a dicha teoría.

Es en 1840 cuando Luden elabora por primera vez una división del delito por elementos, como: 1) un fenómeno delictivo, provocado por una acción humana; 2) antijuridicidad de esa acción; 3) causalidad dolosa o culpable de esa acción.

Los planteamientos anteriores encontraban apoyo en la corriente filosófica del naturalismo positivista imperante en el siglo XIX, el cual tenía como pretensión el someter a las ciencias del espíritu (es decir del deber ser) al ideal de exactitud de las ciencias naturales y, por consiguiente, el sistema del Derecho Penal a componentes de la realidad mensurables y empíricamente verificables. En otras palabras, dichos factores sólo pueden ser, o bien factores objetivos del mundo externo o procesos subjetivos psíquicos internos, produciéndose de tal manera dicha división del sistema penal en elementos objetivos y subjetivos.

De tal manera, que la producción de un delito era idéntica al

---

<sup>2</sup>Bacigalupo, Enrique. *Derecho penal. Parte general*, 2ª Ed. Editorial Hammurabi, Argentina, 1999. *Passim*.

juicio existencial relativa a la concurrencia de éstos o aquellos hechos perceptibles en un sistema de conceptos físicos o biológicos.

No fue sino hasta la estructura del concepto del delito de Liszt y Beling que dio origen a la concepción cuatripartita del mismo, concibiendo a éste como: una *acción típica antijurídica, y culpable*<sup>3</sup>. Dicha aportación es el concepto clásico de delito que encontramos en la Dogmática Penal, y que con algunas variantes subsiste hasta nuestros días.<sup>4</sup>

Esta estructura, la adopta literalmente el Código Penal para el Estado de Chiapas, en lo subsecuente CPOCH (publicado en el periódico oficial, número 017, Sección: Tercera, Fecha: 14/03/2007, Publicación: 139).

## EL DELITO. CONCEPTO Y FORMAS DEL DELITO

*Artículo 9.- Concepto de Delito.- El delito es la conducta típica, antijurídica y culpable.*

### I. Acción

Dicho lo anterior, resulta notoriamente indispensable, el concepto de acción, no sólo para poder estructurar la teoría del delito, y desde luego la ubicación de sus elementos, sino para poder identificar sus conceptos fundamentales. Para Jiménez de Asúa la acción (en amplio sentido) es “la manifestación de la voluntad que mediante

---

<sup>3</sup>Jescheck, Hans-Heinrich, *Tratado de Derecho Penal. Parte General*. Trad. Mir Puig y Muñoz Conde, Vol. Primero, 3ª Ed. Editorial Bosch, Barcelona 1981. p. 273.

<sup>4</sup>Márquez Piñero, Rafael, *Derecho Penal. Parte General. Op. Cit.* p.135. El Maestro Márquez, al explicar las distintas nociones del delito, en específico la noción jurídico-formal, habla de que el delito debe ser una *acción antijurídica, típica, culpable y punible*. Son los mismos elementos, aunque en distinto orden, que indicaron Liszt y Beling como concepción del delito; cabe aclarar que se agrega el de la punibilidad, pero para efectos de nuestro trabajo evidencia la importancia del concepto de acción.

una actuación produce un cambio en el mundo exterior que, por no hacer lo que se espera –en la omisión– deja sin modificar ese mundo externo cuya mutación se aguarda”<sup>5</sup>.

Así pues, puede afirmarse que nuestro Derecho Penal (parafraseando a Mezger, refiriéndose al derecho alemán, pero que bien puede decirse del nuestro) es un Derecho Penal de hecho y no un Derecho Penal de autor, ya que el concepto de acción como el indicador de una conducta humana es, también para la ley, el punto de partida universal de la observación jurídico penal.<sup>6</sup> Veamos como adopta nuestro ordenamiento este principio:

*Artículo 10.- Derecho Penal de Acto.- El delito sólo puede cometerse por acción o por omisión.*

#### *a. Acción en sentido estricto*

Puede referirse a todo lo expuesto a la acción en general, pero a manera de resumen, la acción en sentido estricto consiste en un movimiento corporal voluntario (causalismo), una serie de movimientos corporales dirigidos a un fin (finalismo) o que sean imputados objetivamente, lo esencial es que consiste en un hacer, cuando la norma precisamente lo prohíbe.

De todo lo anteriormente expuesto se deduce lo siguiente<sup>7</sup>:

1) Los actos no voluntarios (movimientos reflejos), los movimientos corporales causados por una excitación de carácter físico con ausencia de espiritualidad, no constituyen acciones de inte-

<sup>5</sup>Jiménez de Asúa, Luís, *Tratado de Derecho Penal*. T. III, 5ª Ed. actualizada, Editorial Losada, Buenos Aires, 1965. p. 331.

El maestro aclara que se han utilizado diferentes vocablos, él en particular utiliza el de *acto*, en la dogmática alemana se utilizó mucho el de *acción*, pero en nuestros días impera el de *hecho* (Tat), “hecho penal” (Straftat).

<sup>6</sup>Mezger, Edmund, *Derecho Penal. Parte general.*, Trad. Ricardo C. Núñez, 6ª Ed, Cárdenas Editor y Distribuidor, España, 1985, p.85

<sup>7</sup>Márquez Piñero, Rafael, *Derecho Penal... Op. Cit.* pp. 165 y 166.

rés para el Derecho Penal, ni las que obedecen a una fuerza física irresistible (Art. 25 F. I CPF).

2) Cuando no hay movimiento corporal externo, no hay acción, el pensamiento como ya se ha dicho, no puede delinquir cuando no se exterioriza en una actuación.

3) Por último, el efecto del acto, junto con la propia conducta, tendrá que estar tipificado, es decir, sancionado en las leyes penales y conminado con una pena.

La actividad final consiste en un obrar orientado conscientemente desde el fin, mientras que el acontecer causal no está dirigido desde el fin, sino que es la resultante de los componentes causales existentes en cada caso. Es por todo esto que el gran jurista alemán dice literalmente: "...la finalidad es [...] 'vidente' y la causalidad es 'ciega'".<sup>8</sup>

El Dr. Márquez Piñero explica, que la actividad finalista, no sólo comprende la finalidad de la acción, sino que abarca la elección de los medios necesarios y sus consecuencias secundarias necesariamente vinculadas. Es por esta razón que la palabra "finalidad", no debe entenderse en su sentido literal, ya que en ese caso, solamente se consideraría el objetivo ("finis").

La acción final, entendida por Welzel, (indica el Maestro méxicoespañol) "es el ejercicio final de la actividad humana" La voluntad finalista es una voluntad de concreción, que comprende

<sup>8</sup>Welzel, Hans. *Derecho Penal Alemán*. 4ª Ed. Editorial Jurídica de Chile, Chile, 1997. pp. 40, 41 y ss.

Para aclarar lo anterior, el gran penalista alemán pone el siguiente ejemplo: "cuando el rayo electrocuta a un hombre que trabaja en el campo, el acontecer se basa en que entre el hombre y la nube se originó la máxima tensión eléctrica, que llevo a la descarga, esta tensión pudo haberse originado también exactamente igual entre otro objeto de cierta altura y la nube. Que fuera justamente el hombre estaba por cierto condicionado causalmente en la cadena infinita del acontecer, no estaba dirigido finalmente a ello. Totalmente diferente en las acciones humanas: quien quiere asesinar a otro elige, conscientemente para ello, los factores causales y los dispone de tal modo que alcancen el fin previamente determinado. Aquí la constelación causal se ha ordenado para la consecución del fin: compra el arma, averiguación de la oportunidad, ponerse al acecho, disparar al objetivo; todos éstos son actos dirigidos a un fin, que esta sujetos a un plan de conjunto."

todas las consecuencias que el autor conoce su vinculación con los medios para la obtención del objetivo, y por ello quiere realizarlas.

De esta manera, la acción para el finalismo consiste en:

- a) Objetivo a conseguir,
- b) Medios para conseguirlo
- c) Consecuencias concomitantes (secundarias) que son estrechamente vinculadas a los medios, que podrán ser queridas –dolosas– o no queridas –culposas–.

Por su parte el causalismo señala tres elementos fundamentales en su composición:

- 1) El proceso material causal.
- 2) La relación de causalidad, entendida como una conexión de causa a efecto, entre el proceso material causal y el resultado.
- 3) El contenido subjetivo de la voluntad, externamente manifestado en los hechos.

#### *b. Omisión*

Estamos en presencia de un aspecto negativo del actuar humano que también es penalmente relevante, el propio artículo 10 del CPCH se refiere a esta como omisión. La esencia de los delitos de omisión es la infracción de normas imperativas, lo que el legislador castiga en éstos casos es la no realización de una acción. La diferencia entre acción (*stricto sensu*) y la omisión depende de un criterio valorativo de la norma de referencia que utilicemos para valorar la conducta humana. Pero la distinción no es siempre fácil de hacer, por eso, además de tener en cuenta la norma de referencia, habrá que contemplar la forma de manifestación misma de la conducta,

que siempre estará constituida de momentos activos y omisivos.<sup>9</sup>

El delito omisivo consistirá siempre en la no realización de una conducta determinada, y que el sujeto tenía la obligación de realizar y que podía realizar (*acción esperada*), estructuralmente siempre será una infracción de un deber jurídico. Dicho deber jurídico puede ser genérico (que incumbe a cualquiera en virtud del hecho mismo de la convivencia auxilio en caso de peligro), o un deber específico que solamente obliga a determinado círculo de personas (funcionarios públicos).

La omisión puede presentar varias formas:

Artículo 11.- Formas de Omisión.- Existe omisión propia cuando el tipo penal expresamente contemple la conducta pasiva. Existe omisión impropia o comisión por omisión en los delitos de resultado material cuando éste es atribuible a quien haya omitido impedirlo, siempre y cuando el resultado fuera evitable y el activo tuviera el deber jurídico de evitarlo.

A) Delitos de omisión propios. Se castiga simplemente la infracción de un deber y equivalen a los delitos de pura actividad:

Artículo 205.- Comete el delito de omisión de auxilio, el que encuentre abandonado o perdido en cualquier sitio a un menor de edad que no pueda cuidarse a sí mismo, o a una persona lesionada, inválida, amenazada por un peligro cualquiera, y no diere aviso inmediato a la autoridad u omitiere prestarle el auxilio necesario cuando pudiera hacerlo sin riesgo personal; al responsable, se le aplicará de un mes a dos años de prisión y multa de hasta de diez días de salario.

B) Delitos de omisión y resultado, en los que la omisión se vincula a un determinado resultado, con el que se conecta causalmente:

---

<sup>9</sup>Muñoz Conde, Francisco y García Arán, Mercedes. *Derecho Penal. Parte General*. 4ª Ed. Editorial tirant lo blanch, Valencia, 2000. pp. 269, 270 y ss.

Artículo 422.- Son delitos contra la administración de la justicia, cometidos por servidores públicos los siguientes:

VII.- Cuando ejecuten actos o incurran en omisiones que impliquen violación al derecho o contraríen actuaciones producidas en el procedimiento, y que produzcan daño o concedan alguna ventaja a cualquier persona, siempre que no obren por error de opinión.

C) delitos de omisión impropia la omisión se conecta con un determinado resultado prohibido, pero en el tipo no se menciona expresamente la forma de comisión omisiva, constituyendo un problema de interpretación al diferenciar cuando la forma omisiva puede ser equiparada a la activa (como la madre que deja morir de hambre a un recién nacido). Tal situación trata de ser esclarecida por la *calidad de garante*:

Artículo 12.- Calidad de Garante.- En la omisión impropia se considerará que el activo tenía el deber jurídico de evitar el resultado típico y que por lo tanto le es atribuible dicho resultado si la obligación de evitarlo deriva de:

I. Su aceptación voluntaria y efectiva de la custodia del bien jurídico. Las formalidades que otras ramas del derecho exijan para actos contractuales o convencionales serán irrelevantes para efectos penales siempre y cuando se encuentre suficientemente acreditada la aceptación consciente, efectiva, voluntaria y ajena de vicios por parte del sujeto activo de la custodia del bien jurídico penalmente tutelado.

II. Su propio actuar precedente generador del riesgo del bien jurídico.

III. Su parentesco con el pasivo en línea ascendente o descendente sin limitación, por adopción, colateral hasta el cuarto grado o relación conyugal respecto de la vida, la salud o la integridad corporal.

IV. El acuerdo de voluntades, libre y espontáneo, que tenga por objeto la transmisión entre iguales de la custodia del bien jurídico tutelado.



V. La ley, entendida ésta como el resultado del proceso legislativo, pública, general y coercitiva. No se considerarán fuentes suficientes de la calidad de garante los reglamentos, instructivos, circulares, acuerdos o cualquier otro ordenamiento de carácter administrativo.

Artículo 13.- Los delitos de omisión impropia o de comisión por omisión, exigen el resultado como elemento típico y por tal razón no admiten el grado de tentativa.

### *Tipicidad*

Si bien para la existencia de un delito es necesaria una acción, no basta con eso, además de esto es necesario que previamente sea contemplada dicha acción (conducta) en la legislación penal, tal como lo consagra el artículo 14 párrafo tercero de nuestra Ley Fundamental; lo cual nos lleva al tema de la tipicidad (recordemos que el delito desde su concepción clásica es una acción típica, anti-jurídica y culpable).

Para Jiménez de Asúa, el tipo legal es la abstracción concreta que ha trasladado el legislador, descartando los detalles innecesarios para la definición del hecho que se cataloga en la ley como delito. Dicha abstracción (definición) delimita los comportamientos prohibidos, o en su caso, de observancia obligatoria en lo que conocemos como tipo penal. El tipo penal selecciona comportamientos humanos, a fin de servir de modelo múltiple que aparte a los que no coincidan con esas figuras específicas, en tal virtud, sólo la que guarda congruencia exacta en alguna forma reúne características de ser típica.<sup>10</sup>

Es muy común que se utilicen –de manera errónea– en forma sinónima o equivalente los conceptos de tipo y tipicidad, cuando en realidad son dos nociones distintas, aunque eso sí, estrecha-

---

<sup>10</sup>Plascencia Villanueva, Raúl. *Teoría del Delito*. 2ª reimpr., Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2000. pp. 90 y 91.

mente relacionadas. El tipo es una descripción del legislador, de determinados eventos antisociales, con un contenido suficiente y necesario para proteger uno o más bienes jurídicos; entendido así por la Dra. Olga Islas, quien destaca la función garantizadora de uno o más bienes jurídicos y enfatizando que los elementos constitutivos del tipo poseen, además, propiedades particulares.<sup>11</sup>

Por su parte, la tipicidad es la correspondencia unívoca uno a uno entre los elementos del tipo legal y los contenidos del delito, en otras palabras, entiende la Maestra mexicana que para cada elemento del tipo tiene que existir una porción del contenido del delito que satisfaga la semántica de aquél y para cada porción de contenido del delito ha de haber un elemento del tipo que requiera su completa concreción. Cuando no se da la exacta y correcta adecuación al tipo aparecerá la atipicidad.

En este sentido, la falta de tipicidad) la falta de uno de los elementos del tipo será una causa de exclusión del delito:

**Artículo 25.-** Causas de Exclusión del Delito.- El delito se excluye por:

II. Atipicidad.- No se acredite la existencia de alguno de los elementos que integran el tipo legal (o descripción legal) de que se trate;

### *Elementos del tipo*

Los elementos del tipo se dividen en tres: 1) elementos objetivos, 2) los elementos normativos y 3) los elementos subjetivos.

*Los elementos objetivos* podemos entenderlos como aquellos que proceden del mundo externo perceptibles por los sentidos, es decir son tangibles, externos y materiales. Son exigencias de índole material previstas por el tipo. Pero el tipo, sin abandonar la

---

<sup>11</sup>Islas de González Mariscal, Olga. *Análisis lógico de los Delitos Contra la Vida*, 4ª Ed. Editorial Trillas, México 1998. pp. 26 y 27.

objetividad, presenta casi siempre referencias y modalidades en cuanto al sujeto activo (TÍTULO DÉCIMO OCTAVO DELITOS COMETIDOS POR SERVIDORES PÚBLICOS), al sujeto pasivo (Estupro, art. 239 CPCH), al tiempo (Lesiones, art. 165 F. I, II CPCH), al lugar (Asalto art. 231 CPCH), al objeto (Robo art. 367 CPCH) y a los medios de comisión (Fraude, art. 302 CPCH).

*Los elementos normativos.* Existen ocasiones en que para tipificar una conducta es necesario incluir en su descripción elementos que implican juicios normativos sobre el hecho, que obliga al intérprete a efectuar una especial valoración, que no debe ser subjetiva desde el punto de vista del Juez, sino con un criterio objetivo de acuerdo con la conciencia de la comunidad acerca de la conducta tipificada. Esta valoración puede ser cultural (contenido sexual explícito art. 323 F. I CPCH) o jurídica (Funcionarios Electorales, art. 479 F. II).

*Los elementos subjetivos* son las cualidades internas, intelectuales o intangibles, que exige el tipo penal al sujeto activo – concretamente referidos al dolo los expresados con palabras como “maliciosamente”, “voluntariamente”, “intención de matar”, etcétera.–, también pueden sumarse al carácter de elementos subjetivos ciertos contenidos interiores que deben demostrarse con una naturaleza intelectual o cognoscitiva, como el hecho de saber el parentesco cuando se mata a un descendiente, de naturaleza afectiva como el estado de emoción violenta o de naturaleza volitiva cuando se refiere a una dirección intencional. En conclusión hablamos del Dolo como elemento subjetivo básico y de la Culpa.

**Artículo 15.-** Concepto de Dolo y Culpa.- Las conductas delictivas sólo pueden realizarse dolosa o culposamente.

- Obra con dolo directo el que sabe lo que hace y quiere hacerlo.
- Obra con dolo eventual el que previendo como posible el resultado típico acepta su realización.

- El dolo directo aplica para las consecuencias directas y/o necesarias de la conducta y el dolo eventual aplica para las consecuencias concomitantes de la misma.
- Obra con culpa con representación, el activo que produce el resultado típico que previó y confió en que no se produciría.
- Obra con culpa sin representación, el activo que produce el resultado típico que no previó siendo previsible.
- Incumpliendo el activo en ambos casos un deber de cuidado que personal y objetivamente le era exigible observar.

## II. ANTIJURIDICIDAD

De manera general se puede decir que lo antijurídico es lo contrario (desaprobado) al Derecho. Ésta, únicamente puede tomarse como una definición provisional que solamente marca el punto de partida, sin aportar mayor cosa, ya que no sabemos lo que es contrario al Derecho. Aunado a lo anterior, nos encontramos con que el ordenamiento jurídico (en otras palabras el legislador) establece las formas negativas (causas de justificación) de la antijuridicidad, es decir, las formas en que una conducta no será antijurídica sin una manifestación expresa de lo que es antijurídico.

En este sentido, el Maestro Luis Jiménez de Asúa afirma que el tipo es la descripción y la antijuridicidad nos da la estimativa del acto; de tal manera que el homicidio definido objetivamente por la ley, se castiga por ser antijurídico, salvo que una causa de justificación –la legítima defensa por ejemplo– convierta en jurídica la acción. Dicho de otra manera, y de acuerdo con esta concepción, tiene un significado valorativo.<sup>12</sup>

La antijuridicidad es la lesión del bien jurídico como obra de

---

<sup>12</sup>Jiménez de Asúa, Luis. *Principios de derecho penal*. 3ª ed., Buenos Aires, Abeledo-Perrot Editorial Sudamericana, 1958, p. 268.

un autor determinado, en cambio, el injusto es la acción referida al autor, es decir, el fin que el autor asignó al hecho, la actitud en que lo cometió, los deberes que lo obligan a este respecto, por eso se habla de un injusto personal.

Por esta razón, lo injusto de un mismo hecho puede tener diversa gravedad para los diferentes concurrentes. Por ejemplo en el narcotráfico su punibilidad es mayor para un miembro de las fuerzas armadas que para alguien que no lo es. Inclusive, a tal grado de que para uno puede estar justificada y para otro no.

Injusto = desvalor de la acción

Antijuridicidad = desvalor del resultado.

El desvalor del resultado tiene relevancia en el Derecho Penal sólo dentro de una acción personalmente antijurídica (desvalor de la acción).

Tales elementos subjetivos del injusto se manifiestan de tres formas:

*a. Delitos de intención:* tienen una intención subjetivo, como en el ejemplo de hurto.

*b. Delitos de tendencia:* la acción aparece como expresión de una tendencia subjetiva del autor. Ejemplo: no todo tocamiento de los órganos genitales es una acción “impúdica” solamente aquella que tiende a excitar o satisfacer el instinto sexual, a diferencia de las realizadas con la finalidad de hacer un diagnóstico médico.

*c. Delitos de expresión:* La acción se pone de manifiesto como expresión de un proceso interno psíquico del autor. Si no se compara el suceso externo con su aspecto psíquico, no se puede juzgar terminantemente acerca de la antijuridicidad y de la tipicidad, por ejemplo si se trata de establecer si el autor ha prestado una declaración verídica o falsa de su intención de realizar un negocio jurídico.

Existen dos clases de antijuridicidad: a) Antijuridicidad Formal, simple contradicción entre una acción y el Ordenamiento

jurídico; y b) Antijuridicidad Material: contenido material que se refleja en la ofensa al bien jurídico que la norma quiere proteger. La esencia de la antijuridicidad es la ofensa a un bien jurídico protegido por la norma que se infringe con la realización de la acción.

En la medida en que no se dé esa ofensa al bien jurídico no podrá hablarse de antijuridicidad; por ejemplo, la falsificación de una firma de un personaje famoso por puro pasatiempo o la confección de una letra de cambio con fines didáctico no constituye una acción antijurídica de falsedad documental, ya que el bien protegido (la seguridad en el tráfico fiduciario) no se ve afectada.

La antijuridicidad, como categoría de la teoría del delito, tiene su aspecto negativo, que son las causas de justificación:

Artículo 25.- Causas de Exclusión del Delito.- El delito se excluye por:

IV. Legítima Defensa.- En defensa de bienes jurídicos propios o ajenos, repela una agresión real, actual o inminente realizada sin derecho, siempre que exista la necesidad de la defensa, se utilicen medios racionales y no medie provocación dolosa suficiente e inmediata por parte del agredido o de la persona que se defiende.

Se entenderá por medio racional, el menos dañoso o el uso menos dañoso, del mismo, cuando únicamente se disponga de un medio de defensa.

Se presumirá como defensa legítima, salvo prueba en contrario, la causación de un daño a quien por cualquier medio trate de penetrar o penetre sin derecho al lugar en que habite de manera temporal o permanente la persona que se defiende, su familia, o cualquier otra persona cuyos derechos y bienes jurídicos tutelados, el agente tenga obligación de defender, o bien en las mismas circunstancias trate de penetrar o penetre a las dependencias del agente, al sitio en donde se encuentren bienes propios o ajenos respecto de los que tenga la misma obligación de defensa. Igual presunción existirá cuando el daño se cause a un intruso, al momento de sorprenderlo en alguno de los lugares antes citados, en circunstancias tales que revelen la probabilidad de una agresión.

V. Estado de Necesidad Justificante.- Se obre por la necesidad de salvaguardar un bien jurídico propio o ajeno, de un peligro real, actual o de un daño inminente, no ocasionado dolosamente por el agente, lesionando otro bien jurídico de igual o menor valor que el salvaguardado, siempre que el peligro o el daño inminente no sean evitables por otros medios y el agente no tuviere el deber jurídico de afrontar el riesgo.

VI. Cumplimiento de un Deber y Ejercicio de un Derecho.- Se obre en cumplimiento de un deber jurídico o en ejercicio de un derecho, siempre que exista necesidad racional del medio empleado para cumplir el deber o ejercer el derecho.

### *Culpabilidad*

La culpabilidad, conserva la posición normativa, siendo “un juicio de reproche personal de haber cometido la acción antijurídica, a pesar de haber podido omitirla”.<sup>13</sup>

Dicho reproche va dirigido a la *resolución de voluntad* antijurídica, pero no a cualquier resolución de voluntad, sino a la voluntad conforme a la norma; sólo aquello que depende de la voluntad del hombre puede serle reprochado como culpable. Sus dotes y disposiciones (lo que realmente es) pueden ser valiosas o de escaso valor, pero solo lo que haya hecho con ellas o como las haya empleado, en comparación con lo que hubiera podido o debido hacer de ellas, o como las hubiera debido o podido emplear, sólo así podrá serle imputado como *mérito* reprochado como culpabilidad.

La culpabilidad –dice Welzel– es un concepto *valorativo negativo*, identificándolo como reprochabilidad. “La culpabilidad en sentido amplio (como voluntad de la acción culpable, o como acción culpable) presupone conceptualmente la culpabilidad como

---

<sup>13</sup>Welzel, Hans. *El Nuevo Sistema del Derecho Penal*. Trad. José Cerezo Mir, Buenos Aires, Editorial B de F, 2002, p. 125.

cualidad (reprochabilidad), es decir la culpabilidad en sentido estricto y propio”.<sup>14</sup>

En sentido estricto la reprochabilidad, presupone, en cambio una voluntad determinada, como soporte específico. Solamente una voluntad (antijurídica) o una acción (típica, antijurídica) puede ser culpablemente relevante para el Derecho Penal.

En virtud de que el reproche de culpabilidad presupone que el autor hubiera podido adoptar su resolución de voluntad antijurídica de otro modo, en un sentido concreto de este hombre en esta situación (no de manera general –algún hombre–) hubiera podido adoptar su resolución de acuerdo con la norma. Dicho problema se descompone tradicionalmente en otros dos<sup>15</sup>:

1.-¿Es posible teóricamente la adopción de la resolución de voluntad correcta en lugar de una falsa? (el problema del libre albedrío).

2.-En caso de que se admita esta posibilidad, ¿tenía esta capacidad el autor concreto? (El problema de la imputabilidad o –mejor– de la capacidad concreta de la culpabilidad).

Pero si la imputabilidad es una capacidad de culpabilidad ¿en qué consiste dicha capacidad? Welzel responde: a) en comprender lo injusto del hecho, y b) decidirse de acuerdo con esta comprensión.<sup>16</sup> La capacidad de culpabilidad está compuesta por un elemento de conocimiento (intelectual) y un elemento de voluntad (voluntario), en otras palabras, la capacidad de comprensión de lo injusto y de la determinación de la voluntad.

En conclusión para el finalismo, la culpabilidad se compone por la imputabilidad, la posibilidad del conocimiento del injusto y por la exigibilidad de una conducta adecuada a la norma.

---

<sup>14</sup>*Ibidem*; p. 128.

<sup>15</sup>*Ibidem*; p. 134.

<sup>16</sup>*Ibidem*; p. 147 y 148.



Reinhart Maurach, segundo jefe de la escuela finalista, discípulo de Welzel, pero cuya mayor virtud es tener un sentido crítico del maestro, indica que el concepto de culpabilidad de la teoría final, a pesar de ser un importante progreso, todavía no responde a los cometidos ni a la esencia de la culpabilidad jurídico-penal.<sup>17</sup>

Se necesita un concepto de responsabilidad en sentido amplio, que se adapte a los objetivos del Derecho Penal, para lo cual Maurach formula el concepto de *atribuibilidad*, que es la base de la responsabilidad, el cual debe contener un expreso juicio de desvalor sobre el autor, sin embargo, no piensa gravar al sujeto con un reproche personal de actuar de modo distinto. “El juicio de culpabilidad no se formulará hasta que conste que el autor podía personalmente actuar de modo distinto”.

La atribuibilidad es “el juicio de que el autor, al cometer su acción típica y antijurídica, no se ha conducido conforme a las exigencias del Derecho. Pero atribuibilidad, si bien constituye siempre un juicio de desvalor, no representa necesariamente también un juicio de reproche”.<sup>18</sup>

La atribuibilidad tiene su fundamento en la convivencia humana. Ya que el ordenamiento jurídico no puede pretender que todos los hombres se comporten conforme a la norma, en el caso de niños y de enfermos mentales, tal exigencia carecería de sentido. Por otro lado, lo que sí puede hacer el ordenamiento jurídico es valorar la conducta de los súbditos como expresión de su personalidad. Es ahí donde está la importancia de la atribuibilidad, en poner de relieve que el acto concreto debe ser atribuido a su artífice como propio, y que el acto alcanza ahora también al autor. Así, Maurach define la atribuibilidad como “aquella relación jurídicamente desaprobada del autor con su acto típico y antijurídico, que ofrece la base de las distintas posibilidades de reacción del juez penal.

<sup>17</sup>Maurach, Reinhart, *Derecho Penal*. T. II, Trad, Juan Cordoba Roda, Barcelona Ediciones Ariel, 1962. pp. 24, 25 y ss.

<sup>18</sup>*Ibidem*; p. 33.

Con lo anterior, la culpabilidad ya no tiene elementos subjetivos, ya no se habla de un concepto material de culpabilidad, sino de un concepto personal de injusto.

Roxin coincide con lo expuesto ut supra, al afirmar que la culpabilidad no es psicológica, sino un concepto normativo (valorativo). Pero no se trata únicamente de un mero juicio de valor, sino que contiene a su vez elementos de contenido material (de carácter objetivo y subjetivo –por ejemplo el conocimiento de la antijuridicidad–).<sup>19</sup>

La base de la culpabilidad es la reprochabilidad “El no dejarse motivar por la representación del deber pese a la exigibilidad es [...] reprochabilidad” y la “exigibilidad, el fundamento de la imputación de la culpabilidad”.

En este sentido Roxin afirma lo siguiente: “Lo decisivo no es el poder actuar de otro modo, sino que el legislador, desde el punto de vista jurídico-penal, quiera hacer responsable al autor, de su actuación”.<sup>20</sup>

En un intento de salvar el problema, el autor en comento fundamenta la culpabilidad en la política criminal. Se trata solamente de determinar si de los principios políticos criminales, rectores de la categoría de la responsabilidad, es lícito deducir la exclusión de la penalidad respecto a determinados tipos de situaciones.

Es ahí donde la culpabilidad encuentra su sustancia material. Las consideraciones de prevención general y especial, a diferencia de la dificultad para poder actuar de otro modo distinto, aconsejan al legislador la renuncia o no a la sanción. Desde el punto de vista de la culpabilidad una persona puede ser castigada, pero no existen razones de prevención general ni especial que aconsejen su castigo.<sup>21</sup>

<sup>19</sup>Roxin, Claus. *Culpabilidad y Prevención en Derecho Penal*, trad Francisco Muños Conde, Madrid, Editorial Reus, 1981, pp. 57,58 y ss.

<sup>20</sup>*Ibidem*; p. 60.

<sup>21</sup>*Ibidem*; pp. 149, 150 y ss.

Siguiendo esta línea de pensamiento, podemos afirmar que las causas de exclusión de la culpabilidad deben ser entendidas desde el punto de vista de los fines de la pena. Es verdad que la pena supone culpabilidad, pero de ningún modo exige siempre un castigo.

A raíz de lo expuesto, y junto con Roxin, podemos establecer las siguientes conclusiones:

- a. La culpabilidad en tanto pueda ser constatada en la praxis forense, viene determinada en su contenido por criterios preventivos,
- b. No basta como fundamento de la pena la culpabilidad, en muchos casos debe añadirse requisitos preventivos a manera de desencadenar en una responsabilidad jurídico-penal y,
- c. Los mandatos de la prevención especial limitan, a la inversa de la culpabilidad, el grado de la pena, pudiéndose imponer una pena menor a la determinada por el grado de culpabilidad. Solo de esta manera puede evitarse el peligro de una mayor desocialización.

A pesar de lo brillante de la exposición de Roxin no se escapa de las críticas realizadas, principalmente, por el jurista español Francisco Muñoz Conde. La objeción principal que realiza es referente a la función delimitadora de la culpabilidad (asignada por Roxin) la cual aparece y desaparece como un fantasma al que solo se le da beligerancia cuando interesa buscar un “ángel guardián” protector que aseste al “coco” de Leviatán estatal y que, en cambio, se oculta cuidadosa y artificiosamente cuando se trata de justificar o fundamentar la intervención estatal.

De ser así, la culpabilidad solo serviría de protección para los autores culpables y no para los inculpables. Mientras más protejan, el principio de culpabilidad a los culpables, menos protegidos estarán los inculpables; como dice Baumann: los incapaces tendrán más razones para temer a las medidas (de seguridad) estatales que los culpables, en virtud de que están basadas en la peligrosidad.

Es de tal importancia el concepto de culpabilidad y su demostración, como lo de muestran los siguientes artículos del Código Penal para el Estado de Chiapas.

Artículo 17.- Principios de Presunción de Inocencia y de Legalidad.- Toda persona será considerada inocente hasta que no se demuestre su culpabilidad en la comisión de un delito.

Artículo 71.- El Órgano Jurisdiccional, impondrá las penas y medidas de seguridad que estime justas y procedentes para cada delito, dentro de los límites fijados por la ley tomando como base la gravedad del ilícito, las circunstancias exteriores de ejecución, las peculiares del delincuente, así como su grado de culpabilidad, tomando en cuenta:

## CONCLUSIÓN

A pesar de lo breve de este trabajo, es evidente la importancia del estudio y comprensión de la teoría del delito, donde las categorías que la componen no forzosamente tienen una referencia clara en algún artículo del código, por el contrario, los conceptos como la antijuridicidad y la culpabilidad son de contenido teórico dogmático, establecidos por la doctrina y el foro, lo cual puede llevar a confusiones en la práctica. En virtud de todo lo anterior, implica que el operador jurídico esté siempre en constante actualización y estudio de dichos temas.

**DERECHO ELECTORAL  
EN EL CONSTITUCIONALISMO  
CHIAPANECO**

OSWALDO CHACÓN ROJAS



## DERECHO ELECTORAL Y ESTADO FEDERAL

Las elecciones son la piedra angular de toda democracia. Bajo este régimen, todo poder público, debe tener como base la elección, las cuales deben realizarse en lapsos breves a fin de conservar la representación. En México, la Constitución consagra el principio de voto universal, directo y secreto, para hombres y mujeres, mayores de 18 años, sin distinciones de condición económica o cultural. El sufragio universal trae como consecuencia la democracia representativa, consagrada en nuestro texto constitucional como un principio básico (art. 41).

La idea central de la democracia representativa es el carácter electivo de los ciudadanos que ejercen los poderes ejecutivo y legislativo, el cual se desarrolla bajo la articulación territorial del Estado constitucionalmente establecido. La forma de organización horizontal y vertical de la separación de poderes condiciona las potestades específicas de quienes desempeñan los cargos públicos y sus relaciones entre sí, pero no el hecho de que su única fuente de legitimación democrática y el único procedimiento legítimo de acceso al poder sea la celebración de unas elecciones libres y justas. La estructura territorial adoptada en cada Estado obedece a causas históricas y políticas que conforman, en definitiva, su propia historia constitucional. Tradicionalmente se ha reconocido que los modelos territoriales de Estados, suponen una particular combina-

ción de elementos centralizadores y descentralizadores. En líneas generales podemos señalar que existen Estados políticamente federalizados y Estados centralizados.

A los efectos de la estructura jurídica de los procesos electorales que aquí debemos abordar, la diferencia sustancial entre ellos se refiere a la potestad de dictar las normas jurídicas que regulen las respectivas elecciones. En los Estados centralizados, las leyes y demás normas electorales son competencia del gobierno central para todos los niveles y suelen formar parte de un código electoral general.

Por el contrario, en los Estados federalizados se deja una amplia capacidad a sus unidades componentes para determinar los elementos esenciales del sistema, sin perjuicio de que pueda establecerse una configuración unitaria del sufragio para todo el territorio nacional, que deba ser aplicado en todos los niveles territoriales. Coexisten por tanto normas nacionales para las elecciones generales y normas de cada una de las unidades de descentralización (estados o entidades federativas) que regulan sus propias elecciones.

El Estado federal es uno de los grados de descentralización del poder jurídico-político más acabados, porque al lado de los órganos nacionales, coexisten autoridades locales, estatales o provinciales e, inclusive, municipales, electas por sus comunidades y autónomas entre sí, las cuales poseen facultades en cada uno de sus ámbitos territoriales. Se trata de dos órdenes delegados de igual jerarquía: el federal y el de las entidades federativas. El poder no se encuentra únicamente en el centro, sino también en las entidades federativas, las que tienen facultad de decisión política en la esfera de su competencia. Esta característica no impide que se pueda identificar como un solo Estado nacional federal. México es un ejemplo de este tipo de Estados federales.

En un Estado federal se pueden identificar autoridades federales (titular del órgano ejecutivo o presidente y órgano legis-



lativo, generalmente bicameral, con cámara de senadores y la de diputados), autoridades locales, estatales o provinciales que generalmente tendrán su origen en la realización de procesos electorales. En cada caso, es común encontrar ordenamientos jurídicos diversificados que prevén las instituciones y regulan los procedimientos electorales federales y locales, pero en ambos casos están sometidos a los principios o bases que se establecen en una Constitución federal.

Desde que la reforma electoral de 1996 entró en vigor, las elecciones en México se han desarrollado bajo este marco federalista. Es decir, de un lado reglas e instituciones federales para elegir autoridades del ámbito federal y, del otro, reglas e instituciones particulares orientadas a la organización de las autoridades de orden local; es decir, aquellas cuyo ámbito de actuación se ve limitado a los confines jurídico-políticos de cada uno de los 31 estados o entidades federativas que integran, junto con el Distrito Federal, la Federación y el territorio nacional. Dentro del sistema electoral local también se encuentran las municipalidades.

Dicho esquema tiende a cambiar con la reforma constitucional aprobada en diciembre de 2013, pues unifica las reglas electorales en el país, tanto para elecciones federales como locales, y restringe las competencias de las autoridades electorales locales. Desde esta perspectiva el modelo electoral mexicano se aproxima a un híbrido de Estado unitario y federal, pues, si bien el poder político en materia electoral ahora se encuentra preferentemente centralizado, se mantiene cierta descentralización de atribuciones en favor de autoridades de los estados, sin que se llegue a una autonomía completa, puesto que la propia autoridad central es la que concede y supervisa el ejercicio de dicho poder.

## FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DEL DERECHO ELECTORAL DE LOS ESTADOS EN MÉXICO

Las bases normativas que impone la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al derecho electoral local no se encuentran en un solo artículo, sección o capítulo específico. La dispersión de los preceptos de los que se desprenden esas bases no resulta gratuita si atendemos a la necesaria vinculación que el régimen electoral local y municipal debe guardar con muchas de las instituciones del régimen electoral federal, configurándose así, con los tres órdenes, el sistema normativo integral del sistema electoral mexicano<sup>1</sup>. Asimismo, hay reglas que inciden directa y especialmente en el ámbito local, sin que sean exclusivamente electorales<sup>2</sup>.

No obstante la dispersión normativo-constitucional del derecho electoral local, encontramos ubicada su piedra angular en el artículo 116, en el que se determinan los lineamientos fundamentales de la división del poder público de los estados, al definirse sus competencias, atribuciones y aspectos orgánicos; la luz de una interpretación enunciativa, y no limitativa, por lo que se trata de

---

<sup>1</sup>El marco normativo de los derechos político-electorales se amplía con las disposiciones de los instrumentos internacionales que en la materia ha reconocido el Estado mexicano. De entre estas disposiciones podemos destacar: el derecho de los ciudadanos a participar en la dirección de asuntos públicos y de acceder a las funciones públicas; el derecho a elecciones auténticas, periódicas, libres, justas y populares; el derecho al voto universal, igual, libre y secreto; y el derecho a ser elegible o elegido (véanse artículos 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 7º de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer; 5º, inciso c, de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial; XX de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 4º, inciso j, de la Convención Americana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer; y 3º de la Carta Democrática Interamericana).

<sup>2</sup>Como ejemplos de estas disposiciones constitucionales se pueden señalar: el deber ciudadano de desempeñar los cargos ediles y los de elección popular, directa o indirecta (art. 5º, párrafo cuarto); la libertad de expresión (art. 6º); el derecho de petición en materia política (art. 8º); el derecho de asociación y reunión en materia política (art. 9º); prohibición a los extranjeros a participar en los asuntos políticos (art. 33); la calidad jurídica de ciudadano de la República (art. 34); entre otros.

características mínimas, mas no de estándares máximos de regulación.

El actual texto del artículo 116, en su contenido fundamental, es producto de la trascendente reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 17 de marzo de 1987. Al adquirir su redacción fundamental por virtud de esta reforma, se constituyó en uno de los preceptos constitucionales fundamentales del sistema federal, disponiéndose, por primera vez en la Constitución, la obligatoriedad para las entidades federativas de adoptar, en su estructura política interna, el principio de división de poderes. Aun cuando, al momento de concretarse esta reforma, todas las constituciones locales ya establecían este principio fundamental del Estado democrático de derecho, su constitucionalización consolidó la forma de la organización jurídico-política de los entes federados<sup>3</sup>.

En la Constitución original de 1917, el artículo 116 tenía un solo párrafo en el que se preveía la posibilidad del arreglo de límites entre las entidades federativas a través de convenios amistosos<sup>4</sup>. Las cuestiones electorales aplicables a los estados se encontraban establecidas, en su ínfima versión original, en el artículo 115, que era el que resguardaba los dispositivos del derecho constitucional estadual.

Sin embargo, no fue sino con la reforma constitucional publicada en el DOF el 22 de agosto de 1996, que fueron introducidas —en la fracción IV— las garantías constitucionales en materia electoral local, las que redundaron en una evidente homologación con las normas electorales que rigen a nivel federal<sup>5</sup>. Esta reforma

---

<sup>3</sup>Véase Cárdenas Gracia, 2003, 257.

<sup>4</sup>En la actualidad el texto íntegro de esta disposición se encuentra en el artículo 46º, al que se trasladó con la reforma de 17 de marzo de 1987, sustituyendo al anterior que disponía que «Los Estados que tuviesen pendientes cuestiones de límites, las arreglarán o solucionarán en los términos que establece esta Constitución».

<sup>5</sup>Para una explicación de esta influencia véase De la Peza Muñoz cano, 1997.

constitucional fue extraordinariamente importante para la confección del actual sistema electoral de los estados de la República, pues la gran mayoría de los preceptos constitucionales que lo caracterizan partieron de ese decreto y mantienen vigencia en la actualidad.

La última reforma de diciembre de 2013 mantiene en dicho artículo las bases normativas de las elecciones de gobernadores y de las legislaturas locales, estableciendo que serán directas y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

#### ALCANCES DEL DERECHO ELECTORAL ESTATAL

Debido a la caracterización constitucional de la federalización política mexicana, gran parte de las disposiciones que rigen el sistema electoral federal rigen también los de los estados. Sin embargo, existen reglas privativas de éstos que, desde su concepción constituyente, han sufrido numerosas modificaciones sustanciales. Estas diferencias encuentran fundamento en el principio de Supremacía constitucional en las entidades federativas.

De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el país es una república representativa, democrática y federal, compuesta por estados libres y soberanos en todo lo que concierne a su régimen interior, pero unidos todos en una Federación (art. 40). La libertad y la soberanía de las entidades federativas no son ilimitadas, ni poseen independencia institucional, sino que son matizadas por el propio pacto federal en diversos preceptos, razón por la que, en realidad, deben ser concebidas como una garantía de autonomía de competencias en el ámbito de sus particulares órdenes jurídicos.

Los lineamientos genéricos derivados de la Carta Magna federal, dirigidos al encuadramiento del ejercicio del poder público en los estados, pueden ser implícitos y negativos —al instituirse las

competencias federal y municipal, de lo que se obtiene su competencia residual, y al establecerse prohibiciones a dicho ejercicio—; o bien explícitos y positivos —al consagrarse, en forma expresa, principios y atribuciones obligatorios. Así, las constituciones individuales de cada estado no pueden contravenir lo establecido por la federal (art. 41, primer párrafo), debiéndose dividir en ellas el poder público para su ejercicio —en forma análoga a lo que se prevé para la Federación—, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial (art. 116, preludio). Además, los ordenamientos constitucionales locales deben considerar que las atribuciones no conferidas por la Constitución general de la República a los poderes federales se entienden reservadas a los de los estados (art. 124), pero cuidando que, al mismo tiempo, no se adjudiquen a las autoridades estatales las atribuciones que expresamente se encuentran conferidas a los municipios (que la Carta federal define en el art. 115)<sup>6</sup>.

La calidad de suprema de una constitución estatal no está consagrada en ningún precepto de la Carta federal, en el que pudiera fundamentarse su primacía jerárquica en el ordenamiento jurídico local. La supremacía de una constitución estatal constituye un atributo que le es inherente a su propia naturaleza,<sup>7</sup> por lo que todo el sistema normativo imperante en un estado le debe obediencia, a semejanza de lo que sucede en el sistema piramidal del derecho federal<sup>8</sup>. En consecuencia, la supremacía de la constitución local implica el imperativo de que sus disposiciones no puedan ser contrariadas por las leyes secundarias, o cualquiera otra norma de carácter general con validez estadual.

---

<sup>6</sup>De esta manera, el ámbito de competencia de los estados se integra, en principio, por las facultades no expresamente conferidas a la Federación o a los municipios. Al respecto, véase la tesis: P. J. 81/98 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: «Controversia constitucional. Distribución de competencias entre la federación, las entidades federativas y los municipios», en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta (SJG)*, nov. época, t. VIII, diciembre de 1998, 788.

<sup>7</sup>Véase Arteaga Nava, 1999, 552.

<sup>8</sup>En este mismo sentido se expresa Gámiz Parral (2000, 276).

En virtud del principio de autonomía que disciplina la existencia de las entidades federativas, no existe impedimento alguno para que el legislador local exceda el texto del federal, siempre y cuando no lo contradiga. Del pacto federal no pueden derivarse sino exigencias mínimas, las que, merced a las facultades residuales que asisten a las autoridades estatales, pueden verse ampliadas y pormenorizadas en favor de una mayor protección de los derechos o una mejor definición de su organización política.

Esta posibilidad pareciera haber sido menguada con la reforma constitucional de diciembre de 2013, pues establece amplias facultades para las autoridades electorales federales en procesos electorales locales, dejando poco margen de maniobra al legislador local. Al respecto, el nuevo artículo 41 constitucional, señala en su Apartado B que corresponde al nuevo Instituto Nacional Electoral para los procesos electorales federales y locales, las funciones de capacitación electoral y educación cívica; la geografía electoral, así como el diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio en secciones electorales; el padrón y la lista de electores; la ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas; las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral, y conteos rápidos; la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, y las demás que determine la ley. Además se establece la posibilidad para que el Instituto Nacional Electoral asumir mediante convenio con las autoridades competentes de las entidades federativas que así lo soliciten, la organización de procesos electorales locales.

No obstante, si bien la reforma impide en los artículos 41 y 116 al legislador chiapaneco legislar sobre estas competencias reservadas para la autoridad electoral nacional, en el artículo 8 de los Transitorios de la misma, abre nuevamente la posibilidad al establecer que algunas de estas funciones como la capacitación

electoral, así como la ubicación de las casillas y la designación de funcionarios de la mesa directiva, en los procesos electorales locales, se entenderán como delegadas a los organismos públicos locales. Dicha delegación, que no deja de ser paradójica en función del espíritu de la reforma, queda sujeta a la aprobación de una mayoría de cuando menos ocho votos del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, y deja abierta la posibilidad de que el Instituto Nacional Electoral pueda reasumir dichas funciones.

Asimismo, derivado de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011 —la cual destaca la trascendencia de instrumentos internacionales e interamericanos reconocidos, suscritos y ratificados durante los últimos años—, el reconocimiento de los derechos político-electorales no se agota en el orden impuesto por el sistema jurídico interno (federal, local y municipal), sino que es preciso considerar su dimensión internacional que expande y acrecienta su esfera de protección.

## OBLIGACIONES CONSTITUCIONALES EN MATERIA POLÍTICO ELECTORAL EN EL ÁMBITO DE LOS ESTADOS

### *Elección de gobernador del estado y miembros de la legislatura local*

La Constitución General de la República establece las pautas básicas que rigen el sistema electoral de los gobernadores de los estados. En la fracción III del artículo 115 de la Constitución de 1917 se concentraron diversas reglas electorales de carácter local. Como consecuencia natural del contexto revolucionario que le dio origen, desde el texto original (segundo párrafo) se consagró el principio de no reelección para los gobernadores, y un plazo en la duración de sus encargos no mayor a los cuatro años<sup>9</sup>. Asimismo,

---

<sup>9</sup>La máxima revolucionaria de la no reelección no se pensó, en el texto constituyente, como aplicable a los servidores públicos municipales. No fue sino hasta la reforma

se determinó que sólo podrían aspirar a ese alto mandato los ciudadanos mexicanos por nacimiento y nativos del estado de que se tratare, o con vecindad en éste no menor de cinco años, inmediatamente anteriores al día de la elección (sexto párrafo).

Con la importante reforma constitucional publicada en el DOF el 29 de abril de 1933, que añadió varios párrafos a la fracción III, se estableció que la elección de los gobernadores sería directa, en los términos que determinaren las leyes electorales de cada entidad federativa, disposición que se mantiene en el actual artículo 116 constitucional (fracción I, segundo párrafo). A esa misma reforma se debe la precisión normativa que prohíbe, de manera absoluta y relativa, la reelección para el cargo de gobernador. Quedó desde ese entonces establecido que los gobernadores elegidos mediante votación popular, en forma ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y bajo ningún motivo podrán volver a ocupar el cargo, ni aun con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o simples encargados del despacho. Empero, tratándose de ciudadanos que hubieren accedido a la titularidad del Ejecutivo estatal como gobernador sustituto, interino, provisional, suplente o designado para concluir un período, no podrán, desde luego, postular en el período inmediato. De ello se desprende la consideración de que sí lo podrán hacer en otro período posterior, siempre que, para el caso del interino, provisional o suplente de faltas temporales, no hayan sustituido al titular en los dos últimos años de su mandato<sup>10</sup>.

---

constitucional publicada en el DOF el 29 de abril de 1933 que este principio se hace extensivo al ámbito municipal. Para el texto original del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos véanse Tena Ramírez, 1973, 926-927; y Márquez Rábago, 2002, 658-659.

<sup>10</sup> Así lo ha interpretado el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis de jurisprudencia P. J. 7/2003: «Gobernador interino, provisional o sustituto del estado de Veracruz. Al disponer el artículo 12 del Código Electoral en cuestión que los ciudadanos que hayan ocupado ese cargo en ningún caso podrán volver a desempeñarlo, transgrede el artículo 116, fracción I, de la Constitución federal (decreto 301 publicado el catorce de octubre de dos mil dos en la Gaceta Oficial del Estado », en SJG, nov. época, t. XVIII, marzo de 2003, 1106. Esta tesis emanó de la resolución de la acción de inconstitucionalidad 33/2002 y su acumulada 34/2002.



Lo que buscaron las adiciones y reformas al artículo 115 de la Constitución de 1933 fue, fundamentalmente, pormenorizar para los gobernadores (pues ya existía una regla general desde 1917), y hacer extensivo para los diputados locales así como para los miembros de los ayuntamientos, el principio de no reelección que constituyó la bandera fundamental de la gesta revolucionaria de 1910 contra la dictadura porfiriana de más de tres décadas que la precedió.

El artículo 116 vigente establece que los gobernadores de los estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aun con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho. Sólo podrá ser gobernador constitucional de un estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de los comicios, y tener 30 años cumplidos el día de la elección, o menos, si así lo establece la Constitución Política de la Entidad Federativa.

Una de las más importantes reformas al régimen jurídico-político de los gobernadores ha sido la reforma publicada en el DOF el 8 de enero de 1943 que dispuso que duraran en el cargo seis años en lugar de cuatro, superando la previsión original del constituyente de 1917.

El sistema electoral que caracteriza la elección de los gobernadores de los estados de la República mexicana, como se advierte en las disposiciones que hemos descrito, es el de mayoría relativa. Ello quiere decir que, en la contienda electoral respectiva, resulta vencedor aquel candidato que logre acumular a su favor el mayor número de votos, aun cuando el porcentaje de mayoría que se alcance no represente la mitad de los votantes, mínimo que se exige en un sistema electoral de mayoría absoluta. Esto significa que basta que un candidato obtenga más de un voto frente a su más cercano opositor para erigirse en gobernador de un estado.

Las directrices para la elección de los integrantes de las legislaturas locales fueron incorporadas en la fracción III del artículo 115 en el texto de 1917. El cuarto párrafo estableció que el número de representantes en las legislaturas de los estados sería proporcional al de habitantes de cada uno de éstos, pero que, en todo caso, el número de representantes de una legislatura local no podría ser menor de quince diputados propietarios. Mediante la reforma constitucional publicada en el DOF el 20 de agosto de 1928, este sistema cambia para establecer parámetros mínimos diferenciados en la asignación —explicable por su diverso crecimiento poblacional frente a la heterogénea extensión territorial de los estados— que aún rigen la conformación de los parlamentos estatales. Se estableció que el número de diputados de una legislatura local no podría ser menor de siete diputados en los estados cuya población no llegara a los cuatrocientos mil habitantes; de nueve en aquellos cuya población excediera los cuatrocientos mil pero no rebasara los ochocientos mil habitantes; y de once en aquellos con un número de habitantes mayor a ochocientos mil.

Con el DOF de 29 de abril de 1933, como hemos dicho, sobrevino la reforma —paralela a la que pormenorizó la máxima de no reelección para los gobernadores que les era aplicable desde 1917— de prohibición de la reelección inmediata para los diputados a la legislatura local. Es hasta la reforma de diciembre 2013 que se introduce la posibilidad de la reelección hasta en cuatro periodos para el caso de diputados federales, dos ocasiones para senadores. En lo que se refiere a diputados locales, el artículo 116 determina que las Constituciones estatales deberán establecer la elección consecutiva de los diputados a las legislaturas de los estados, hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

El sistema de elecciones de los legisladores locales permanecería incólume en el texto constitucional hasta que la gran reforma político-electoral de 1977 alcanzara la regulación de las entidades federativas y de sus municipios por decreto publicado en el DOF el 6 de diciembre de ese año<sup>11</sup>, la que implicó la modificación de diecisiete artículos de la Constitución política federal<sup>12</sup>. Como consecuencia de esta reforma, reflejo de la que experimentó el régimen electoral federal, se instituyó el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales. A este sistema electoral mixto se le ha llegado a denominar como «dominante mayoritario, atemperado por el principio de representación proporcional»<sup>13</sup>. La incorporación paulatina del sistema electoral mixto, que en los últimos años han experimentado las legislaturas de los estados, ha permitido el acceso de un número importante de legisladores de oposición y, en consecuencia, también la conformación pluripartidista de las cámaras de diputados locales. En el artículo 116 constitucional se afirma que las legislaturas de los estados se integrarán con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la legislatura superior

---

<sup>11</sup>Profundas reflexiones en torno a esta trascendente reforma se encuentran en Tena Ramírez, 2003, 581-643. Véase también Carpizo, 1999a.

<sup>12</sup>Cfr. Soto Flores, 1995, 229.

<sup>13</sup>Fix-Zamudio y Valencia Carmona, 2001, 597 y 620. Dieter Nohlen sostiene que la representación de mayoría, tradicionalmente, es «aquel sistema en el que se elige al candidato que obtiene la mayoría (absoluta o relativa)», mientras que la representación proporcional es «aquel sistema en el que la representación política refleja, si es posible exactamente, la distribución de los sufragios entre los partidos» (Nohlen, 2002, 86). Su simbiosis configura sistemas electorales mixtos.

a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento. Asimismo, en la integración de la legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales.

El artículo 19 de la Constitución local establece que el Congreso del Estado, se integrará con veinticuatro diputados electos según el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos uninominales y por dieciséis diputados electos según el principio de representación proporcional, de acuerdo al sistema de listas votadas en cuatro circunscripciones plurinominales, conforme lo determine la Ley. Para la representación de los chiapanecos migrantes en el extranjero, se elegirá a un diputado, en una circunscripción plurinominal especial, en términos de la ley de la materia.

La periodicidad de las elecciones es la misma en todos los casos y que en el federal, las elecciones se realizan cada tres años, de las cuales cada seis se elige al Gobernador del Estado, Presidentes Municipales y Diputados al Congreso del Estado y en la intermedia se elige únicamente a los Presidentes Municipales y a los Diputados.

La reforma constitucional de 2007 obligó a las legislaturas locales a modificar el marco normativo para hacer concurrentes las elecciones estatales con las federales, es decir, que se celebren el mismo día, esto con la intención de reducir el costo de los procesos electorales y saturar menos el ambiente político con campañas electorales. En virtud de la disposición, el Congreso local unificó la fecha de sus elecciones locales con las federales al primer domingo del mes de julio de cada año. Sin embargo, aprovechando la excepción incorporada en la reforma federal de 2013 que estableció en el artículo 116 fracción IV de la Constitución Federal que los Estados cuyas jornadas electorales se celebren en el año de los comicios federales y no coincidan en la misma fecha de la jornada federal, no estarán obligados a la homologación, el Constituyente

local retomo fechas diferenciadas para elecciones locales y federales, estableciendo en el artículo 17 de la Constitución local que las elecciones de Diputados al Congreso del Estado e integrantes de los Ayuntamientos del Estado, se celebrarán el tercer domingo de julio del año de la elección, en tanto que la elección de Gobernador se efectuará en la misma fecha en que se celebre la elección de Presidente de la República.

Esta contradicción fue resuelta por el Pleno de la Corte el 2 de octubre de 2014, anulando dicha disposición constitucional, pues no existían fechas diferenciadas previas a la reforma federal que avaló la excepción. Los Ministros decidieron, sin embargo, que esta sentencia no surtirá efectos para el proceso electoral 2015, sino solo hasta los comicios previstos para 2018, debido a las dificultades logísticas generadas por la proximidad del inicio del proceso.

Los estados también están obligados a ajustar la duración legal de las campañas y de las precampañas a los máximos permitidos desde la Constitución federal. En ese sentido, las primeras podrán durar hasta 90 días en el caso de las elecciones de gobernador, y hasta 60 días en el caso de los comicios de diputados locales y de ayuntamientos. Las precampañas, por otra parte, no podrán exceder de las dos terceras partes de la duración establecida para las campañas respectivas. Al respecto, el legislador chiapaneco determinó que la duración de la campaña a Gobernador no podrá exceder de 60 días; para Diputados al Congreso del Estado y la de miembros de Ayuntamiento no podrá exceder de 30 días y las mismas se sujetarán a los términos establecidos en el Código de la materia.

*Garantías y principios en la organización de las elecciones y en la función electoral locales*

La Carta Magna federal dispone que los procedimientos electorales por medio de los cuales se elige al gobernador del estado, a los diputados al Congreso local, así como a los presidentes municipales, síndicos y regidores de los ayuntamientos, deben verificarse mediante sufragio universal, libre, secreto y directo (art. 116, fracción IV, inciso a)<sup>14</sup>. Se denomina sufragio al «derecho público subjetivo de naturaleza política que consiste en el derecho que tienen los ciudadanos de elegir, ser elegidos y participar en la organización y actividad del poder del Estado»<sup>15</sup>. A través del sufragio los ciudadanos coadyuvan, como miembros de la comunidad, a la conformación del Estado y, en consecuencia, a la integración funcional de toda la sociedad política<sup>16</sup>, incluida la establecida en las demarcaciones estatales y municipales.

El que el derecho público subjetivo que implica el sufragio deba ser universal significa que le asiste a toda persona perteneciente a la comunidad política, sea estatal o municipal, siempre que reúna, por supuesto, los requisitos constitucionales y legales exigidos para alcanzar y mantener la condición de ciudadano. El sufragio debe ser libre en el sentido que debe ser una manifestación de la voluntad personalísima del votante, no sujeta a coacción o presión externa de ninguna clase. El sufragio debe ser secreto por lo que no es permisible disposición normativa alguna que obligue al sufragante a externar el sentido de su elección, garantizándose que la preferencia electoral quede en el exclusivo conocimiento del titular del derecho.

---

<sup>14</sup>Estas características del sufragio en el derecho electoral local resultan una feliz extrapolación de las que se encontraban previstas para el federal. Véase artículo 41º, fracción I, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>15</sup>Dalla Vía, 2003, 62.

<sup>16</sup>Ver Arnaldo Alcubilla, 2000, t. II, 1206.

Finalmente, el sufragio es directo debido a que no es permitido que éste se emita por tercera persona; se trata de un derecho personal e intransferible.

La función electoral debe realizarse con base en cinco principios constitucionales básicos: legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia (art. 116, fracción IV, inciso b)<sup>17</sup>. La reforma de diciembre de 2013 incorpora el principio de máxima publicidad, con lo cual se busca garantizar el derecho fundamental de acceso a la información mediante la publicidad de todos los actos de las autoridades electorales. Estos principios son, desde luego, atribuibles a cualquiera persona pública o privada, incluidos los partidos políticos con los que directamente interactúa el órgano estatal al que se encomienda la organización y calificación de las elecciones<sup>18</sup>, que es al que corresponde velar, en primera instancia, porque estas máximas se efectivicen.

La legalidad incide en que la función electoral estadual debe ceñir su marco de actuación a la normatividad constitucional y legal que regula su organización, atribuciones, funcionamiento y competencia. La imparcialidad obliga al órgano responsable de organizar las elecciones a que su funcionamiento no sea tendencioso, aprovechado, favorable o preferente hacia alguno de los actores políticos. La objetividad significa que el instituto o consejo electoral local debe basar su actuación en hechos debidamente demostrados y ad-

---

<sup>17</sup>Estas máximas fueron trasladadas, en forma encomiable, desde el orden jurídico electoral federal al local. Véase artículo 41, fracción III, párrafo primero, in fine, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>18</sup>Así, por ejemplo, cualquier clase de colaboración de los órganos electorales para con los partidos políticos, fuera de los cauces de la equidad, habrá de reputarse contrario a los principios de imparcialidad e independencia, como se evidencia con la tesis de jurisprudencia P. J. 88/2001 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: «Instituto Electoral del Estado de Morelos. Los artículos 58 bis, 59, inciso j) y 77, fracción IX, del código electoral de esa entidad federativa, que la facultan para colaborar con los partidos políticos en el desarrollo de los procesos internos de selección de sus dirigentes y candidatos, violan los principios rectores del artículo 116 de la Constitución federal», en SJG, nov. época, t. XIV, julio de 2001, 695. Esta tesis derivó de la resolución de la acción de inconstitucionalidad 14/2000 y sus acumuladas 15/2000, 16/2000, 17/2000, 18/2000, 20/2000 y 21/2000.

mitidos de manera tangible, sin que quepa la posibilidad de que sus miembros actúen con base en impulsos o apreciaciones subjetivas<sup>19</sup>. El principio de certeza consiste en «dotar de facultades expresas a las autoridades locales, de modo que todos los participantes en el proceso electoral conozcan previamente con claridad y seguridad las reglas a que la actuación de las autoridades electorales está sujeta»<sup>20</sup>. Por último, el de independencia es un principio que significa que la función electoral estará exenta de injerencias de cualquier tipo que pretenda ejercer algún ente u órgano público o privado.

Estos principios fueron establecidos en atención a la naturaleza y a las características que deben poseer las autoridades electorales como responsables del desarrollo de procesos electorales confiables y transparentes. Corresponde al legislador local no sólo incluir en sus normas las disposiciones necesarias para que las autoridades electorales se rijan por dichos principios en el ejercicio de sus funciones, sino también prever las normas suficientes para que éstos rijan su estructuración o conformación orgánica<sup>21</sup>.

Llama la atención, que en el caso de Chiapas, el legislador ha incorporado un principio rector adicional, el de veracidad (art. 17). En la exposición de motivos de la reforma constitucional de noviembre de 2004 que le dio origen, se menciona que “se plasma el principio de veracidad como derecho ciudadano, pues conducirse con apego a la verdad debe ser la regla general para todos los actos

---

<sup>19</sup>Véase Del Castillo del Valle, 2003, 99.

<sup>20</sup>Tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación P. J. 60/2001: «Materia electoral. Principios rectores. En las constituciones y leyes de los estados debe garantizarse, entre otros, el de certeza en el desempeño de la función electoral», en SJG, nov. época, t. XIII, abril de 2001, 752. Esta tesis se desprende de la resolución de la acción de inconstitucionalidad 18/2001 y sus acumuladas 19/2001 y 20/2001.

<sup>21</sup>Al respecto, consúltese la tesis de jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación P. J. 1/2003: «Autoridades electorales estatales. Su actuación y conformación orgánica se rigen por los principios establecidos en el artículo 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos», en SJG, nov. época, t. XVII, febrero de 2003. Esta tesis derivó de la resolución de la acción de inconstitucionalidad 27/2002.



gubernamentales”. Se trata de una propuesta completamente novedosa, pues si bien se recoge en las Constituciones de otros países como la peruana, su enfoque se reduce a la mera exigencia de que la información contenida en los documentos públicos (en este caso electorales), se apege a la verdad, mientras que en la Constitución de Chiapas presenta otros alcances. En efecto, la incorporación del principio de veracidad surgió de la conciencia del legislador de la urgencia y conveniencia de contribuir a la recuperación de la confianza ciudadana en la democracia. En la exposición de motivos, se señala que “a mediano plazo, (hay) decepción y desencanto de la ciudadanía, porque sus representantes electos nunca podrán llevar a la práctica lo que propusieron en campaña (por ello) esta propuesta tiene como objetivo, consolidar la confianza en la política e incrementar la participación electoral”. De lo anterior se traduce, que el legislador chiapaneco partió de la consideración de que una de las principales causas de esta crisis de confianza y legitimidad, es la falta de veracidad en las propuestas de los candidatos en las campañas y en la falta de cumplimiento a sus compromisos<sup>22</sup>.

### *Garantía de autonomía administrativa y jurisdiccional en materia electoral local*

En materia electoral participan diversos órganos estatales que desarrollan las funciones y potestades que el ordenamiento jurídico

---

<sup>22</sup>Tal y como señala Rodríguez Lozano, quien fue el principal asesor de la reforma chiapaneca, “los ciudadanos están decepcionados de los políticos. Son cada vez más frecuentes los reclamos de una ciudadanía que se siente engañada y defraudada por tantas promesas incumplidas por candidatos de todos los partidos. Es frecuente que en una campaña política se hagan una serie de planteamientos demagógicos, sin sustento y sin posibilidad de llevarse a cabo cuando se llegue al poder.” Rodríguez Lozano, Amador; “Nuevas reformas e instituciones para el control del gasto público en México”, en *El Estado Constitucional Contemporáneo. Culturas y sistemas jurídicos comparados*, Tomo II, Valadés, Diego y Miguel Carbonell, Coords, México, UNAM- III, 2006, pp. 29-39. Véase Chacón Rojas, Oswaldo, *Políticos Incumplidos y la esperanza del control democrático*. Editorial Fontamara, México 2010.

diseña. En el Apartado C del artículo 41 constitucional se establece que en las entidades federativas las elecciones locales estarán a cargo de organismos públicos locales (OPLES) que ejercerán funciones en las materias de Derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos; Educación cívica; Preparación de la jornada electoral; Impresión de documentos y la producción de materiales electorales; Escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley; Declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones locales; Cómputo de la elección del titular del poder ejecutivo; Resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral, y conteos rápidos, conforme a los lineamientos establecidos en el Apartado anterior; Organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados en los mecanismos de participación ciudadana que prevea la legislación local; Todas las no reservadas al Instituto Nacional Electoral.

El artículo 116 de la Carta federal ordena que las constituciones y las leyes electorales de las entidades garanticen que las autoridades a las que les sea encomendada la organización de las elecciones, así como los tribunales instituidos para resolver los procesos jurisdiccionales respectivos, gocen de autonomía funcional e independencia en la emisión de sus decisiones y resoluciones (art. 116º, fracción IV, inciso c).

Esta autonomía del órgano electoral debe entenderse que comprende cuatro ámbitos fundamentales en los que se manifiesta: el político, el financiero, el jurídico y el administrativo. Por virtud de la autonomía política, el órgano electoral debe funcionar de manera independiente, sin sujeción a algún otro, amén de que las leyes que lo rigen deben reconocerle su carácter de máxima autoridad en la materia. Merced a la autonomía financiera se le debe garantizar su independencia desde el punto de vista económico, al reconocérsele las atribuciones de elaborar, aprobar y ejercer, por sí mismo, su presupuesto.

La autonomía jurídica consiste en la atribución del órgano electoral para auto determinarse, es decir, para ejercer su facultad

reglamentaria a efecto de regular su operación y funcionamiento. Por último, la autonomía administrativa quiere decir que habrán de estar facultados para «establecer los parámetros de organización interna del mismo». La función pública de organización de las elecciones corresponde, en los estados de la República, a organismos autónomos permanentes que reciben distintas denominaciones: instituto, consejo o comisión.

En el modelo electoral chiapaneco la función electoral recae en el Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana (IEPC). El apartado C, del artículo 17 bis de la Constitución Política del estado libre y soberano de Chiapas determina que es un organismo constitucional autónomo, “responsable de la preparación y organización de los procesos electorales estatales, municipales y de los relacionados con las consultas ciudadanas”. Es decir, el IEPC es el OPLE en Chiapas.

Cuenta con un órgano de dirección superior integrado por un consejero presidente y seis consejeros electorales, con derecho a voz y voto; el Secretario Ejecutivo y los representantes de los partidos políticos concurrirán a las sesiones sólo con derecho a voz; cada partido político contará con un representante en dicho órgano.

El consejero presidente y los consejeros electorales serán designados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Los consejeros electorales del IEPC deberán ser chiapanecos o contar con una residencia efectiva en el estado de por lo menos cinco años anteriores a su designación, y cumplir con los requisitos y el perfil que acredite su idoneidad para el cargo que establezca la ley. En caso de que ocurra una vacante de consejero electoral estatal, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral hará la designación correspondiente. Si la vacante se verifica durante los primeros cuatro años de su encargo, se elegirá un sustituto para concluir el periodo. Si la falta ocurriese dentro de los últimos tres años, se elegirá a un consejero para un nuevo periodo.

Los consejeros electorales estatales tendrán un periodo de desempeño de siete años y no podrán ser reelectos; tendrán una remuneración acorde con sus funciones y podrán ser removidos por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por las causas graves que establezca la ley.

En los supuestos que establezca la ley y con la aprobación de una mayoría de cuando menos ocho votos del Consejo General, el Instituto Nacional Electoral podrá:

a. Asumir directamente la realización de las actividades propias de la función electoral que corresponden a los órganos electorales locales;

b. Delegar en dichos órganos electorales las atribuciones a que se refiere el inciso a) del Apartado B, sin perjuicio de reasumir su ejercicio directo en cualquier momento, o

c. Atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los órganos electorales locales, cuando su trascendencia así lo amerite o para sentar un criterio de interpretación.

La reforma constitucional de diciembre de 2013 determina en el artículo 41 Apartado B que la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, en procesos locales corresponderá al Consejo General del INE.

Asimismo, la reforma estableció en el artículo 99 fracción VIII que al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) compete la determinación e imposición de sanciones por parte del Instituto Nacional Electoral a partidos o agrupaciones políticas o personas físicas o morales, nacionales o extranjeras, que infrinjan las disposiciones de la Constitución y las leyes. Y en la fracción IX agrega que también será competente de las acciones promovidas por violación a lo previsto en la base III del artículo 41 y párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución, a las normas sobre propaganda política y electoral o la realización de actos anticipados de precampaña o de campaña, e imponer las sanciones que correspondan.

Por otra parte, la tipificación jurídica de los tribunales electorales de los estados no es homogénea. Hay tribunales electorales en las entidades federativas que se encuentran incorporados al Poder Judicial estatal, y otros que tienen naturaleza de órganos constitucionales autónomos. En el caso de Chiapas, el Tribunal Electoral del Estado de Chiapas es un organismo constitucional autónomo, de carácter permanente con personalidad jurídica y patrimonio propios, independiente en sus decisiones que será la máxima autoridad jurisdiccional en la materia, con la jurisdicción y competencia que determinen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Leyes Generales, esta Constitución y la ley local de la materia. Contará con el personal jurídico y administrativo necesario para su adecuado funcionamiento.

El Tribunal Electoral del Estado de Chiapas funcionará en Pleno, se integrará por cinco Magistrados designados por el Senado de la República y sus emolumentos serán los previstos en el presupuesto de egresos del Estado del ejercicio fiscal del año correspondiente. Los Magistrados del Tribunal Electoral del Estado Chiapas designarán de entre ellos, por mayoría de votos, a su Presidente. La Presidencia deberá ser rotatoria por un período de dos años conforme al procedimiento y requisitos establecidos en la ley.

En caso de falta absoluta de alguna de los Magistrados, el Magistrado Presidente del Tribunal lo hará del conocimiento al Senado. Si ocurriera una vacante temporal, la ley respectiva establecerá el procedimiento atinente. Al Tribunal Electoral del Estado de Chiapas le corresponderá resolver de forma definitiva e inatacable las impugnaciones en contra de los actos y resoluciones del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana a través de los medios establecidos en la ley de la materia; las conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores y entre el Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana y sus servidores públicos electorales, así como las determinaciones sobre imposición de sanciones por parte del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana.

*Garantías constitucionales de los partidos políticos en el ámbito local*

Los partidos políticos son la base de toda democracia electoral. En el Apartado B del artículo 17 de la constitución local se establece que los partidos políticos son entidades de interés público que tienen como fin promover la participación de la ciudadanía en la vida democrática del Estado; como organizaciones de ciudadanos, hacen posible el acceso de estas personas al ejercicio del poder público, de acuerdo con los principios y programas que postulen.

La reforma constitucional de 2012 y la de 2013 abren la posibilidad para que, a la par de los partidos políticos, el legislador local regule las candidaturas independientes en el procesos electorales locales como instrumentos para acceder al poder público. La constitución local establece en el artículo 12 el derecho de los ciudadanos a solicitar el registro de candidatos independientes ante la autoridad electoral cumpliendo con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación aplicable en la materia. Al respecto, el Código de Elecciones dedica el Libro Octavo a regular las candidaturas independientes para Gobernador, Diputados Locales y Miembros de los Ayuntamientos por el principio de mayoría relativa, especificando el proceso de selección de candidatos Independientes, la convocatoria, los actos previos al registro de candidatos, la obtención del apoyo ciudadano, su registro, sus derechos y obligaciones, sus representantes ante el Instituto y Mesas de Casilla, su financiamiento, propaganda, acceso a radio y TV, y su fiscalización.

A nivel federal la necesaria constitucionalización de los partidos políticos en México se concretó, en definitiva, con la reforma política de 1977. En los procedimientos electorales de las entidades federativas pueden observarse tres garantías constitucionales fundamentales a favor de los partidos políticos: a) la de los partidos políticos nacionales para participar en las elecciones locales; b) la relativa al financiamiento público (que se consagra paralelamente a la obligación de transparencia de los gastos ocasionados por su

ejercicio); y, c) la referente al acceso gratuito a espacios en radio y TV a través del IFE (INE).

La reforma de 2007 obligó a las legislaturas estatales a reformar las reglas que regulan el financiamiento de los partidos políticos a nivel estatal para hacerlo congruente con los límites y modalidades que la Constitución federal determina. En ese sentido, el cambio más relevante es el que tendrá que ver con los límites máximos al financiamiento privado que por concepto de aportaciones de simpatizantes podrán recibir en conjunto los partidos, ya que ese monto se ajusta a 10% del tope de gasto campaña de gobernador fijado para la última elección (Art. 229 y 248 CEPC).

Las normas locales que establecen las modalidades del acceso de los partidos políticos a la radio y la televisión, ya sea como prerrogativa o bien a través de la compra de publicidad, para establecer que la única autoridad en el país que regulará ese acceso será el INE y para ello utilizará de manera exclusiva los tiempos que en dichos medios corresponden al Estado, lo cual fue contemplado en el Artículo 81 (CEPC).

Asimismo, la normatividad local fija las reglas y criterios a que se sujeta la asignación y distribución del financiamiento público de acuerdo con la disponibilidad presupuestal, garantizando que lo reciban en forma equitativa y que éste sea destinado para su sostenimiento y el desarrollo de sus actividades ordinarias y las tendentes a la obtención del voto durante los procesos electorales. Del mismo modo se regularán el financiamiento privado, que en ningún caso podrá ser superior ni equivalente al del total del financiamiento público, los gastos que podrán erogar los partidos políticos, coaliciones, precandidaturas y candidaturas en las precampañas y campañas electorales; los métodos de financiación, procedimientos de fiscalización y vigilancia de los recursos de los partidos políticos, y las sanciones correspondientes.

Los partidos políticos registrados o acreditados ante el Instituto, para efectos de su intervención en los procesos electorales, podrán

formar coaliciones en los términos que señale la Ley, a fin de postular a los mismos candidatos en las elecciones en que participen.

Los partidos políticos y coaliciones, podrán celebrar procesos de selección interna para elegir a las personas que serán registradas como candidatas para contender a los cargos de elección popular, de conformidad con lo que establezca las leyes de la materia. La duración de las precampañas electorales no podrá exceder de treinta días.

El artículo 116 constitucional establece que el partido político local que no obtenga, al menos, el tres por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o Legislativo locales, le será cancelado el registro.

#### *Derecho penal electoral local*

El inciso i de la fracción IV del artículo 116 constituye la base constitucional del derecho penal electoral local. En él se dispone que las constituciones de los estados y las leyes electorales deban garantizar la tipificación de delitos y de faltas electorales, así como las sanciones a las que, por su comisión, se hagan acreedores quienes incurran en unos u otras.

El artículo 17 de la Constitución local en su Apartado C establece que la Ley establecerá las conductas tipificadas como delitos electorales y las sanciones que por ellas se deba imponer. Asimismo, determina que la persecución e investigación de los delitos electorales, lo hará una fiscalía especializada en materia electoral.

#### *El Derecho electoral municipal*

Los municipios constituyen la «base de la división territorial y de



la organización política y administrativa» de los estados de la República (art. 115, primer párrafo)<sup>23</sup>. Las principales reglas electorales de los municipios se encuentran en las fracciones I y VIII del artículo 115 constitucional, sin soslayar los contenidos de la fracción IV del artículo 116 en lo que resulten aplicables a este ámbito.

En el texto primitivo del artículo 115 de la Constitución federal se previó que los estados adoptarían para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, insituyéndose al municipio como la base de su división territorial y organización política y administrativa. Sin embargo, este texto no proveyó mayor normativa para las cuestiones electorales municipales, pues sólo dispuso, en la fracción I, que cada municipio sería administrado por un ayuntamiento de elección popular directa<sup>24</sup>.

No fue sino con el decreto publicado en el DOF el 29 de abril de 1933 cuando se introducen ciertos principios rectores de derecho electoral municipal. Al añadirse un segundo párrafo a la mencionada fracción I, se constitucionalizó él, hasta esa fecha, vigente principio de no reelección inmediata para los funcionarios públicos de los ayuntamientos: presidentes municipales, regidores y síndicos elegidos en votación popular directa. Al mismo tiempo, desde entonces se dispone que las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad, llegaran a desempeñar las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, tampoco puedan ser elegidas para el período inmediato.

---

<sup>23</sup>Véase López Chavarría (1994).

<sup>24</sup>Posteriormente, con la reforma publicada en el DOF el 23 de diciembre de 1999, se sustituyó la locución «administrado» por la de «gobernado», para adjetivar la función que tiene el ayuntamiento en la institución municipal. Un sector de la doctrina ve en esta modificación la superación de la concepción gerencial del municipio, que lo entendía como una mera forma de descentralización administrativa, al reconocérsele, con este vocablo, como una verdadera instancia autónoma de gobierno, como un ente desde cuyo seno también se ejerce el poder político, a la manera en que éste se despliega en los estados y en la Federación.

Además, también se cerró la posibilidad de que estos funcionarios pudieran llegar a postularse con el carácter de suplentes para la elección inmediata posterior. En cambio, para la hipótesis de los funcionarios municipales suplentes, las consecuencias son distintas: siempre que no hayan llegado nunca a estar en ejercicio, éstos se encuentran, desde luego, autorizados para postular como propietarios para el período inmediato.

Un paso importante en la democratización de los ayuntamientos lo constituyó la reforma política de 1977. A ella se debe la consagración del principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos que, en el texto incorporado por el decreto respectivo, era limitado al de aquellos municipios cuya población excediera los trescientos mil habitantes<sup>25</sup>.

Con la gran reforma al artículo 115 constitucional del DOF de 3 de febrero de 1983, se añaden tres párrafos a la fracción I para prever la suspensión y la desaparición de los ayuntamientos, así como la suspensión o revocación del mandato de alguno de sus miembros. Respecto de todos estos mecanismos, se incorporó a la Constitución federal que, para que procedan, se debe alcanzar el acuerdo de las dos terceras partes de los integrantes de las legislaturas locales.

Más tarde, con la no menos trascendente reforma publicada en el DOF el 23 de diciembre de 1999, se complementa el precepto al establecer que (al modificarse el art. 115, fracción I, primer párrafo los ayuntamientos quedarían integrados por un presidente municipal y por el número de regidores y síndicos que la ley respectiva determinare.

En el estado de Chiapas, el artículo 65 constitucional establece que cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal,

---

<sup>25</sup>Un muy ilustrativo estudio de la situación actual de los sistemas electorales de los municipios mexicanos, en relación con la forma en que ha operado el principio de representación proporcional, es el de Acedo (2003).

un Síndico y tres Regidores Propietarios y sus Suplentes de Mayoría Relativa, en aquellos Municipios cuya población no exceda de 7,500 habitantes. Un Presidente, un Síndico Propietario y un Suplente; seis Regidores Propietarios y tres Suplentes de Mayoría Relativa en aquellos Municipios cuya población sea de más de 7,500 habitantes y no exceda de 100,000 habitantes. Un Presidente, un Síndico Propietario y un Suplente; ocho Regidores Propietarios y cuatro Suplentes de Mayoría Relativa en aquellos Municipios cuya población sea de más de 100,000 habitantes.

Además de aquellos electos por el sistema de mayoría relativa, los Ayuntamientos se integrarán con un número adicional de regidores, electos según el principio de representación proporcional y con base en las fórmulas y procedimientos determinados en el Código de Elecciones y Participación Ciudadana, conforme a lo siguiente:

- I. En los Municipios con población hasta de siete mil quinientos habitantes, se integrarán con dos Regidores más.
- II. En los Municipios con población de siete mil quinientos uno hasta cien mil habitantes, con cuatro Regidores más.
- III. En los Municipios con población de más de cien mil habitantes, con seis Regidores más.

## FUENTES

ACEDO, Blanca 2003 «Los sistemas electorales municipales en México: la incorporación del principio de representación proporcional». En: J. Martínez Uriarte & A. Díaz Cayeros (coords.), De la descentralización al federalismo. Estudios comparados sobre el gobierno local en México (pp. 279-344). México, D. F.: Miguel Ángel Porrúa / Centro de Investigación para el Desarrollo.

ARNALDO ALCUBILLA, Enrique 2000 «Sufragio». En: Diccionario Electoral (t. II). San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) / Agencia Española de Cooperación Internacional.

ARTEAGA NAVA, Elisur 1997 La controversia constitucional, la acción de inconstitucionalidad y la facultad investigadora de la Corte. El caso Tabasco y otros. México, D. F.: Monte Alto (tercera ed.).

BARQUÍN ÁLVAREZ, Manuel 1994 «La calificación de las elecciones en México». En: Las reformas de 1994 a la Constitución y legislación en materia electoral (pp. 43-51). México, D. F.: Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) / Corte de Constitucionalidad de Guatemala / Procurador de Derechos Humanos de Guatemala.

BEGNÉ GUERRA, Alberto 2003 Democracia y control de constitucionalidad. Los derechos político-electorales del ciudadano y el acceso a la justicia. México, D. F.: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

BRAGE CAMAZANO, Joaquín 2000 La acción de inconstitucionalidad. México, D. F.: UNAM (segunda ed.).

CÁRDENAS GRACIA, Jaime F. 1996 Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional. México, D. F.: UNAM. 2003 «Artículo 116. Comentario». En: M. Carbonell (coord.), Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada (t. IV: Artículos 94-122). México, D. F.: Porrúa / UNAM (17ª ed.).

CARPISO, Jorge 1999a «XV. La reforma política mexicana de 1977». En: J. Carpizo, Estudios constitucionales (pp. 351-405). México, D. F.: Porrúa / UNAM (séptima ed.). 1999b «XXIII. El princi-

pio de no-reelección en México». En: J. Carpizo, Estudios constitucionales (pp. 519-531). México, D. F.: Porrúa / UNAM (séptima ed.). 2000 «Reformas constitucionales al Poder Judicial Federal y a la jurisdicción constitucional, del 31 de diciembre de 1994». En: J. Carpizo, Nuevos estudios constitucionales (pp. 181-222). México, D. F.: Porrúa / UNAM.

CARPIZO, Jorge & Diego VALADÉS 2002 El voto de los mexicanos en el extranjero. México, D. F.: Porrúa.

CHACON ROJAS, Oswaldo, 2010; *Políticos Incumplidos y la esperanza del control democrático*. Editorial Fontamara, México 2.

DALLA VÍA, Alberto Ricardo 2003 «El régimen electoral y los partidos políticos». En: A. M. Hernández & D. Valadés (coords.), Estudios sobre federalismo, justicia, democracia y derechos humanos. Homenaje a Pedro J. Frías (pp. 55-69). México, D. F.: UNAM.

DE ANDREA SÁNCHEZ, Francisco José 2002 Los partidos políticos. Su marco teórico-jurídico y las finanzas de la política. México, D. F.: UNAM.

DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto 2003 Derecho electoral mexicano. México, D. F.: Centro Universitario Allende.

DE LA PEZA MUÑOZCANO, José Luis 1997 «La reforma federal en materia electoral y su impacto en las legislaturas locales». En: H. Fix-Fierro & J. R. Jiménez Gómez (coords.), Revista Ameinape. La Administración de Justicia en México, 3, enero-junio, 17-25. México, D. F.

DUVERGER, Maurice 1972 Los partidos políticos [Traducción de Julieta Campos y Enrique González Pedrero]. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica (FCE).

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge 2003a Poder legislativo. México, D. F.: Porrúa / UNAM. 2003

FIX FIERRO, Héctor 1996 «La defensa de la constitucionalidad en la reforma judicial de 1994». En: Reforma constitucional en México y Argentina (pp. 41-57). México, D. F.: UNAM/ Corte de Constitucionalidad de Guatemala.

FIX-ZAMUDIO, Héctor & Salvador VALENCIA CARMONA 2001 Derecho constitucional mexicano y comparado. México, D. F.: Porrúa (segunda ed.).

GÁMIZ PARRAL, Máximo N. 2000 Derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas. México, D. F.: UNAM (segunda ed.).

GIRÓN LÓPEZ, Ma. del Carmen 1999 «Autonomía e independencia de los tribunales electorales de los Estados». En: J. J. Orozco Henríquez (comp.), Justicia electoral en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral (t. III, pp. 1101-1109). México, D. F.: UNAM.

GONZÁLEZ DE LA VEGA, René 1997 Derecho penal electoral. México, D. F.: Porrúa.

LÁYNEZ POTISEK, Javier 1997 «El control constitucional en materia político-electoral en México». En: La actualidad de la defensa de la Constitución (pp. 187-200). México, D. F.: UNAM/ Suprema Corte de Justicia de la Nación.

LÓPEZ CHAVARRÍA, José Luis 1994 Las elecciones municipales en México (estudio jurídico-político). México, D. F.: UNAM.

MÁRQUEZ RÁBAGO, Sergio R. 2002 Evolución constitucional mexicana. México, D. F.: Porrúa. 2003 Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos. Sus reformas y adiciones. México, D. F.: Porrúa.

NOHLEN, Dieter 2002 «Sistemas electorales». En: F. Berlín Valenzuela (coord.), El Estado contemporáneo y su reconstrucción institucional (pp. 83-100). México, D. F.: Porrúa.

QUINTANA ROLDÁN, Carlos F. 2002 Derecho municipal. México D. F.: Porrúa (sexta ed.).

RODRIGUEZ LOZANO, AMADOR, 2006; “Nuevas reformas e instituciones para el control del gasto público en México”, en El Estado Constitucional Contemporáneo. Culturas y sistemas jurídicos comparados, Tomo II, Valadés, Diego y Miguel Carbonell, Coords, México, UNAM- IJ, pp. 29-39.

RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita 1998 Derecho municipal. México D. F.: Porrúa (segunda ed.).

SOTO FLORES, Armando 1995 «El derecho constitucional electoral de 1917-1996». En: Revista de la Facultad de Derecho de México, 203-204, septiembre-diciembre. México, D. F.

VALENCIA CARMONA, Salvador 2002 «Derecho municipal». En: Enciclopedia Jurídica Mexicana (t. XI). México, D. F.: Porrúa / UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2003 Derecho municipal. México, D. F.: Porrúa.





# **LA COMISION ESTATAL DE LOS DERECHOS HUMANOS**

PEDRO SERGIO BECERRA TOLEDO



## I. ANTECEDENTES NACIONALES

Los antecedentes de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) en nuestro país, datan de la década de los 80's del siglo XX; sin embargo, muchos autores han señalado erróneamente como antecedentes de esta institución a la Procuraduría de Pobres del Estado de San Luis Potosí en 1847 y en el siglo XX la Procuraduría Federal del Consumidor en 1975, la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Nuevo León en 1979, la Procuraduría de Vecinos del municipio de Colima en 1984. Al respecto, el Doctor Jorge Carpizo señaló sobre esto: “existe el prurito de andarles buscando antecedentes -y mientras más remotos, mejor- a las instituciones, aunque en muchas ocasiones resulte muy forzado su parentesco... ninguno de ellos puede ser considerado un *Ombudsman*.”<sup>1</sup>

En este mismo sentido, los antecedentes más aceptados al ombudsman mexicano es la Defensoría de los Derechos Universitarios de la Universidad Nacional Autónoma de México creada en 1985 y la Procuraduría de Protección Ciudadana, creada en el Estado de Aguascalientes en el año de 1988.<sup>2</sup> Entre estos años tam-

---

<sup>1</sup>Carpizo, Jorge, “Algunas semejanzas entre el ombudsman español y el mexicano”, *Cuestiones constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Comparado*, número 9, Julio-Diciembre de 2003, IJ-UNAM, México, p. 70.

<sup>2</sup>*Ídem*.

bién se crearon otros organismos que también son considerados válidos como antecedentes del Ombudsman en México como son: la Procuraduría para la Defensa del Indígena en el Estado de Oaxaca en 1986, la Procuraduría Social de la Montaña en el Estado de Guerrero en 1987, la Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes en 1988, por su parte, el municipio de Querétaro crea en ese mismo año la Defensoría de los Derechos de los Vecinos.<sup>3</sup>

Respecto de los antecedentes directos de la CNDH, se señala la creación de la Dirección General de Derechos Humanos dependiente de la Secretaría de Gobernación el 13 de febrero de 1989<sup>4</sup>.

Posteriormente, el 6 de junio de 1990, se publicó en el Diario Oficial el decreto presidencial que creaba a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, organismo desconcentrado de dicha dependencia con el objetivo de promover y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa de los derechos humanos.

La CNDH, logró dar resultados en poco tiempo, dando paso a una reforma constitucional para fuera incluida en la ley fundamental, publicándose en el Diario Oficial de la Federación, el 28 de enero de 1992, un apartado B al artículo 102 constituyéndose como un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, dándose de esta forma el surgimiento del llamado Sistema Nacional No Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos, cuyos principios fueron los siguientes: a) la creación de organismos de protección de los derechos humanos; b) la expedición de recomendaciones públicas autónomas no obliga-

---

<sup>3</sup>Natarén Nayayapa, Carlos F., *La defensa no jurisdiccional de los derechos fundamentales en México. Estudio del sistema nacional de organismos de protección de derechos humanos*, CNDH, México, 2005, pp 76-86.

<sup>4</sup>Estrada, Alexei Julio, *El ombudsman en Colombia y en México. Una perspectiva comparada*, Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, número 7, UNAM, México, 1994, p. 33.

torias para la autoridad; c) el establecimiento de su competencia; d) la figura del *ombudsman* judicial, y e) la creación de un sistema nacional no-jurisdiccional de protección de los derechos humanos. Dicho precepto constitucional ordenaba que tanto el Congreso de la Unión como las legislaturas de los Estados deberían crear, en el ámbito de sus respectivas competencias, organismos de protección de los derechos humanos que otorga el orden jurídico mexicano, similares al nacional.

Sin duda, el principal objetivo de la iniciativa presidencial fue alcanzar el más alto nivel normativo para la existencia y funcionamiento de instituciones que, en los diferentes niveles de gobierno, coadyuvaran a hacer realidad uno de los fundamentales propósitos del estado mexicano: promover y preservar los derechos humanos y garantizar su ejercicio pleno.

En la exposición de motivos la iniciativa de dicha reforma destacó la necesidad de construir una nueva relación del Estado con la sociedad por la vía del derecho: único medio que da permanencia efectiva a la transformación, fomenta la dignidad y libertad de cada uno y da sustento firme a la promoción de justicia. De igual forma, se señaló que la creación de la CNDH se inscribió no sólo en ese cambio, sino también en el marco de la cooperación internacional para enfrentar asuntos de interés recíproco, ya que mediante la firma de diversas convenciones que preveían el respeto a los derechos y libertades básicos y la obligación de garantizar su libre y pleno ejercicio, México estaba comprometido en la promoción, protección y defensa de los derechos humanos.<sup>5</sup>

Una de las principales funciones de dichos organismos es la expedición de recomendaciones que: a) no son obligatorias para la autoridad, pero ésta se inclina a aceptarlas por el costo político y social que implicaría rechazarlas; b) son autónomas, en el sentido de que se fundamentan únicamente en las pruebas contenidas en el

---

<sup>5</sup>Goslinga Ramírez, Lorena, et. al, *Evolución del marco normativo del ombudsman nacional mexicano: 1990-2002*, CNDH, México, 2002, p. 39.

expediente de la investigación, y c) son públicas para que la sociedad conozca el caso y pueda apoyar al *ombudsman* a conseguir que la violación de derechos humanos sea resarcida por la respectiva autoridad.<sup>6</sup>

La competencia de esos organismos se estableció en el conocimiento de “quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos”. La excepción a este Poder en actos administrativos se debió a petición expresa del propio Poder, alegando su papel de custodio de la Constitución.<sup>7</sup>

El 29 de junio de ese mismo año se publica la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que la preveía como organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuyo titular sería nombrado por el Presidente de la República con aprobación de la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente. Por su parte, el Reglamento de la Comisión fue publicado el 12 de noviembre de 1992 en el Diario Oficial de la Federación.<sup>8</sup>

Es el 13 de septiembre de 1999, cuando se publica en el Día-

---

<sup>6</sup>Carpizo, Jorge, “México: Poder Ejecutivo y Derechos Humanos, 1975-2005”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Nueva serie, Año XLII, Número 126, Septiembre-Diciembre 2009, IJ-UNAM, México, pp.1267-1268.

<sup>7</sup>“La causa principal de la creación de la CNDH fue el aumento alarmante de las violaciones de los derechos humanos cometidas principalmente por los ministerios públicos y policías federales que tenían a su cargo la lucha contra el narcotráfico. Acontecieron casos que alarmaron e indignaron a la sociedad mexicana y que le dieron la vuelta al mundo. El asesinato de la licenciada Norma Corona, distinguida luchadora de los derechos humanos de Sinaloa, decidió al gobierno mexicano a tomar medidas de fondo con la finalidad de parar dichas violaciones. La creación de la CNDH se dio en un clima de escepticismo social. Su marco jurídico no era el más apropiado porque fue constituida como un organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. Ese marco jurídico siempre se contempló como provisional y que sería afinado con las experiencias que la CNDH fuera obteniendo”. Ver Carpizo, Jorge, “La reforma constitucional de 1999 a los organismos protectores de derechos humanos”, *Cuestiones Constitucionales, Revista mexicana de Derecho Constitucional*, número 3, Julio-Diciembre 2000, IJ-UNAM, México, p. 28.

<sup>8</sup>Natarén Nandayapa, Carlos F., *Op. Cit.*, nota 3, p. 99.

rio Oficial de la Federación una reforma al marco constitucional que la constituye como una institución con plena autonomía de gestión y presupuestaria, modificándose la denominación, por lo que de Comisión Nacional de Derechos Humanos pasó a ser Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Por su importancia transcribo dicha reforma:

Artículo 102.-

A. (. . .)

B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas .

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán substituidos los

dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo período.

El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien lo será también del Consejo Consultivo, será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Al efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas<sup>9</sup>.

Cabe mencionar que el 26 de noviembre de 2001 se dio un paso más hacia la consolidación de la autonomía de la CNDH, al publicarse en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones y rubros de la Ley de la CNDH, con la finalidad de ajustar el texto legal a la reforma constitucional de 1999.

De esta forma la Comisión Nacional de los Derechos Humanos transitó por tres etapas: Como un organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación de 1990 a 1992; como un organismo descentralizado de 1992 a 1999 y de 1999 a la fecha como un organismo constitucional autónomo.<sup>10</sup>

<sup>9</sup>Reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de septiembre de 1999, consultada en [https://www.scjn.gob.mx/normativa/analisis\\_reformas/Analisis%20Reformas/00130162.pdf](https://www.scjn.gob.mx/normativa/analisis_reformas/Analisis%20Reformas/00130162.pdf).

<sup>10</sup>Morales Sánchez, Julieta y Guzmán Hernández, Esperanza, "Organismos constitucionales autónomos en materia de derechos humanos" en González Oropeza, Manuel y Cienfuegos Salgado, David (coords.), *estudios de derecho constitucional local*,



## II. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA COMISIÓN ESTATAL DE LOS DERECHOS HUMANOS EN CHIAPAS.

A partir de la reforma al artículo 102, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Chiapas al igual que el resto de las entidades del país, decidió emprender acciones para promover la cultura y la defensa de los derechos humanos.

Por ello, en 1992, el Honorable Congreso del Estado de Chiapas aprobó una reforma constitucional para otorgarse facultades y poder crear una Comisión Estatal de los Derechos Humanos en Chiapas. Fue el gobernador del Estado, Patrocinio González Garrido, quien envía la iniciativa de reforma al artículo 47 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas agregando un apartado B en donde se establece:

El Congreso del Estado, creará y establecerá mediante un organismo administrativo desconcentrado de protección, respeto y defensa de los derechos humanos. Este organismo conocerá de quejas en contra de actos, hechos u omisiones de naturaleza administrativa, que provengan de autoridades o servidores públicos que violen los mismos, con excepción de los del Poder Judicial del Estado. Podrá formular recomendaciones públicas autónomas y de ninguna manera obligatorias para las autoridades o servidores involucrados.

Este organismo carecerá de competencia para conocer de materias jurisdiccional laboral y electoral.<sup>11</sup>

En la exposición de motivos de dichas reforma constitucional se reiteró que la concepción del respeto a los derechos humanos, enlaza a los ciudadanos sin importar credos religiosos,

---

México, Poder Judicial del Estado de Chihuahua, Congreso del Estado de Chihuahua, Editora Laguna, 2011, pp. 223 y 224.

<sup>11</sup>Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de Chiapas del 25 de Marzo de 1992, Número190, p. 6.

económicos, culturales, gremiales o políticos. Estableciendo la imposibilidad de que los derechos humanos sean patrimonios de unos cuantos, o garantías que permitan excepciones, ya que amparan igual a sus beneficiarios y nadie puede alegarlos en detrimento de otros. Lo mismo los tienen los indígenas que los mestizos; los pobres que los acomodados, los ejidatarios, los comuneros y los pequeños propietarios; hacer distinciones equivaldría negar el valor intrínseco de estos derechos, para quedarnos con una figura de protección caprichosa o interesada, desprovista de la imparcialidad que debe animar su auténtica defensa y protección;

En cumplimiento al nuevo mandato constitucional aprobado, el Congreso del Estado Local aprueba la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, misma que fue publicada el 2 de Diciembre de ese mismo año<sup>12</sup>.

Así nace la Comisión Estatal de los Derechos Humanos en Chiapas, como un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con el objetivo esencial de protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previsto por el orden jurídico mexicano, procurando en todo caso, el respeto de la cultura, costumbre y tradiciones de los grupos étnicos de la entidad.<sup>13</sup>

El principal objetivo del nuevo organismo, fue el de proteger los derechos humanos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En la exposición de motivos de esta ley secundaria se estableció que el estado derecho solo se configuraría a plenitud si sus instrumentos legales son adecuados para ordenar la realidad social. Este orden habría de alcanzarse sin mengua de libertades, por lo que se debía garantizar el cabal respeto a las garantías individuales, preservar los derechos sociales,

---

<sup>12</sup>Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de Chiapas del 2 de diciembre de 1992, Decreto número 5, Número 227, Segunda sección.

<sup>13</sup>Artículo 2º, Título Primero, Capítulo único de las disposiciones generales de la Ley de la CEDH de 1992.

auspiciar el ejercicio sin cortapisas de las libertades ciudadanas, e impedir en todo caso y en todas las circunstancias, la impunidad para quienes vulneran el orden jurídico, castigando todas las conductas antisociales; se estableció que la sociedad ha orientado su evolución con sustento en la moral y en la conducta ética de sus integrantes, cuya vivencia tiene como columna vertebral la vigencia del orden jurídico, basado en la idea primigenia del respeto inmanentes al hombre; que el respeto a los derechos humanos es esencial para lograr la transformación de nuestra sociedad. Solo así sería posible la convivencia pacífica de sus componentes tan plurales y contradictorios, solo así se podría lograr que de esa diversidad surja la fuerza de la unidad, que con libertad y justicia haga posible la grandeza que estamos empeñados en construir como destino de Chiapas; que los derechos humanos no existen ni pueden concebirse al margen o por encima de nuestro orden jurídico y por ello debía estar muy claro para todos que su mejor garantía radica en su respeto y defensa, que tiene la más alta prioridad y para lograrlo es muy importante poder formar la conciencia individual y social de que esos derechos amparan por igual a todos, que no hay diferencia de grado o valor o principio de excepción, porque el actor de la violación, o el sujeto del derecho violado, tengan determinadas características étnica, sociales, económicas, culturales, religiosas, gremiales o políticas.

Así mismo quedó estipulado que aún y cuando el organismo recién creado actuaría en el ámbito de su competencia territorial en el estado de Chiapas, lo quejosos podían inconformarse ante el organismo creado a nivel nacional, es decir, la CNDH, respecto de recomendaciones de la comisión estatal, permitiendo, con ello unidad de criterio en la forma, términos, y medios para respetar y salvaguardar los derechos humanos al amparo de los principios de seguridad, objetividad y certezas jurídicas.

La Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de 1992 estableció desde su creación, en su artículo tercero, que la

Comisión tendría competencia en todo el territorio del estado de Chiapas para conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los derechos humanos cuando éstas fueren imputadas a autoridades y servidores públicos estatales, con excepción de los del poder Judicial del Estado.

El Consejo tuvo entre su encomienda, establecer los lineamientos generales de actuación de la Comisión, aprobar el reglamento interno de la Comisión Estatal, así como las normas de carácter interno relacionadas con la comisión, aprobar las normas de carácter relacionadas con la Comisión Estatal, opinar sobre el proyecto de informe anual de la presidencia presente al Congreso del Estado y al titular del poder Ejecutivo Estatal, solicitar a la presidencia información adicional sobre los asuntos a que se encuentran en trámite, y conocer el informe de la Presidencia respecto al ejercicio presupuestal.

En la dinámica de los tiempos, la actividad de defensoría de los derechos humanos, requirió darle una nueva y renovada faceta, desapareciendo la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, luego de 12 años de existencia, como tal. (25 de Marzo de 1992/10 de Noviembre de 2004).

El mes de Noviembre de 2004, el Ejecutivo Estatal, envía al Congreso la Iniciativa de la Ley para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos en el Estado de Chiapas.

Con la nueva ley se crea una nueva figura jurídica, la Comisión de los Derechos Humanos, abrogando la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos misma que le da legalidad la LXI Legislatura del Congreso del Estado.<sup>14</sup>

Posteriormente, la Sexagésima Tercera Legislatura del Honorable Congreso del Estado aprobó diversas reformas a la Constitución Política del Estado de Chiapas; como parte de las novedades de la reforma constitucional, destaca en el artículo 48 de

---

<sup>14</sup>Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de Chiapas del 10 de Noviembre de 2004, Decreto 267, Número 270.

dicha reforma, la creación del Consejo Estatal de los Derechos Humanos, por medio del cual se moderniza la institución encargada de promover y proteger los derechos humanos y libertades fundamentales de las personas que habitan y transitan por el Estado de Chiapas, así como prevenir y erradicar todas las formas de discriminación, innovando al Organismo a través de cambios estructurales y funcionales que otorguen una participación democrática y plural a la sociedad.<sup>15</sup>

La novedad de este nuevo organismo es que estaba conformado por cinco consejeros quienes durarían en su encargo cuatro años, con posibilidad de reelección un período más y sólo podrían ser removidos de sus funciones mediante juicio político de conformidad con esta misma constitución local. De entre los integrantes del Consejo, uno de ellos ocupará el cargo de Presidente.

Los Consejeros de dicho Consejo Estatal de los Derechos Humanos se conformaron atendiendo a lo siguiente:

- a. Un consejero fue electo y designado mediante voto de las dos terceras partes de los miembros presentes en el Honorable Congreso del Estado, o en sus recesos por la Comisión Permanente con la misma votación calificada, conforme a la convocatoria que fue emitida para tal efecto.
- b. Un segundo consejero, fue electo y designado mediante consulta popular, a través de los procedimientos de participación ciudadana que establecía la ley y que fue llevado a cabo por el Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana, quien también emitió una convocatoria.
- c. Un tercer consejero, fue designado por los rectores de las Universidades públicas del Estado de Chiapas.
- d. Un cuarto consejero fue designado por Organismos No

---

<sup>15</sup>Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de Chiapas del 27 de octubre de 2010, Decreto 382, Número 259, Tomo III, Segunda sección.

Gubernamentales de Derechos Humanos con sede en el estado de Chiapas, y que hayan realizado gestiones, por lo menos, durante cinco años ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y/o ante el alto comisionado de las Naciones Unidas para Derechos Humanos.

- e. Un quinto Consejero, representante de los pueblos indígenas que señala el artículo 13 de esta Constitución, será electo y designado mediante consulta pública, transparente e informada por medio del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana.

Dicho consejo contaba con las siguientes Comisiones, las cuales eran presididas por cada uno de los consejeros a excepción del Presidente Consejero:

- I. Comisión de Asuntos Generales de los Derechos Humanos.
- II. Comisión de Atención a los Derechos Humanos de Migrantes.
- III. Comisión de Equidad de Género.
- IV. Comisión de Atención a los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas.

En caso que un servidor público hiciera caso omiso a las recomendaciones emitidas por el Consejo, este sería citado a comparecer ante la Comisión de Derechos Humanos del Congreso del Estado, para exponer las causas que motivaron la inobservancia, conforme lo determinara la ley respectiva.

Cuando se emitiera alguna recomendación por parte de un organismo internacional de los Derechos Humanos o por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la autoridad estatal y/o municipal responsable que acepte la recomendación o que sea res-

ponsable según resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, o de otros instrumentos jurídicamente vinculantes, deberá encargarse de adoptar medidas que culminen con la reparación total del daño, en el caso de que sea sugerido como medida de cumplimiento, previendo los recursos presupuestales necesarios para ellos.<sup>16</sup>

Con esta reforma trató de fortalecerse la institución, pues a partir de ella se conformó por cinco consejeros, cuyo proceso particular de designación reviste modernidad, pluralidad y democracia, al ser elegidos por diversos procedimientos, como: un proceso de elección popular regulado por el Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana; designación directa por instancias de educación pública; elección mediante convocatoria, por parte del Honorable Congreso del Estado; designación por parte de los organismos de derechos humanos y elección por las autoridades tradicionales de las comunidades indígenas.

Veinte días después, mediante Decreto Número 437 publicado en el Periódico Oficial del Estado No. 267 de fecha 17 de noviembre del año 2010, fue aprobada la Ley del Consejo Estatal de los Derechos Humanos, misma que abrogó la Ley para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos en el Estado de Chiapas, publicada en el Periódico Oficial No. 270 de fecha 10 de noviembre del año 2004, para dar paso a una legislación, acorde a las necesidades de la sociedad actual, pero sobre todo a la problemática específica que se ostentaba en materia de protección de Derechos Humanos y a la evolución de los estándares internacionales en materia de Derechos Humanos, de manera tal que se trató de incidir desde un enfoque de género en impulsar una cultura de respeto, protección y garantía de los Derechos Humanos.

Consecutivamente mediante Decreto Número 256, publica-

---

<sup>16</sup>Artículo 48 de la Constitución Política del Estado de Chiapas, cuya reforma fue publicada en el Periódico Oficial de la Federación el 27 de octubre de 2010, Decreto 382, número 259, Tomo III, Segunda Sección.

do en el Periódico Oficial del Estado No 306 de fecha 21 de Junio del año 2011, se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Ley del Consejo Estatal de los Derechos Humanos, con el objetivo de modernizar y armonizar aún más al Organismo con los estándares internacionales en materia de Derechos Humanos.

Con esta nueva reforma a la ley secundaria el Consejo se erigió como órgano superior de dirección del mismo, con una concepción eminentemente deliberativa, con facultades para aprobar la emisión de recomendaciones, interponer juicio de inconstitucionalidad, realizar pronunciamientos generales, propiciar y proponer la corrección de prácticas jurídicas y administrativas indebidas, y solicitar la intervención de la soberanía popular por incumplimiento o no aceptación de recomendaciones, mismas que serán de manera integral, con enfoque de género, en apego a los compromisos internacionales del estado en materia de derechos humanos y a favor de las víctimas de violaciones a los derechos humanos mediante la reparación del daño.

Dentro de esta estructura reformada, las Comisiones y Relatorías revistieron una gran importancia y trascendencia en el trabajo del Consejo, ya que tienen una estructura especializada, integral y transversal, pero además son colegiadas, por lo tanto plurales, lo que enriquece las temáticas a tratar en ellas, de las que se prevé un seguimiento por el cumplimiento de sus acuerdos.

Se crea la Secretaría Ejecutiva como la columna operativa y permanente más importante del Consejo, ya que en ésta descansa el trabajo operativo permanente, lo que garantiza la continuidad de las labores del mismo.

Se establece la Coordinación General Ejecutiva, como un órgano técnico dependiente del pleno del Consejo, presidida por el Consejero Presidente y coordinada por la Secretaría Ejecutiva, dicha Coordinación garantizó la operatividad y funcionalidad de los trabajos encomendados por la ley, así como el seguimiento puntual de los acuerdos que emita el Pleno del Consejo.



Se estableció el Servicio Profesional en Derechos Humanos, que garantizó que el personal cumpla con profesionalismo y responsabilidad las tareas encomendadas al Consejo por la ley. Además de representar un nuevo esquema de organización del trabajo que ofreció estabilidad laboral y el derecho a una carrera profesional, el Servicio Profesional garantizó términos de especialización y calidad en la prestación del servicio público.

Esta reforma, de manera clara hizo que el Consejo Estatal de los Derechos Humanos fuera un organismo encargado de supervisar, monitorear y vigilar tanto el debido respeto y garantía de los derechos humanos, bajo los principios de igualdad y no discriminación.

Gracias a esta nueva estructura administrativa, el Consejo no solamente amplió y especializó la atención que prestó a las y los peticionarios que acudieron a ella a presentar alguna queja, sino también fortaleció la coordinación interna de los trabajos que desarrollaron habitualmente para cumplir con las atribuciones que dispuso la normatividad aplicable.

### III. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS DE 2011 Y SU REPERCUSIÓN EN LA COMISIÓN ESTATAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

El 10 de junio de 2011 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se modificó la denominación del Capítulo I del Título Primero y se reformó y adicionó a diversos artículos de la Constitución Federal; siendo esta la más importante reforma constitucional en materia de derechos humanos en nuestro país, que elevando al más alto rango constitucional a los derechos fundamentales, logrando con ello enormes avances en la protección, salvaguarda de la dignidad humana y armonización entre el derecho interno y el derecho internacional en esta materia, que permite la más amplia protección de las personas.

Por lo que respecta a las comisiones estatales y nacional que integran el sistema no jurisdiccional de los derechos humanos de-  
rechos humanos el artículo 102 apartado B también tuvo diversas  
modificaciones:

B. [...]

Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán re-  
comendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante  
las autoridades respectivas. Todo servidor público está obligado a  
responder las recomendaciones que les presenten estos organismos.  
Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumpli-  
das por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar,  
motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores  
o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las en-  
tidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de  
estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsa-  
bles para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto  
de que expliquen el motivo de su negativa.

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos elec-  
torales y jurisdiccionales.

[...]

Las Constituciones de los Estados y el Estatuto de Gobierno del Dis-  
trito Federal establecerán y garantizarán la autonomía de los orga-  
nismos de protección de los derechos humanos.

[...]

La elección del titular de la presidencia de la Comisión Nacional  
de los Derechos Humanos, así como de los integrantes del Consejo  
Consultivo, y de titulares de los organismos de protección de los de-  
rechos humanos de las entidades federativas, se ajustarán a un pro-  
cedimiento de consulta pública, que deberá ser transparente, en los  
términos y condiciones que determine la ley.

[...]

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el gobernador de un Estado, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal o legislaturas de las entidades federativas.<sup>17</sup>

Esta reforma resulta de gran trascendencia porque se destaca determinar la responsabilidad para servidores públicos en relación a las recomendaciones hechas por organismos de Derechos Humanos; también se establece la autonomía para los organismos protectores de Derechos Humanos de los Estados y del Distrito Federal; se diseñan nuevas reglas para la elección de los titulares de los organismos públicos de Derechos Humanos, tanto en la Federación como en las entidades federativas y se faculta a la Comisión Nacional de Derechos Humanos para investigar hechos que constituyan violaciones graves a los Derechos Humanos.

También se reformó el inciso g) de la fracción II del artículo 105, que incluyó dentro de las facultades de la Suprema Corte de Justicia la facultad de conocer de controversias que se susciten entre la Comisión Nacional de Derechos Humanos en contra de disposiciones que vulneren los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales de los que México sea parte.

Cabe mencionar además, que en los artículos transitorios del Decreto establecidos por el constituyente permanente, se determinó que en un plazo que no podría exceder de un año, los legisladores federales emitirían diversas leyes federales que regularían y reglamentarían los nuevos preceptos, contenidos en los artículos 1º, 11, 29 y 33. Así también se indicó que debido a las reformas

---

<sup>17</sup>Diario de Oficial de la Federación de 10 de junio de 2011, consultado en [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011) el 5 de diciembre de 2013.

constitucionales, se tendría que adecuar el marco jurídico relativo a los derechos humanos, específicamente en cuanto a los organismos locales y a la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en un plazo similar, es decir a más tardar al 2 de junio de 2012.

Es hasta el 16 de agosto de 2013 en que se publica en Chiapas una nueva reforma al artículo 55 de la Constitución Política del Estado de Chiapas, con el objeto de armonizar el marco constitucional local con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de derechos humanos, desapareciendo la figura del Consejo y volviendo la denominación de Comisión Estatal de los Derechos Humanos, recayendo la representación de dicho organismo en un Presidente, quien durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y solo puede ser removido mediante juicio político.

Esta nueva Comisión Estatal contará con Visitadurías Generales especializadas en Atención de Asuntos de la Mujer, Atención de Asuntos Indígenas y Atención de Asuntos de Migrantes. Asimismo se contempla un Consejo Consultivo integrado por Diez Consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso del Estado, o en sus recesos, por la Comisión Permanente, con la misma votación calificada.

La elección del titular de la Presidencia así como de los integrantes del Consejo Consultivo se ajustará a un procedimiento de consulta pública, que deberá ser transparente, en los términos y condiciones que determine la ley.

También se establece que cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por los servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; y que además podrán ser llamados por el Congreso del Estado o por la Comisión Permanente, en su caso, para que expliquen a ese órgano legislativo los motivos de su negativa, homologándolos con ello a la constitución federal.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup>Reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de Chiapas el 16 de agosto de 2013, Decreto 244, Número 49, Tomo III.

En los artículos transitorios de esta reforma se estableció la forma en que se realizaría esta transición de Consejo a Comisión Estatal de los Derechos Humanos: así, en el artículo tercero se señala que los recursos humanos, materiales y financieros seguirían formando parte de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, preservándose los derechos adquiridos de los trabajadores; en el artículo cuarto se especifica que los funcionarios del Consejo permanecerán en sus cargos hasta que se haga la designación correspondiente, conforme a lo dispuesto por la ley secundaria; respecto a los consejeros estos concluirían su función y en el caso del Secretario Ejecutivo este continuará en funciones y seguirá formando parte de la nueva Comisión Estatal, hasta la conclusión del período para el cual fue nombrado, con las mismas percepciones salariales y prestaciones sociales, de acuerdo a lo establecido en el artículo quinto; en el artículo sexto se mandata que para el nombramiento de los consejeros que integrarán el consejo consultivo ciudadano de la nueva Comisión Estatal, el período de dichos consejeros, vencerá para cada dos de ellos, el último día de diciembre de los años 2014, 2015, 2016 y 2017, respectivamente, y para los último dos restantes vencerá el último día de diciembre del año 2018.

Al aprobar los nombramientos, el Congreso del Estado, o la Comisión Permanente deberá señalar cuál de los períodos corresponderá a cada consejero, una vez aprobado el nombramiento de, por lo menos, seis consejeros, se realizará una sesión de apertura e instalación; a su vez, el artículo séptimo también transitorio dice que, en tanto se nombra al titular de la Comisión Estatal y a los miembros del Consejo Consultivo, el presidente del anterior Consejo Estatal, ejercerá las funciones de éste y atenderá los asuntos administrativos de la Comisión Estatal, el presidente del Consejo Estatal concluirá su encargo una vez que haya dado cuenta de los asuntos atendidos conforme a los párrafos anteriores, y realice la entrega recepción al nombrado Presidente de la Comisión Estatal, cuando éste último haya tomado la protesta respectiva; finalmente

en los artículos octavo y noveno transitorios se establece que, los compromisos y procedimientos a la entrada en vigor del presente decreto, hubiere contraído el Consejo seguirán siendo asumidos por la Comisión conforme a las disposiciones vigentes y en tanto se expiden las disposiciones legales, reglamentarias y acuerdos generales, seguirán siendo aplicadas las que se encuentran vigentes a la entrada en vigor de la reforma.

El 27 de Diciembre de 2013 se publica la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, con ello crea un ordenamiento que contiene las nuevas disposiciones que marca el orden constitucional, a efecto de brindar mejores resultados a los ciudadanos chiapanecos y dar paso a una legislación, acorde a las necesidades de la sociedad actual; así, mediante la presente Ley se amplían las atribuciones y se modifica su denominación, para quedar como Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, misma que tendrá por objeto la protección, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos establecidos en el orden jurídico mexicano y en instrumentos internacionales ratificados por el Estado mexicano, fomentar su respeto y observancia, fortalecer la cultura de la legalidad y el respeto a las costumbres y tradiciones de las comunidades indígenas de la Entidad; la defensa y promoción de los derechos humanos de los migrantes y sus familias, además de los derechos de las mujeres en el Estado de Chiapas.<sup>19</sup>

El actual titular de la CEDH fue propuesto por 19 organismos e instituciones no gubernamentales de manera unánime tras la convocatoria publicada el 23 de enero de 2013 y publicada en el Periódico Oficial del Estado número 084, por lo que, el 29 de enero de 2013 a propuesta de la Comisión de Derechos Humanos de la LXV Legislatura del Honorable Congreso del Estado de Chiapas, Juan Óscar Trinidad Palacios fue designado titular de la Comisión

---

<sup>19</sup>Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos publicada en el Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de Chiapas Número 07-2ª. Sección, Tomo I, Decreto número 308 el 27 de Diciembre de 2013.

Estatad de los Derechos Humanos, cargo que ocupará durante los próximos cinco años de acuerdo a la ley vigente.

Esta evolución que han tenido los derechos humanos en nuestro país, y sobre todo el Sistema No Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos, nos revela la importancia que reviste el fortalecimiento de estos organismos para la vida democrática de México y de Chiapas específicamente.

Con esta nueva institucionalización de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos se cumple con los parámetros de eficacia previstos en los Principios relativos al Estatuto y Funcionamiento de las Instituciones Nacionales de Protección y Promoción de los Derechos humanos también conocidos como los Principios de París, publicados el 7 de mayo de 1993 en el Diario Oficial de la Federación. Con ello, el organismo encargado de la promoción y defensa de los derechos humanos en Chiapas, busca una armonización de conformidad con las estructuras que tienen los organismos públicos de derechos humanos de las otras entidades federativas, así como del organismo Nacional, de tal forma que su nuevo diseño orgánico responda de manera eficaz las necesidades de la sociedad.

Por ello, es importante que se siga trabajando en la autonomía de estos organismos para que se logren los objetivos por el cual fueron creados, además de garantizar su eficacia y seguirse trabajando en la búsqueda de mecanismos para lograr resultados.

## FUENTES

CARPISO, Jorge, "La reforma constitucional de 1999 a los organismos protectores de derechos humanos", *Cuestiones Constitucionales, Revista mexicana de Derecho Constitucional*, número 3, Julio-Diciembre 2000, IJ-UNAM, México

-----"Algunas semejanzas entre el ombudsman español y el

mexicano”, *Cuestiones constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Comparado*, número 9, Julio-Diciembre de 2003, IJ-UNAM, México.

-----“México: Poder Ejecutivo y Derechos Humanos, 1975-2005”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Nueva serie, Año XLII, Número 126, Septiembre-Diciembre 2009, IJ-UNAM, México.

ESTRADA, Alexei Julio, “El ombudsman en Colombia y en México. Una perspectiva comparada”, *Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica*, número 7, UNAM, México, 1994.

GOSLINGA RAMÍREZ, Lorena, *et. al, Evolución del marco normativo del ombudsman nacional mexicano: 1990-2002*, CNDH, México, 2002.

MORALES SÁNCHEZ, Julieta y GUZMÁN HERNÁNDEZ, Esperanza, “Organismos constitucionales autónomos en materia de derechos humanos” en González Oropeza, Manuel y Cienfuegos Salgado, David (coords.), *estudios de derecho constitucional local*, México, Poder Judicial del Estado de Chihuahua, Congreso del Estado de Chihuahua, Editora Laguna, 2011.

NATARÉN NADAYAPA, Carlos F., *La defensa no jurisdiccional de los derechos fundamentales en México. Estudio del sistema nacional de organismos de protección de derechos humanos*, CNDH, México, 2005.

Diario Oficial de la Federación.

Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de Chiapas.

Constitución Política del Estado de Chiapas.

Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos.



# **DERECHO ASISTENCIAL**

OMAR DAVID JIMÉNEZ OJEDA



## INTRODUCCIÓN

[Hubo una vez un país en el que] en su experiencia de las cosas políticas y sobre todo, de las económicas y financieras, e impregnadas sus clases superiores de jacobismo francés, resulto que... no supo gobernarse por sí solo, que arrasó cuanto pudo del viejo régimen, sin acertar a reemplazarlo con otro mejor, que ensayó en vano todas las formas de gobierno, que vivió en perpetuo estado de anarquía, que hizo varias veces bancarrota, que se desprestigió en el exterior... y que cuando al fin logro derribar al Imperio y librar al territorio del yugo intervencionista y de la influencia retrógrada... el pueblo se encontró exhausto, comprometida su situación económica y hacendaría, y obligado, después de medio siglo de anarquía a rehacerlo todo y construirlo.<sup>1</sup>

La cita anterior tiene más de cien años, son palabras del General Porfirio Díaz publicadas en el *Sunset Magazine* de San Francisco, California en 1910. Y es que a pesar de los millonarios presupuestos ejercidos mediante políticas, planes de desarrollo, pactos, estrategias y demás, millones de personas no pueden todavía satisfacer sus necesidades más elementales viviendo en condiciones extremas de pobreza y de exclusión social.

Para estas personas la falta de ingreso y de vivienda, el

---

<sup>1</sup>Roberto Aceves Ávila. *El campo que nos tienen prometido, notas para una nueva agenda para la organización económica del medio rural*. Estudios Agrarios, número 15 Mayo - Agosto 2000, [www.pa.gob.mx/publica/PA071501.HTM](http://www.pa.gob.mx/publica/PA071501.HTM)

hambre, la desnutrición y las enfermedades crónicas, son la marca común en su existencia. Las condiciones de privación que sufren obligan a la reflexión sobre el papel que el Estado Mexicano debe asumir en los esfuerzos por alcanzar mayor equidad y justicia.

México es un País que no ha calificado bien en los estándares de Desarrollo Humano a decir de la ONU y Chiapas en consecuencia presenta serios rezagos en temas que tienen como destinatarios a los sujetos vulnerables, por ello es necesario un replanteamiento de la atención a la problemática tomando como ejemplos las experiencias triunfantes de otras latitudes, pero además enriqueciéndolas con las prácticas exitosas acumuladas en la materia. Cuando eso suceda estaremos en la posibilidad real de superar los rezagos, enfrentando con una actitud propositiva los retos al ejecutar políticas públicas en materia de asistencia social acordes a las demandas sociales más sentidas. Este artículo pretende ofrecer una visión panorámica de la asistencia social en Chiapas, el estado que guarda en relación con los llamados grupos vulnerables que son la población objetivo de su atención, por lo que es necesaria la sensibilización en el tema por parte de los operadores del Sistema Nacional de Asistencia Social, como también de la sociedad en su conjunto.

## I. EL DESARROLLO HUMANO Y LA ASISTENCIA SOCIAL

Algunos autores ubican el concepto de grupos vulnerables, dentro de las denominadas categorías sociales, mismas que se utilizan para definir a “un conjunto de personas más o menos dispersas, que tienen en común una o varias características, pero que no están en contacto o en comunicación entre sí, en este caso las personas no están juntas, sino en la mente de quien las estudia”.<sup>2</sup>

Por otro lado la vulnerabilidad social se relaciona con un

---

<sup>2</sup>CF. Michael Cornaton, I. *Grupos y sociedad: iniciación a la psicología de grupos*. México, Editores Unidos, 1976, p.38.

grado reducido de cohesión interna de una comunidad en situaciones determinadas que impide o limita su capacidad para prevenir o dar respuesta a situaciones de riesgo. En este tipo de vulnerabilidad no existe unificación que permita hacer frente a los problemas en forma conjunta, que llene las carencias individuales a través de los medios colectivos, aminorando los efectos de esta negativa situación. La ausencia de unidad, obliga entonces a afrontar las situaciones en forma aislada, individual, e impide el desarrollo de la solidaridad que ayude a la persona a superar las circunstancias que la afectan. Pongamos como ejemplo el caso de una persona de 70 años de edad, de escasos recursos económicos, cuya única fuente de ingreso es su pensión económica, esta persona es vulnerable por su edad y desde luego por su situación económica, su nivel de ingreso le impide satisfacer sus necesidades básicas, entre las que adquiere una vital importancia su alimentación, la cual al no ser la adecuada, la expone a una serie de riesgos que pueden derivar seguramente en un problema de salud. Es en este sentido donde la condición de vulnerabilidad es la causa de una mayor y más insistente vulnerabilidad. De esta forma se encadenan una serie de hechos en donde la vulnerabilidad es la causa y el efecto. De acuerdo con el último informe sobre desarrollo humano elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD),<sup>3</sup> se observa que el índice de integración social de Túnez es del 46.3%, el de Cuba es de un 58.7%, el de México de un 63.9%, el de Singapur de 69.2% y el de Brasil de 68.2%, el por citar algunos ejemplos.

**Cuadro No. 1**

Comparativo del IDH entre el Grupo de los 7 y México en el 2012

País	IDH	Ranking Mundial
Canadá	0.911	11

<sup>3</sup>Organización de las Naciones Unidas, "Informe sobre Desarrollo Humano 2012", Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York, ONU, 2012, p. 174.

Japón	0.912	10
Estados Unidos	0.937	3
Francia	0.893	20
Italia	0.881	25
Reino Unido	0.875	26
Alemania	0.920	5
México	0.775	61

Fuente: Elaboración propia a partir del informe de Desarrollo Humano Mundial PNUD 2012; pág. 144

Paradójicamente y atestiguando el rezago acumulado, aun no es común hablar sobre Desarrollo Humano, aunque va en aumento el interés por los académicos y personas que inmersas en la operación dentro de la administración pública, desarrollan programas y ejecutan acciones desde la asistencia social tendientes a satisfacer las necesidades apremiantes de quienes han sido llamados “grupos vulnerables”.

Estos últimos han cobrado relieve, tanto a nivel Federal como a nivel local, siendo quizás el programa Oportunidades el líder en este rubro, aunque a veces han sido objeto de acciones demagógicas o sus causas han sido enarboladas únicamente en tiempos electorales, lo que significa una falta grave de planeación, de organización y de comprender los procesos que en los últimos años ha orillado a que en México cada vez más personas se unan a este conglomerado social. Es en este contexto como podemos identificar que buena parte de las desigualdades entre los individuos y por supuesto entre las regiones que conforman nuestro país, es debido a la dinámica que se desarrolla en términos muy focalizados, como lo son: Aspectos económicos, institucionales y sociales. Sin embargo en el debate diario se puede entender que es posible revertir esta caída en los niveles de vida de la población solo si se puede incidir de manera contundente con políticas públicas en Estados y más aun, en los 2,419 municipios que conforman el país.

Conviene deternos para citar lo que se comprende como Desarrollo Humano y encontramos que es la expansión de la libertad de las personas. La libertad es el conjunto de oportunidades para ser y actuar y la posibilidad de elegir con autonomía.<sup>4</sup> Los elementos que componen el Desarrollo humano, así como su medición, constituyen un mecanismo esencial para la formulación de las políticas públicas de un país. Entre otros factores, permite evaluar los avances o retrocesos en las condiciones de vida de sus habitantes, establecer la magnitud del problema del desarrollo, describir el fenómeno para el proyecto de políticas, programas y acciones del sector público y precisar claramente los objetivos que se persiguen en términos de bienestar.

Se utilizan en el mundo diversas formas de medir los componentes del desarrollo humano. Quizás el comúnmente utilizado sea el Producto Interno Bruto (PIB), que mide la capacidad de una economía para generar satisfactores para su población; sin embargo, este indicador tiene sus limitaciones para reflejar el desarrollo en un sentido más amplio. Precisamente para hacer frente a estas limitaciones, se han desarrollado una serie de alternativas en las que se incluye información adicional sobre múltiples facetas del desarrollo y, en particular, indicadores relacionados con las condiciones sociales de la población.

De los esfuerzos realizados en el mundo para calcular de manera sistemática el desarrollo humano, quizás el más destacado es el Índice de Desarrollo Humano (IDH), propuesto por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Dicho índice combina tres elementos para evaluar el progreso de los países en materia de desarrollo humano:

- El Producto Interno Bruto, (PIB) por habitante,
- la salud, y
- la educación.

---

<sup>4</sup>Informe sobre Desarrollo Humano, México 2004, PNUD, p. 20

Debido a su simplicidad y a las fuentes de su información, generalmente disponible para su construcción, se ha convertido en el punto de referencia más utilizado para realizar comparaciones internacionales e incluso muchos países han adoptado los índices de desarrollo humano como instrumento de política y como indicador del éxito o fracaso de sus políticas nacionales. México y por consiguiente Chiapas, iniciaron la incorporación de este criterio de manera definitiva y formal a partir del primer informe de Desarrollo Humano para nuestro país a partir del año 2002.

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) se publica en el Informe de Desarrollo Humano Mundial y, adicionalmente, alrededor de 150 países producen su propio Informe Nacional de Desarrollo Humano con el objetivo de contar con un análisis a nivel regional y mayor detalle local.

En el 2002, el gobierno de México y el PNUD acordaron que el organismo internacional realizara el primer Informe de Desarrollo Humano a nivel nacional, el énfasis de dicho informe se centraría precisamente en estudiar la diversidad y las desigualdades en desarrollo humano, a nivel regional y estatal por primera vez.

## II. FACTORES DE DESARROLLO Y LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO.

En el siempre inacabado proceso del desarrollo, no podemos ignorar que existen factores o agentes que inciden en su proceso, ya sea para incentivarlo o bien para inhibirlo. El desarrollo se ha convertido en un paradigma que afirma la necesidad de promover la interacción de lo que suele llamarse principios o factores claves en la conformación de Políticas, como son: la equidad, participación, gobernabilidad y sustentabilidad, siempre con la firme convicción de abonar al imperativo de justicia social, que no quiere decir estado social totalitario.



Estos factores reafirman el carácter sustentable de un proceso de desarrollo capaz de controlar armónicamente los medios que utiliza. Pues no limita el crecimiento sino que busca liberarlo de sus propios límites conceptuales y fácticos, que lo extravían al dicotomizar progreso material y progreso humano, así como preservación del ambiente y utilización de los recursos disponibles. Debe ser entendido en su práctica como un proceso que no sólo trasciende el economicismo convencional, sino también aquel “desarrollo social” que sólo pretende atenuar los desajustes producidos por los procesos económicos.

Los factores del desarrollo están orientados a la construcción de ciudadanía, lo que implica no solamente el derecho a recibir protección social por parte de los poderes públicos, sino también, entre otros factores, supone la creación de mecanismos que garanticen la participación social a través del fortalecimiento de las capacidades personales; la articulación de las organizaciones de la sociedad civil con el Estado y el mercado; el desarrollo y protección de la identidad cultural mediante la inclusión de los actores sociales excluidos; la planificación de un sistema social sustentable que garantice la equidad y la justicia; y la invulnerabilidad de los derechos humanos aún contra toda especulación económica.

Asimismo, los factores que intervienen en la marginación, que es esta una expresión que inhibe el desarrollo en todas sus acepciones, conforman una precaria estructura de oportunidades sociales para los ciudadanos, las familias y las comunidades, lo cual los expone a privaciones, riesgos y vulnerabilidades sociales. Por ejemplo la estrategia de micro regiones, operado por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), toma el índice de marginación como criterio para clasificar las áreas prioritarias para dirigir un conjunto de inversiones por parte de los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup>Ávila, José Luis, Fuentes, Carlos y Tuirán, Rodolfo, Índices de Marginación, 2001, CONAPO <http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/indice2000.htm>

La equidad, participación, gobernabilidad y sustentabilidad deben ser factores a considerar como elementos del desarrollo, tanto en programas como en acciones, dentro de Políticas Públicas que emanen de un proceso real de consulta entre los sectores que integran a la sociedad y no nada más dictada desde alguna oficina de gobierno, que si bien es cierto podrán conocer de método, algunas veces fallan al ser aplicadas en nuestra entidad, pues no debe ser vista como un todo homogéneo, sino verse en la perspectiva de las particularidades de las regiones que la integran y que a diario sus pobladores se entregan al trabajo y actividades que cada vez son menos remuneradas.

Un estado o gobierno que se jacta de ser efectivo, mide sus resultados en el nivel de vida de sus mujeres y sus niños, pues hacia ellos se orienta el gasto público y la inversión privada, siendo esta última solo atraída en la medida en que como factor de Desarrollo, prevalece un Estado de Derecho. La incomunicación, aislamiento, simulación y escaso desarrollo humano en Chiapas, trajeron consigo una marcada marginación económica, social, cultural y política en la entidad, Chiapas muestra el más bajo nivel de desarrollo del país considerando su producto Interno Bruto (PIB) per cápita. Actualmente la vida de la mayoría de las personas habita en poblados, parajes y caseríos dispersos, sin contar con los servicios básicos. La pobreza, marginación, desnutrición, presencia de enfermedades que pueden ser evitables con estrategias preventivas de salud, repercuten en altos índices de mortalidad infantil y materna. Incremento en los fenómenos de migración y emigración, en especial de menores que viajan solos, vinculado a problemáticas de: explotación sexual comercial, niños de y en calle, embarazo en adolescentes e incremento en el consumo de alcohol y drogas. Crecimiento demográfico alto. 51% del total de los habitantes se encuentra por debajo de los 20 años de edad, la tasa global de fecundidad es de 2.4. La esperanza de vida de la población es menor que en cualquier otro Estado de la República Mexicana. Altos índices de

analfabetismo y deserción escolar, que sumados al bajo rendimiento escolar, son otros indicadores de desarrollo humano reflejados principalmente en la población vulnerable de niños, niñas, jóvenes y mujeres.

Los Gobiernos de Chiapas (1982-2012), han aplicado una política social dirigida a la atención de algunos grupos prioritarios y vulnerables sin darle un tratamiento específico a la diversidad socioeconómica y cultural de nuestro estado, con lo cual se dio una respuesta parcial a las demandas sociales de la población. Este sistema operó con una visión paternalista y discrecional, cayendo incluso en actitudes de clientelismo y corrupción, como últimamente han sido documentadas por la Auditoría Superior de la Federación en su proceso de auditoría a los recursos federales invertidos en la entidad.

Al concluir la década pasada, a Chiapas -al menos en los textos normativos- arribaron los objetivos de desarrollo del milenio, los que fueron utilizados como eslogan gubernamental al pretender acortar las brechas de la pobreza mediante la publicidad. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio surgen en la Cumbre del Milenio, celebrada en Nueva York, en septiembre del año 2000 con la participación de 191 países y 147 jefes de Estado y de Gobierno. La redacción de los objetivos tuvo la finalidad de identificar propósitos comunes que orientaran la acción gubernamental en beneficio del desarrollo de la humanidad. Al acuerdo alcanzado convergieron ocho objetivos, 18 metas al año 2015 y 48 indicadores que han sido y serán un punto de partida para que todos los países miembros de las Naciones Unidas (ONU) dirijan sus esfuerzos hacia:

- Erradicar la pobreza extrema y el hambre
- Lograr la enseñanza primaria universal
- Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer
- Reducir la mortalidad infantil

- Mejorar la salud materna
- Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades
- Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente
- Fomentar una asociación mundial del desarrollo

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio representan un marco de acción global que debe adaptarse a los patrones de desarrollo que elija cada país o estado subnacional. En julio de 2009, el H. Congreso del Estado de Chiapas aprobó una Reforma Constitucional para “garantizar” el cumplimiento de los ODM por parte del Ejecutivo Estatal y los Municipios bajo la premisa de alinear las políticas sociales de Chiapas a los ODM. Esta alineación implica visualizar los elementos de articulación entre los componentes, las acciones gubernamentales y los ODM a partir de las variables consideradas en el marco establecido por el Grupo Interinstitucional y de Expertos (IAEG, por sus siglas en inglés) sobre los indicadores de los ODM que se interpretarán en el contexto de cada país.

Sin embargo, la implementación de los Objetivos en Chiapas deben asirse a un punto fundamental en el desarrollo humano, que es el principio de equidad y diversidad en el acceso a las oportunidades, lo que hará posible la realización de las capacidades y potencialidades de los seres humanos. Esto no implica que los resultados deban ser los mismos para cada individuo o región, pues aquí entran en juego el esfuerzo individual, el nivel de participación de la gente en los procesos de toma de decisiones y en la implementación de políticas y programas del Gobierno, considerando los patrones culturales y los valores prevalecientes en las distintas regiones y comunidades del Estado.

### III. EL ENTORNO INSTITUCIONAL

La eficacia del entorno institucional es una variable crucial de la

cual depende el nivel de confianza de los agentes sociales, de hecho sólo las instituciones son capaces de incrementar la previsibilidad de las acciones y así inhibir la incertidumbre, sobre todo en relaciones sociales entre desconocidos.

La sociedad en la que nos desenvolvemos a diario, nuestro radio de acción laboral, familiar, social; constituye nuestro entorno, el cual no escapa a uno que circunscribe y ciñe el de todos o al menos al de la gran mayoría como lo es el entorno institucional. Este último debe apoyarse en un complejo y diferenciado sistema institucional que eleve la cooperación social de largo plazo. Entre las instituciones que inciden en el desarrollo local están las responsables de la asistencia social, la seguridad pública y la administración de justicia, pues la confianza en la protección de los derechos de las personas promueve la actividad económica.

El que un ciudadano sepa que habrá una baja probabilidad de ser víctima de fraude, robo o violencia, y que en caso de tales ataques habrá una reposición del daño o un castigo a los infractores puede promover un mayor esfuerzo de trabajo, más ahorro o la realización de inversiones de mayor riesgo que en un clima de inseguridad y arbitrariedad. Es aquí en donde el entorno institucional abre posibilidades reales para acciones públicas exitosas en generación de ingresos, educación y salud.

Además, en complementariedad al liderazgo de la acción federal y estatal, los gobiernos locales pueden abonar a la generación de dinámicas de desarrollo humano desde sus ámbitos de competencia. El entorno institucional en cualquier parte del mundo, especialmente en sus componentes de acceso a la justicia y de seguridad pública, afecta la protección de las personas y la resolución deseable de sus conflictos que siempre será de manera pacífica.

Es crucial y una condición *sine qua non* para el desarrollo el que exista un sistema de prevención, identificación y combate a los delitos que vaya desde la edificación de un entorno social que favorezca la seguridad hasta los componentes de vigilancia e

investigación que resguarden dicho entorno. En suma, se trata de determinar dónde termina lo que legítimamente puede reclamar para sí un individuo y dónde comienza lo propio de los demás, así como las compensaciones o castigos asociados a la violación de los derechos. Hemos visto y se ha documentado en la historia de la humanidad el como un deficiente sistema para resolver controversias y determinar retribuciones es también una barrera al desarrollo humano.

Ahora bien, al comparar los entornos institucionales entre entidades federativas, no podemos escapar de comparar los niveles del Índice de Desarrollo Humano, así comparando los alcanzados por el Distrito Federal y Chiapas con los de algunas regiones del mundo, observamos que en México coexisten niveles de vida similares a los de países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) e inferiores al promedio mundial.

Dentro de las 14 entidades federativas que tienen un nivel de desarrollo humano alto, el Distrito Federal tiene niveles de desarrollo humano comparables a los de Hong Kong, Israel, Grecia o España. Algunos académicos sostienen que si el Distrito Federal fuera clasificado como un país se encontraría en el lugar 23 en la lista mundial del IDH.

El Estado de Nuevo León cuenta con un desarrollo humano comparable al de la República Checa. En estos mismos términos, Baja California y Chihuahua son similares a países como Hungría, mientras que Baja California Sur y Aguascalientes tienen niveles de IDH similares a los de Chile.

De las 18 entidades federativas con desarrollo humano medio, Durango y Morelos se encontrarían en las posiciones 55 y 56 de la clasificación mundial, muy cercanas a Cuba. El Estado de México y Sinaloa tienen niveles de desarrollo humano como los de Bielorusia o Panamá. Oaxaca tiene un IDH cercano al de Cabo Verde.

En materia de desarrollo humano, Chiapas es similar a El

Salvador. En el ranking internacional, Chiapas ocuparía la posición 105 del mundo. Las entidades federativas de México tienen un desarrollo humano más alto que el promedio de regiones como los Estados Árabes, Asia Meridional y Asia Subsahariana. Pese a mejorar en 0.69 por ciento el índice de desarrollo humano de toda la población y lograr que ninguna de sus entidades tenga bajos niveles de desarrollo humano, México aún registra profundas y dolorosas desigualdades, pues Oaxaca y Chiapas tienen un índice de desarrollo humano inferior al que registran los territorios ocupados de Palestina, en conflicto bélico desde hace 40 años. La delegación Benito Juárez, en el Distrito Federal, es la localidad con el mayor índice de desarrollo humano del país, con un nivel comparable al de Italia. Al otro extremo, el municipio de Metlatónoc, en Guerrero, es el que tiene el menor nivel de índice de desarrollo humano, lo cual lo coloca en una situación similar a la de Malawi, en África.

Así lo establece el Informe sobre Desarrollo Humano. México 2012, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el cual mide el avance del país en materia de educación, salud e ingreso de los mexicanos, en el que los niveles cercanos al uno implican mayor índice de desarrollo humano (IDH) y los que se ubican hacia el cero implican menor IDH. México se mantiene como una nación con IDH medio, pues se sitúa con 0.775 puntos en el índice; sin embargo, está cada vez más cerca de las naciones con desarrollo humano alto, las cuales se ubican en el 0.8 o superior. Al plantear la realidad del IDH en México por municipios, el PNUD establece que el 90 por ciento de ellos tiene nivel medio de desarrollo; 8.5 por ciento desarrollo alto y menos del uno por ciento desarrollo humano bajo.

Llama la atención el caso de Oaxaca, pues dos de sus municipios están entre los más desarrollados, pero otros siete entre los más pobres.

Entre entidades, la diferencia del IDH más bajo y el más alto es de 26.2 por ciento, mientras que entre los municipios la brecha es de 51.5 por ciento.

Clasificación de la ONU:

- Sólo 14 entidades tienen un IDH similar al de naciones de primer mundo que superan el 0.8: Distrito Federal, Nuevo León, Coahuila, Baja California Sur, Aguascalientes, Quintana Roo, Baja California, Chihuahua, Campeche, Sonora, Tamaulipas, Querétaro, Jalisco y Colima.
- Las 18 restantes son consideradas de desarrollo medio: Durango, Morelos, Sinaloa, Estado de México, Yucatán, San Luis Potosí, Tabasco, Guanajuato, Nayarit, Tlaxcala, Puebla, Zacatecas, Hidalgo, Veracruz, Michoacán, Guerrero, Oaxaca y Chiapas.

En México, el Consejo Nacional de Población (CONAPO, 2001) retoma este concepto definiendo al desarrollo humano como un proceso continuo de ampliación de las capacidades y de las opciones de las personas para que puedan llevar a cabo el proyecto de vida que, por distintas razones, valoran. Este concepto destaca la noción de que el desarrollo no se explica únicamente con el ingreso de la población y que esta dimensión no representa la suma total de una vida humana. El PNUD desde 1990 ha publicado un informe anual sobre desarrollo humano que presenta la clasificación mundial de los países de acuerdo a la medición del índice de desarrollo humano (IDH). Si bien el número de países considerados cambia, México varía entre la posición 40 y 61 durante el periodo.

Es importante aclarar que la metodología de cálculo del IDH ha sufrido diversos cambios a lo largo del tiempo, y por lo tanto, sus valores no son estrictamente comparables. Además países que no formaban parte de la clasificación se han insertado en posiciones por arriba de México, lo cual explica en gran medida la pérdida de posiciones.



**Cuadro No. 2**

Índice de Desarrollo Humano para México (informes 1990-2012)

<b>Informe</b>	<b>IDH</b>	<b>Posición relativa mundial</b>	<b>Países tomados en cuenta</b>
1990	0.876	40	130
1991	0.838	45	160
1992	0.804	46	160
1993	0.805	53	173
1994	0.804	52	173
1995	0.842	53	174
1996	0.845	48	174
1997	0.853	50	49
1998	0.855	49	174
1999	0.786	50	174
2000	0.784	55	174
2001	0.790	51	162
2002	0.796	54	173
2012	0.775	61	186

Fuente: Elaboración propia con datos del PNUD en México.

En las clasificaciones mundiales que se presentan en los Informes sobre Desarrollo Humano se observa que las posiciones de los países según el IDH no siempre corresponden con las posiciones que ocuparían según el PIB per capita, es decir que utilizar sólo el indicador de ingreso como reflejo del desarrollo posiciona de manera diferente a los países en relación a la incorporación de las otras dimensiones.

Lo anterior también es válido para la clasificación de las entidades federativas del país. El estado de Tlaxcala, por ejemplo, pasa del lugar 29 al 23 cuando se incorporan otras dimensiones distintas al ingreso per capita. En cambio, otros estados como Puebla y Campeche tienen un desempeño pobre en términos de indicadores sociales dado su nivel relativamente alto de ingreso per

capita. Se observa por ejemplo que el estado de Puebla cae del lugar 19 al 25 y el Estado de Campeche del 3 al 10 cuando pasamos de una evaluación con base en el ingreso a una con base en el IDH.

**Cuadro No. 3**

Diferencia en las posiciones relativas de los estados entre el IDH  
y PIB per capita. Año 2001

Estado	IDH	Posición relativa	PIB per capita en dólares	Posición relativa	Diferencia
Aguascalientes	0.821	5	10,933	9	-4
Baja California	0.823	4	12,434	6	-2
Baja California Sur	0.818	9	11,040	8	1
Campeche	0.815	10	14,780	3	7
Chiapas	0.693	32	3,549	32	0
Chihuahua	0.819	7	12,966	5	2
Coahuila	0.828	3	11,262	7	-4
Colima	0.806	11	8,758	13	-2
Distrito Federal	0.873	1	22,817	1	0
Durango	0.790	16	7,149	17	-1
Estado de México	0.790	15	6,724	18	-3
Guanajuato	0.760	24	5,815	22	2
Guerrero	0.718	30	4,793	28	2
Hidalgo	0.747	28	5,050	24	4
Jalisco	0.802	14	8,721	14	0
Michoacán	0.748	27	4,845	27	0
Morelos	0.790	17	7,527	15	2
Nayarit	0.767	20	4,933	26	-6
Nuevo León	0.842	2	15,837	2	0
Oaxaca	0.704	31	3,712	31	0
Puebla	0.756	25	6,573	19	6
Querétaro	0.802	13	10,628	10	3
Quintana Roo	0.820	6	13,742	4	2
San Luis Potosí	0.766	22	6,433	21	1
Sinaloa	0.783	18	6,450	20	-2
Sonora	0.818	8	10,377	11	-3

## INSTITUCIONES DEL DERECHO EN CHIAPAS

Tabasco	0.766	21	5,494	23	-2
Tamaulipas	.803	12	9,695	12	0
Tlaxcala	0.763	23	4,743	29	-6
Veracruz	0.742	29	4,941	25	4
Yucatán	0.770	19	7,227	16	3
Zacatecas	0.753	26	4,636	30	-4

Fuente: Columna 1: CONAPO (2001); Columna 2: Cálculos con base en Columna1; Columnas 3 y 4: Calculo propio; Columna 5: Con base en Columnas 2 y 4.

### IV. LA ASISTENCIA SOCIAL EN CHIAPAS

La visión panorámica desarrollada en líneas anteriores nos permite acceder al escenario local comprendiendo su desarrollo, así, el estado de Chiapas ocupa el último lugar nacional en el índice de Desarrollo Humano y el segundo lugar en marginación, solo superado por Oaxaca, en este rubro, de los 123 municipios, 53 son considerados como de “Muy alta marginación” y 40 de “alta marginación”. La pobreza se encuentra más extendida en las zonas rurales que urbanas, ocho de cada diez chiapanecos en poblaciones rurales se encuentran en pobreza extrema, cuyo gasto o consumo es inferior a la línea de pobreza alimentaría o canasta básica, mientras que en las zonas urbanas la cifra es de cinco pobres por cada diez habitantes.

La historia documentada de Chiapas, en cuanto a la formulación de las Políticas Públicas en cada Administración Gubernamental, nos refleja una ausencia lamentable del elemento conocido como Desarrollo Humano. Es decir, durante décadas no se formularon programas ni acciones que impactaran cualitativamente el nivel de vida de los chiapanecos, por ello es que como resultado de la falta de un diagnóstico y de su correspondiente planeación estratégica para responder frente a tal escenario es que el Estado

ocupa el último lugar en cuanto al informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), sobre este tema.

El binomio pobreza y dispersión, tan característico de la entidad, anunciado desde hace muchos años, aunado a programas y acciones clientelares, que lejos de resolver la problemática solo buscaron aplazar las soluciones, originó que cada vez más hombres y mujeres ingresaran a un grupo social que identificado por su marginación y limitadas oportunidades de desarrollo, es conocido hoy en la literatura como grupos vulnerables.

Factores como un campo abandonado y empobrecido, ciudades rodeadas de cinturones de miseria y sin planeación urbana, la más palpable y dolorosa migración de chiapanecos a otras latitudes en búsqueda de lo que en su tierra se les negó, la dificultad operativa que significa proveer los servicios básicos a las casi 20,000 localidades con menos de 2,500 habitantes, los graves desastres naturales que en últimos años sin misericordia han impactado la geografía Chiapaneca, coincidentemente en las zonas donde habitan muchos chiapanecos vulnerables, han debilitado la capacidad económica de un pueblo, pero no su espíritu solidario y su apuesta por un mejor futuro para sus hijos. El aumento del índice delictivo, así como la pérdida de la confianza en las autoridades municipales y estatales de seguridad pública, han propiciado un sentimiento de vacío de poder, situación que empieza a ser aprovechada por la delincuencia organizada que en zonas como la fronteriza, esclaviza y explota a niños, niñas y mujeres, atrapandolos en redes de prostitución.

Ante los retos que sabíamos implicaría el siglo XXI, es necesario generar mejores condiciones de participación, acceso a la justicia y libertades para los chiapanecos y es ahí donde precisamente el Desarrollo Humano y la Asistencia Social han mostrado su eficacia, pasando del populismo irresponsable y clientelar a la solidaridad corresponsable, la cual nos permitirá enfrentar los retos que la globalización nos plantea. En México, uno de los mayores desafíos

para los gobiernos federal, estatal y municipal -de cualquier signo partidista- es atender las lacerantes condiciones de pobreza en que viven muchos mexicanos. Ya que aún si se tiene en cuenta que la estimación de la intensidad y dimensiones de la pobreza registran variaciones dependiendo del método y criterios empleados, existen evidencias de que los niveles de pobreza en el país han aumentado significativamente. Se puede decir que la pobreza es actualmente el problema principal de México, razón por la cual se requiere ampliar y renovar las políticas destinadas a combatirla.

La asistencia, sustentada en la ayuda que es necesario brindar a quien lo necesita como una obligación moral para con los otros seres humanos, es una de las alternativas que tradicionalmente han sido utilizadas para aliviar la pobreza. Como política pública, la asistencia social conserva la intrínseca intención de ayudar a quienes lo necesitan siendo asumida por el Estado entre las responsabilidades que la sociedad le confiere en la búsqueda de mayor bienestar. Las políticas asistenciales son parte de la política social más general y condensan la intervención del Estado dirigida a brindar ayuda y protección social a los desposeídos, se distinguen de otras políticas sociales en que sus beneficios no están asociados con aportaciones de los beneficiarios.

En nuestro país de conformidad con la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social, el Estado mexicano tiene dentro de sus funciones proteger a la población desamparada. La dependencia responsable de promover la asistencia social y la prestación de los servicios de asistencia social y, por tanto de la política asistencial, es el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), y se coordina con 32 Sistemas Estatales y más de 2,400 municipios cuentan con un sistema municipal DIF. Esto, en una lectura de federalismo nos lleva a afirmar que es la única figura del aparato gubernamental que se da en los tres ordenes de gobierno, no hay más, sin embargo no necesariamente significa que la problemática se este atendiendo y menos resolviendo.

El surgimiento de la asistencia como una responsabilidad pública estatal se asocia con la consolidación del proyecto de Estado Mexicano y de nación que inicia a conformarse en la segunda mitad del siglo XIX. La formación del Estado liberal mexicano y el reconocimiento de su papel como garante del bienestar de la población, estuvo indisolublemente ligado a la separación entre la iglesia y el Estado, junto con las expectativas de progreso que guiaron las acciones gubernamentales, principalmente durante la Reforma y el Porfiriato.

Este universo conformó un modelo de atención caracterizado por el desplazamiento de la asistencia, entonces percibida como virtud asociada a la caridad religiosa y a la filantropía, para empezar a ser considerada una responsabilidad de todos, una tarea del Estado y de las instituciones públicas. La visión individualista del pensamiento liberal consideraba una intervención muy restringida del Estado ante la pobreza; sobre la idea generalizada en ese momento de que cada individuo era responsable de su situación personal. El papel del Estado se limitó a hacerse cargo de algunas de las tareas de caridad antes desempeñadas por la iglesia. En ese contexto con la desamortización de los bienes eclesiásticos los asilos, hospicios y casas de beneficencia pasaron a ser responsabilidad de los gobiernos nacional, de los estados y de algunos ayuntamientos. La asistencia consistía entonces en socorrer y auxiliar a los desamparados, particularmente a los huérfanos, enfermos, ancianos y viudas y también, esporádicamente, a algunos de los muchos pobres.

Este modelo asistencial se plasma en formas de atención, que si bien apuntan hacia una incipiente responsabilidad del Estado, son todavía el reflejo de una sociedad benevolente y fuertemente estratificada, en medio de una pobreza generalizada, para la que la igualdad era prácticamente inexistente.

Las nuevas formas de encarar las necesidades sociales fueron modificando gradualmente la percepción de la pobreza como

un hecho natural, asociado muchas veces a la falta de virtudes y competencias individuales, dando paso a considerarla un problema de la organización social. Un modelo asistencial diferente toma forma con el impulso igualitario de la revolución que enarbola los derechos sociales. Las políticas asistenciales se perfilan como responsabilidades comunes y derechos que deben ser garantizados por el Estado y alcanzar a toda la población. La ampliación de la acción estatal en los rubros de educación, salud, alimentación y vivienda se encaminó entonces hacia asegurar beneficios irrenunciables para todos, confirmando la obligación del Estado de atender a los extremadamente pobres en la medida que sus recursos lo permitieran. Con la creación de la Secretaría de Asistencia Pública en 1937, el Estado mexicano reconoció que debía sustituirse el concepto de beneficencia por el de asistencia pública. A partir de este momento, la asistencia pública se estableció como una obligación política, la cual comprendía la subsistencia y el tratamiento de los socialmente débiles.

Esta asistencia se esforzaría por hacer útiles a estas personas para la colectividad y buscaría extender sus labores a todo el país, lo que significó el inicio de una red de servicios que alcanzó a llegar a algunos de los municipios en el territorio de la nación. En ese contexto, la asistencia se encaminó hacia una dimensión en que llegó a concebirse como seguridad social para los desposeídos. Este movimiento fue de corta vigencia e inicia a debilitarse a partir de los años cuarenta con el modelo de desarrollo económico centrado en la industrialización. El ciclo del desarrollo industrial se corresponde con el modelo de asistencia que restringe nuevamente las responsabilidades estatales ante la pobreza, bajo el supuesto de que los frutos del crecimiento económico se extenderían paulatinamente entre los pobres, este modelo de asistencia, más profesional y organizada administrativamente, se caracteriza por circunscribir su atención a la población vulnerable. La segunda mitad del siglo XX enmarca el surgimiento y consolidación de las

instituciones asistenciales tal como las conocemos actualmente.

En 1977 se crea el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF). Este sistema surge con la fusión del Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia, y el Instituto Mexicano de Asistencia a la Niñez. La unión se dio por la afinidad de objetivos de ambas instituciones, así como por el interés de evitar la duplicidad de las acciones a fin de lograr una mejor utilización de los recursos y mejores beneficios para la colectividad. Lo importante a destacar es que el Decreto publicado el 13 de enero de 1977, señala como una de las funciones del recién creado DIF, prestar servicios de asistencia jurídica a los menores y las familias de manera organizada y permanente.

Durante los dos últimos sexenios se ha venido conformando un nuevo sistema nacional de asistencia social, lo cual tiene como objetivo integrar y dar coherencia a todas las acciones comprometidas y encaminadas hacia la reintegración de la población vulnerable al desarrollo económico, social y político del país. El aporte de esta visión, consiste en cambiar la vieja práctica de acciones dadivosas y proporcionar a esta población un mero apoyo, por lo general eventual, que a la larga no resolvía el problema. Lo que se busca ahora es, en primer lugar, fortalecer las instituciones enfocadas a la asistencia social, para que estén en condiciones de ofrecer servicios que verdaderamente fortalezcan y potencien a la población que atienden.

De esta manera, la asistencia social hoy en día, busca integrar fundamentalmente tres estrategias encaminadas a lograr esa potenciación de la población vulnerable:

- Prevención
- Corresponsabilidad
- Profesionalización

Por otro lado, se puede decir que la vulnerabilidad social es una combinación formada por la falta de recursos económicos, el aislamiento social y un acceso limitado a los derechos sociales



y ciudadanos; se trata de un concepto relativo dentro de cualquier sociedad y representa una acumulación gradual de factores sociales y económicos a lo largo del tiempo. Los factores que podrían contribuir a la vulnerabilidad social son los problemas relacionados con las condiciones de trabajo, educación y vida, la salud, la nacionalidad, la drogodependencia, las diferencias entre los sexos y la violencia.<sup>6</sup>

Como su nombre lo indica, la población vulnerable que atienden los Sistemas Nacional y Estatales DIF son:

- Familia
- Jóvenes
- Menores
- Mujeres
- Adulto mayor
- Personas con discapacidad.

Los hechos sociales corresponden a:

- Violencia familiar
- Maltrato y Explotación sexual comercial infantil
- Desprotección Jurídica
- Rehabilitación
- Atención de Personas con Discapacidad
- Atención a Mujeres en circunstancias difíciles.

En Chiapas, las funciones que a nivel nacional realiza el DIF y en los estados de la República los Sistemas Estatales DIF, la comparten la Secretaría de Desarrollo y Participación Social y el Sistema DIF Chiapas. La primera se ocupa del programa alimentario y lo agrupa dentro de las estrategias de combate a la pobreza. Por su parte el Sistema Estatal DIF, tiene un antecedente inmediato, pues

---

<sup>6</sup>Consejo Europeo, 2001; Informes nacionales, 2002.

proviene del Instituto de Desarrollo Humano, fue único en su género en el país y quizás de los primeros que se originan desde una administración local en América Latina, surgió mediante decreto de creación del 8 de Diciembre del 2000.

El Sistema Estatal DIF Chiapas fue creado como un organismo descentralizado de la administración pública estatal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, teniendo como objetivos proporcionar a la población vulnerable atención, y realiza acciones para la protección y desarrollo de los mismos. Dentro de sus atribuciones de acuerdo al artículo cuarto del decreto de creación destacan las siguientes:

I.- Proponer, integrar y ejecutar las políticas públicas de asistencia social que promueven el desarrollo integral de la familia y la comunidad, combatan las causas y efectos de vulnerabilidad en coordinación con los sistemas municipales e instituciones públicas y privadas.

II.- Promover en el Estado el bienestar social y el desarrollo de la comunidad.

III.- Instrumentar, aplicar y dar dimensión plena a las políticas públicas en el ámbito de la asistencia y bienestar social.

IV.- Planear, coordinar, ejecutar y evaluar políticas y acciones de integración, inclusión, protección y desarrollo de la familia, así como de los sectores vulnerables.

V.- Diseñar y ejecutar en coordinación con las instancias de gobierno correspondientes los programas alimentarios, con excepción de que aquellos que correspondan o estén atribuidos expresamente a otros organismos..

VI.- Promover y ejecutar programas y proyectos tendientes a impulsar la educación integral de los niños, niñas y adolescentes, en coordinación con las instancias educativas competentes.

VII.- Otorgar servicios de representación, orientación social y asis-

tencia jurídica gratuitos, a través de la Procuraduría de la Defensa de la Mujer, a las niñas y niños, adolescentes, mujeres, hombres, adultos mayores, personas con discapacidad, madres adolescentes y solteras, indigentes, indígenas desplazados y todas aquellas personas que por distintas circunstancias no puedan ejercer plenamente sus derechos.

VIII.- Hacer llegar al Ministerio Público, a través de la Procuraduría de la Defensa de la Mujer, los elementos a su alcance en la protección de los derechos familiares.

IX.- Administrar los establecimientos de asistencia tendentes a procurar el bienestar social y llevar a cabo acciones en materia de prevención.

X.- Diseñar modelos de atención para la prestación de los servicios asistenciales.

XI.- Ejecutar en el marco de sus atribuciones programas de rehabilitación e integración social.

XII.- Coordinar y promover los esfuerzos públicos y privados, para la integración de los programas y acciones de asistencia social.

Estas actividades las realiza mediante la siguiente estructura orgánica:

- Presidencia del Consejo Ciudadano Consultivo
- Dirección General
- Dirección de Seguridad Alimentaria
- Coordinación de Enlace Interinstitucional
- Dirección de Atención a Grupos Vulnerables y Asistencia en Salud
- Dirección de Atención a la Infancia y Adolescencia
- Procuraduría de la Familia y Adopciones
- Coordinación Operativa de Centros Asistenciales
- Coordinación de Delegaciones

- Unidad de Apoyo Administrativo.
- Unidad de Apoyo Jurídico.
- Unidad de Planeación; y
- Unidad de Informática.

Estos programas y acciones son instrumentados a nivel regional por 15 Delegaciones, organizadas de la siguiente manera:

- Delegación I Metropolitana
- Delegación II, Valles Zoque
- Delegación III, Mezcalapa
- Delegación IV, De los Llanos
- Delegación V, Altos Tsotsil-Tseltal
- Delegación VI, Fraylesca
- Delegación VII, De los Bosques
- Delegación VIII, Norte
- Delegación IX, Istmo Costa
- Delegación X, Soconusco
- Delegación XI, Sierra Mariscal
- Delegación XII, Selva Lacandona
- Delegación XIII, Maya
- Delegación XIV, Tulijá Tselta-Chol
- Delegación XV, Meseta Comiteca Tojolabal

Es a través de estas Delegaciones regionales como se interactúa con los 123 Sistemas Municipales DIF y la oferta Institucional, también conocida como ejes rectores, es la siguiente:

- Bienestar a la Infancia
- Bienestar al Adulto
- Personas con Discapacidad
- Rehabilitación
- Procuración de Justicia

Los recursos con que opera el Sistema DIF Chiapas, provienen en su mayor parte del Plan Normal del Gobierno del Estado y se conjuga con las aportaciones federales en el rubro de asistencia social, buscando eficientar y optimizar los limitados recursos con los que cuenta, para incidir en la siempre inacabada tarea del desarrollo.

Este presupuesto que se asigna al Sistema DIF Chiapas se ejerce en la modalidad de inversión, y estos recursos por programas son gestionadas a través del Ramo XXXIII, fondo V, de Aportaciones Múltiples en el rubro de Asistencia Social, los cuales son validados y autorizados por el Sistema DIF Nacional; así también la Secretaria de Planeación y la Secretaria de Hacienda, son quienes autorizan aportaciones del Programa Normal de Gobierno del Estado.

El proceso para la gestión de los recursos en los diversos programas de inversión se realizan en apego a los Lineamientos Normativos que son de carácter institucional y tienen por objeto precisar y articular los criterios, procesos e instrumentos a aplicar en las fases de planeación, programación, presupuestación, ejecución y evaluación de la inversión, que forma parte del presupuesto que el DIF Chiapas propone, ante las diversas instancias normativas.

Sigue siendo un porcentaje alto el dedicado al capítulo 1000, pero cada año se ve un incremento porcentual real en cuanto a los capítulos 2000 y 3000, que son los que contienen los recursos que son aplicados a los programas y que dan vida a los ejes rectores del Sistema y de ahí el apoyo a la población vulnerable, buscando que esta Institución haga un ejercicio transparente de su presupuesto. A partir de Enero de 2008, el DIF Chiapas hace publica esta información en su portal web, de conformidad con la Ley de transparencia y acceso a la información para el Estado de Chiapas, de la cual se desprende que las dependencias de Gobierno son sujetos obligados.

## CONCLUSIÓN

En el contenido de este artículo se ha expuesto que el comportamiento del desarrollo humano en el mundo permite generar indicadores para guiar decisiones de política pública.

Tomando como razonamiento prudente considerar que el gasto público para el desarrollo social debe ser proporcional al nivel de rezago de la zona a la cual se asigna, comprueba que este criterio de equidad no es por completo considerado de esta manera por el gasto federal descentralizado ni por el denominado ramo 33 en su fondo V, denominado de “Asistencia Social”, por lo que es urgente replantearlo, pues esto lo llevaría a considerar que debería estar más ligado a las necesidades de desarrollo de las entidades federativas a las cuales se aplica. Es común conocer que algunas entidades con un alto nivel de carencias reciben asignaciones de gasto menores a las que corresponden a su rezago y otras, con bajos niveles de carencias reciben unas mayores a las que corresponderían según su situación, lo cual significa una clara contradicción a la lógica y a la equidad. Se observa también que el gasto federal descentralizado per cápita en general, es enfocado en mayor cantidad a Entidades que presentan mayor avance en el Índice de Desarrollo Humano.

Mención especial en este aspecto, damos a la coordinación interinstitucional entre los sistemas federal, estatal y municipal, responsables de la asistencia social y el desarrollo humano, misma que fue planteada a principios de los años ochenta como la construcción de un modelo único de asistencia social y como la unificación de las estrategias de atención, lamentamos el que aun no se haya logrado a plenitud tal fin, pues frecuentemente se privilegian apoyos a estados y municipio de la misma extracción partidista, castigando los apoyos en aquellos que son de diferente extracción.

Los sistemas municipales en Chiapas han enfrentado múltiples obstáculos para constituirse en centros ejecutores de las acciones asistenciales. Obstáculos que inician desde la importancia

mínima que muchos Ayuntamientos le dan, lo cual se observa palpablemente en la precariedad de su presupuesto. Los sistemas municipales tendrían que avanzar en desarrollar modelos regionales, más acordes a las particularidades de la pobreza y a las condiciones de las distintas localidades.

El análisis efectuado sobre algunos aspectos de las formas asumidas por la asistencia social en los municipios, permite advertir que, de no fortalecerse los sistemas municipales DIF, será extremadamente difícil que la asistencia social cumpla con su misión de ayudar a cerrar la brecha entre la desigualdad y la justicia. Los obstáculos muestran que la conformación de los sistemas municipales como las instancias de ejecución local de la asistencia, ha tenido resultados limitados por problemas insertos en las formas y diseños institucionales que los han acompañado casi desde el momento de su creación.

En el futuro inmediato los sistemas DIF tendrán que auto-transformarse para alcanzar los objetivos de contribuir en el marco de políticas más amplias de combate a la pobreza, -que finalmente es su fin último-, y a las responsabilidades que implica la tarea asistencial, concibiendo el método adecuado para que sus servidores públicos adquieran la sensibilidad y preparación, que el servicio a quienes menos tienen demanda, el no hacerlo sería la afirmación de que los sistemas no dimensionan el reto que plantea la problemática que atienden.

La expectativa es que hacia el futuro los sistemas serán cada vez más autónomos respecto de los gobiernos federal y estatal, pero su ámbito de organización estará más controlado por normatividades administrativas internas y más supeditados a relaciones de fuerza y poder al interior de los ayuntamientos. Solo puede haber desarrollo económico en la medida en que antes, se genere e impulse el desarrollo humano del mexicano, no pueden existir mexicanos que por una parte no coman, mientras que otros, concentran una gran parte de la riqueza.

Es necesario reconocer que el desarrollo humano pone de por medio la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones y esta se concibe como la libertad de ser y actuar, y de decidir en consecuencia el futuro de México y del suyo propio.

## FUENTES

ACEVES ÁVILA, Roberto, *El campo que nos tienen prometido... Notas para una nueva agenda para la organización económica del medio rural*. Estudios Agrarios, número 15 Mayo – Agosto 2000, [www.pa.gob.mx/publica/PA071501.HTM](http://www.pa.gob.mx/publica/PA071501.HTM)

ÁVILA, José Luis, FUENTES, Carlos, et al, *Índices de Marginación, 2001*, CONAPO <http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/indice2000.htm>

BASU, K. y LÓPEZ-CALVA, Luis F. “*Functionings and Capabilities*”. En Arrow, A. Sen y K. Suzumura, ed., *Handbook of Social Choice and Welfare*. 2003. Elsevier-North Holland.

COHEN, Ernesto y FRANCO, Rolando. *Evaluación de Proyectos Sociales*. Ed. S. XXI. México, 1992.

CONAPO. 2001a. “*Índice de Desarrollo Humano, 2000. Anexo Estadístico. Índice de Desarrollo humano por Municipio, 2000*”. Diciembre de 2001. México: Consejo Nacional de Población.

DOMENE DE CLARIOND, María de Lourdes, *Una oportunidad de vida mejor: DIF Nuevo León*. 1996-1997. México, DIF Nuevo León, 1997.

ANDER-EGG, Ezequiel, *Diccionario de términos sociales, México*, Editorial El Ateneo, 3ª reimpresión, 1994, p. 146.



PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO,  
*Informe 2012*.- PNUD. México, 2012

SEN, Amartya K. 1980. “*Equality of What?*”. En S. M. McMurrin, ed., *The Tanner Lectures in Human Values*; Vol. 1 Salt Lake City: University of Utah Press .

SISTEMA NACIONAL PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA (SNDIF), *Summa Jurídica en Materia de Asistencia Social*, SNDIF, México 2002

SRINIVASAN, T.N., “*Human Development: A new Paradigm or the Reinvention of the Wheel?*”. *American Economic Review, Papers and Proceedings*. 84 (2): 238-243. Mayo de 1994



**APROXIMACIÓN TEÓRICA  
A LA AUTORÍA Y PARTICIPACIÓN  
EN EL CÓDIGO PENAL DEL  
ESTADO DE CHIAPAS**

ELIGIO VALDENEGRO GAMBOA



## INTRODUCCIÓN

En 1993 cursé la materia de Derecho penal y un año después inicié mi actividad práctica al ingresar a un juzgado penal. En aquellos años era común escuchar que quien conocía Derecho civil, conocía todo en materia jurídica. ¡Nada más falso que esa afirmación! Afortunadamente se ha desvanecido en los últimos años. Precisamente en ese mismo año, opera un cambio en la forma de estudiar al Derecho penal y de procurar e impartir justicia, con el advenimiento de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de septiembre de 1993, vigente a partir del día siguiente, que renovó la teoría jurídico penal: a nivel constitucional, se dijo en ese momento, se insertaba la teoría finalista del Derecho Penal.

En estos momentos una reforma de mayor envergadura está en proceso de concretización: la reforma constitucional al sistema de justicia penal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008. Quienes desdeñaron el estudio del Derecho penal, hoy, se encuentran en franca desventaja, los nuevos tiempos requieren de sólidos conocimientos de la teoría del delito y de las estrategias y técnicas de litigación de un sistema acusatorio, desarrollado a través de audiencias orales.

La unidad de la legislación penal (adjetiva y sustantiva) es un paso casi obligado para que el sistema obtenga mejores resultados operacionales. El Código Nacional de Procedimientos Penales

es una realidad y constituye una herramienta para la armonización de los estándares de acceso a la justicia penal. En lo personal espero que la unificación también se logre a nivel sustantivo, la dispersión de las normas ha favorecido la disgregación de criterios y a que la justicia penal sea instrumento de represión, por aplicarse en forma selectiva, ocasional, discriminatoria y con oportunismo político para cobrar venganza de adversarios e intimidar a los disidentes del sistema gobernante.

Mientras ello ocurre, este trabajo constituye —a vuelo de pluma— el examen teórico de una de las figuras más importantes del Derecho penal: la autoría y participación, circunscritas a la legislación del estado de Chiapas. Su trascendencia se advierte de las palabras de uno de los más grandes penalistas:

La doctrina del autor no es solo el epílogo, sino también el campo de prueba de la estructura del delito sistemático. La doctrina del autor y la participación son prueba del ejemplo en que se basa la dogmática de la acción punible. También debe ser una prueba de valor para los conceptos de acción final en todas sus consecuencias: para la separación entre los tipos finales y los tipos de causación imprudentes, para la introducción del dolo en el tipo de lo injusto y para la diferenciación entre lo injusto y la culpabilidad<sup>1</sup>.

La delimitación de la intervención de diversos sujetos, con aportaciones distintas, es una de las principales preocupaciones de los tratadistas, pero también de los operadores del sistema de justicia penal, porque a partir de los hechos probados en cada caso concreto, debe especificarse el rol que tuvieron en el evento (principal o accesorio), para individualizar la pena que corresponda a la mayor gravedad o no de su actuación. Los tratadistas se ocupan del estudio de este tema después de haber analizado las categorías o elementos del delito, lo que no es indicativo de la importancia

---

<sup>1</sup>Welzel, Hans. *Estudios de Derecho Penal*. Editorial B de F. Montevideo-Buenos Aires, 2003. Página 80.

que reviste la teoría de la autoría y participación, que junto con la teoría de la tentativa se convierten en auténticas derechos del acusado, bajo los principios de taxatividad y culpabilidad del Derecho Penal, porque toda conducta ilícita debe estar debidamente delimitada por una norma (las formas de participación y de la tentativa cumplen ese papel, como lo explica el maestro Mariano Jiménez Huerta, al amplificar el tipo penal) y ninguna persona puede ser sancionada si no se demuestra que la conducta que desplegó encuadra perfectamente en el tipo penal<sup>2</sup>.

## 1. POSICIONES TEÓRICAS SOBRE LA AUTORÍA Y LA PARTICIPACIÓN

El tema de la autoría es de capital importancia para la ciencia del Derecho penal, tanto como la delimitación de las categorías básicas del delito (conducta típicamente antijurídica y culpable), pues no basta determinar la existencia de un delito, se requiere además delimitar el ámbito de responsabilidad penal de quien o quienes intervinieron en su ejecución.

En la práctica, generalmente, no representa demasiada dificultad la imputación del acto delictuoso cuando interviene un solo sujeto, “por regla general las disposiciones penales de la Parte especial describen acciones realizadas por una única persona (algo distinto sucede con los ‘delitos colectivos’). Autor es el anónimo ‘quien’ con el que comienzan la mayoría de las descripciones de los delitos”<sup>3</sup>, pero no ocurre lo mismo ante la existencia de diversas conductas que incidieron en el resultado lesivo.

---

<sup>2</sup>En este sentido véase a Santiago Míg Puig, lecciones décima cuarta y décimo quinta: *Tipos de autoría y tipos de participación*. Derecho Penal Parte General. Quinta edición. Barcelona, 1998, Páginas 355 a 411.

<sup>3</sup>Jescheck, Hans-Heinrich y WEIGEND, Thomas. Tratado de Derecho Penal, Parte General, traducción de Miguel Olmedo Cardenete. Quinta edición. Editorial Comares. Granada, diciembre 2002. Página 692.

La forma de castigar la intervención de uno o más sujetos activos, me atrevo a afirmar, debió de tratarse desde los tiempos más remotos, de ahí que en la primera evolución del Derecho penal, esto es el Código de Hammurabi y la “Ley del Talión”, no sólo se encuentra un antecedente remoto de la medición de la sanción (ojo por ojo, diente por diente), a fin de atemperar los efectos de la venganza privada, porque en esa etapa la comisión de un delito generaba la lesión a la tribu o comunidad y la represión tribal del núcleo al que pertenecía el agresor. “La participación delictuosa es tan antigua como el crimen, las más viejas legislaciones la aceptaron como tal. En los primeros siglos de la humanidad el sistema punitivo era rudimentario, la única forma de organización era la tribu”<sup>4</sup>.

En la llamada sabiduría popular subsiste un dicho: “tanto peca el que mata a la vaca como el que le jala la pata”, que no es más que la reminiscencia del pensamiento inicial sobre la sanción a quienes en forma plural cometían un delito. Esta posición en el Derecho Penal se conoce como concepto unitario de autor, cuyas notas esenciales se exponen a continuación.

#### *A) Concepto unitario de autor*

La corriente doctrinal en estudio no hace distinciones entre los diversos sujetos que participan, propone que a todos los sujetos que contribuyen en la causación del resultado (teoría de la equivalencia de las condiciones), se les sancione como autores del delito. Sus fundamentos se encuentran en la primera gran corriente del derecho: el causalismo. “Serán autores todos los intervinientes que haga un aporte causal a la realización del tipo, la autoría se fundamenta en la causalidad, resultando no necesaria toda idea de accesoriedad”<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup>García Rosas, María Victoria. *Los límites de la participación delictiva*. Editorial Porrúa. México, 2011. Página 1.

<sup>5</sup>García Rosas, María Victoria. *Op. Cit.* Página 5.



Esto es, a todo sujeto que contribuye a la causación del resultado, se le imputa la comisión del delito, sin distinguir en forma alguna el grado de intervención, eliminando la distinción de autor y partícipe. Su fundamento político criminal es abolir la impunidad, al sancionarse de la misma forma a todos los que intervienen o contribuyen en el curso del delito:

La idea es abandonar los criterios de distinción entre el autor y el cómplice y reemplazarlos por una correcta medición judicial de la pena. Es decir, el juez al momento de sancionar no debe analizar si el sujeto fue autor o partícipe del hecho sino que simplemente debe medir la pena en base a la importancia y significación de cada interviniente<sup>6</sup>.

De acuerdo con Mir Puig<sup>7</sup>, responde a una opción político-criminal, que contempla al delito como obra común de todos los que contribuyen en él, que en principio estima correcto castigar a todos por igual, sin que el castigo del partícipe dependa de lo que haga el autor.

Son cinco las críticas principales, siguiendo a Edgardo Alberto Donna<sup>8</sup>, que se le formulan a la teoría del autor unitario y que cuestionan sus fundamentos:

1) Se aparta de la ley. La mayoría de los códigos penales distinguen las diversas formas de intervención en la comisión del delito (artículo 13 del Código Penal Federal y 19 del Código Penal para el Estado de Chiapas), sin embargo existen legislaciones que aceptan esta concepción: “Legislativamente este planteamiento ha encontrado reflejo en Italia (el art. 110 CP castiga por igual, sin distinguir, a todos los sujetos intervinientes en el hecho), tal vez

---

<sup>6</sup>Donna, Edgardo Alberto. *La autoría y la participación criminal*. Rubinzal-Culzoni Editores. Buenos Aires, Argentina, 30 de abril de 1998. Páginas 10-11.

<sup>7</sup>Mir Puig, Santiago. *Op. Cit.* Página 360.

<sup>8</sup>*Op. Cit.* Páginas 11-13.

por influjo de la Escuela Positiva, y en otros países como Austria”<sup>9</sup>.

II) Al abandonar el principio de accesoriadad<sup>10</sup>, rompe con el principio de legalidad y la función de garantía de los tipos penales. El tipo penal está formulado describiendo la intervención del que ejecuta materialmente la conducta prohibida, pero no de aquellos que actúan como instigador, cómplice o inductor.

III) En los tipos especiales, que exigen una cualidad específica del sujeto activo<sup>11</sup>, rompe con el principio de legalidad, porque no podría considerarse autor a aquel sujeto que no reúne esa cualidad. Existen criterios jurisprudenciales que retoman el concepto unitario de autor<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup>Mir Puig, Santiago. *Op. Cit.* Páginas 360-361.

<sup>10</sup>“Accesoriadad” significa que la coautoría (& 47), la instigación (& 48) y la complicidad (& 49) dependen de la autoría de otro. Tal accesoriadad (dependencia) hace a la esencia de la participación y se liga con su concepto por una lógica necesidad; en efecto, no hay coautoría si no existe otro autor, ni hay instigación ni complicidad si no existe otro como autor”. Mezger, Edmundo. *Derecho Penal, parte general.* Cárdenas editor y distribuidor. Segunda edición, México, 1990. Página 302.

<sup>11</sup>Quinta Época. Registro: 315648. Instancia: Primera Sala. Tesis Aislada. Semanario Judicial de la Federación. Tomo XXV. Materia(s): Penal. Página 2193. PECULADO. Algunos delitos como el abuso de confianza, el abuso de autoridad, el de adulterio y otros, sólo pueden ser cometidos por personas que se hallen en cierta situación jurídica; entre esa especie de delitos figura el peculado, del que sólo puede ser responsable el encargado de un servicio público; de manera que cualquiera otra persona que carezca de esa calidad, si distrae dinero, valores, etcétera, propiedad de la nación, de un Municipio, etcétera, perpetrará un delito distinto; pero si esa condición jurídica es indispensable para que exista la responsabilidad criminal, no lo es para que exista la complicidad, ya que el cómplice sólo interviene ejecutando actos auxiliares y accesorios de la infracción penal, anteriores, concomitantes o posteriores a ella e insuficientes, por sí solos para llegar a la consumación del delito. Los actos del autor del delito, son la causa eficiente del mismo, los del cómplice, no son más que una causa auxiliar. La nota característica de la complicidad, es que los actos del cómplice, si bien coadyuvan al delito, no son tan importantes como los del autor. En la complicidad existe un delito común de naturaleza moral: la intención única del autor y del cómplice de perpetrar el delito, y no hay ninguna razón positiva o moral para exigir en el cómplice, igual situación jurídica a la que debe tener el autor, en los delitos intuitu personae, pues para auxiliar a la realización de estos delitos, no es menester que el cómplice tenga las mismas características que el autor. Amparo penal en revisión. Rodríguez Francisco. 24 de abril de 1929. Unanimidad de cuatro votos. La publicación no menciona el nombre del ponente”. En el mismo sentido véase: Quinta Época. Registro: 814255. Instancia: Primera Sala. Tesis Aislada. Fuente: Informes. Informe 1941. Materia(s): Penal. Página 46. PECULADO, COPARTICIPES.

<sup>12</sup>Época: Novena Época. Registro: 193513. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo

IV) En los denominados delitos de propia mano, en los que sólo puede ser autor quien realiza por sí la acción típica. El concepto

---

X, Agosto de 1999. Materia(s): Penal. Tesis: I.3o.P.44 P. Página: 740. COPARTÍCIPE EN EL DELITO PREVISTO EN LA FRACCIÓN V DEL ARTÍCULO 112 DE LA LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO. El delito previsto y sancionado en el artículo 112, fracción V, de la Ley de Instituciones de Crédito, requiere en primer término, que el sujeto activo del delito sea empleado o funcionario de una institución de crédito, y que éste autorice operaciones a sabiendas de que resultarán en quebranto del patrimonio de dicha institución; siendo pertinente mencionar, que el activo del delito es el que ejecuta la conducta típica. Por otra parte, el artículo 13 del Código Penal Federal, menciona quiénes son autores o partícipes del delito, pero no establece que todos ellos sean sujetos activos, sino que extiende la responsabilidad del ilícito a los partícipes; por tanto, es inexacto que estos últimos deban reunir una calidad específica en los tipos penales que así lo requieren. Ahora bien, si en el caso se acreditaron los elementos típicos del ilícito antes aludido, porque un empleado o funcionario de la institución de crédito ofendida, autorizó operaciones a sabiendas de que resultarán en quebranto del patrimonio del banco, y también se acreditó que para la ejecución del ilícito contribuyó persona diversa que no tenía la calidad de funcionario o empleado de la institución de crédito, como fue un tarjetahabiente, es evidente que la responsabilidad de este último resulta como copartícipe del activo del delito, conforme lo establece la fracción III, del artículo 13 antes mencionado, pues es obvio que debe responder por su conducta dolosa, en congruencia con el grado de su culpabilidad. Quinta Época. Registro: 814255. Instancia: Primera Sala. Tesis Aislada. Fuente: Informes. Informe 1941. Materia(s): Penal. Página 46. PECULADO, COPARTICIPES. El motivo de la sanción del peculado es el abuso de la confianza depositada en el funcionario que distrae los fondos, valores, etcétera, puestos a su cuidado, y no puede ser, por consiguiente, sino el mismo funcionario quien, de manera directa, real, cometa el mencionado delito. Pero si se atiende a que los medios de ejecución del delito y el bien en que se consume, sirven de clasificación del mismo, y en tratándose de distracción de dinero, valores, fincas, en las condiciones marcadas por el artículo 220 del Código Penal, el hecho delictuoso sólo puede constituir el delito de peculado, lógico es concluir que los que participan, en cualquier grado, en su ejecución, tienen que ser igualmente responsables del mismo, en los términos genéricos de la codelinuencia que previene el artículo 13 del Código Penal. no hay, en esto, el absurdo de considerar responsable del delito de peculado a quien no reúne las condiciones marcadas por el mencionado artículo 220; porque cometido el delito por quien satisface tales requisitos, los demás que participan en su ejecución son. Sin duda, igualmente responsables de él. La solución se encuentra fácilmente, por lo demás, en la prevención del artículo 54 del invocado Código Penal, que se refiere a que las circunstancias calificativas o modificativas de la sanción penal que tienen relación con el hecho u omisión sancionados, aprovechan o perjudican a todos los que intervienen en cualquier grado en la comisión del delito. Pues si las circunstancias personales del delincuente en el delito de peculado hacen de éste un delito calificado, esto es, sin la condición de empleado encargado de un servicio público, el hecho delictuoso sería un simple abuso de confianza; y si por tales circunstancias personales del delincuente se determina la pena en relación con el hecho u omisión sancionados, claro es que los copartícipes en la perpetración del delito de peculado recibirán conforme al mencionado precepto, el perjuicio de la agravación de la pena prevista para el delito calificado de que se trata; de aquí que, sólo por ese delito, deben ser castigados. Amparo 8962/40. Felipe Reyes Bulnes y José Novelo Zavala. 8 de abril de 1941. Unanimidad de cinco votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.

unitario de autor reconocería como autor al sujeto que coopere de algún modo en el hecho, aunque no haya actuado de propia mano.

V) En la lesión de bienes jurídicos propios (suicidio, autolesión), llevaría a la punición de otros participantes. En nuestra legislación la instigación o ayuda al suicidio constituye un tipo penal específico.

Esta posición no genera problemas para la imposición de la pena, todos los sujetos activos responden por igual, sin grados ni distinciones, porque todos contribuyen por igual al resultado, con ello niega la diferencia entre autores, cómplices e inductores; para los defensores de esta corriente la distinción es innecesaria, cualquiera que haya sido su contribución forma parte de la causación de la lesión al bien jurídico. Corresponde a una etapa inicial del causalismo jurídico penal.

*b) El concepto extensivo de autor (teoría subjetiva de la participación)*

La teoría subjetiva, siguiendo a Donna, distingue entre autor y partícipe, a partir del *animus* del sujeto, esto es, será autor el que quiera el hecho como propio (*animus auctoris*), mientras que el cómplice lo quiere como ajeno (*animus socii*).

El fundamento de la teoría subjetiva es muy sencillo. Se parte de la teoría causal de la condición y, en base a ella, se niega toda distinción objetiva entre la actividad del autor y la del cómplice: ambos no hacen más que colocar una condición del resultado, y una condición no es posible distinguirla de otra condición. El razonamiento a que entonces se acude es este: la ley positiva distingue entre autor y cómplice; las actividades de autor y cómplice no se distinguen objetivamente; luego la distinción —impuesta por la ley— ha de hallarse en el terreno subjetivo<sup>13</sup>.

<sup>13</sup>Gimbernat Ordeig, Enrique. *Autor y cómplice en Derecho Penal*. Editorial B de F. Montevideo-Buenos Aires, 2007. Página 28.

Esta posición teórica lleva a considerar sólo la intención personal de los intervinientes, sin que sea relevante su contribución al delito; así el que priva de la vida a otro, pero no lo quiere como propio, podría ser considerado como cómplice (caso de la bañera), porque se valora como apoyo de un hecho ajeno y al que dolosamente lo determina a cometerlo como autor. Además, al enfocarse al aspecto subjetivo, se sustenta en el “acuerdo previo”, a través de la resolución conjunta de realización del hecho entre varios sujetos, independientemente de los actos materiales realizados<sup>14</sup>.

Entre las principales objeciones a esta teoría encontramos:

I) La distinción entre *animus autoris* y *animus socii*, no son conceptos, sino lemas sin contenido; “la experiencia de la jurisprudencia de Alemania nos muestra que allí el juez no parte de esta fórmula, sino que decide intuitivamente quién es autor y quien cómplice; y luego para fundamentar lo averiguado irracionalmente, afirma del que ha considerado autor, que ha querido el hecho como propio. De ahí que la doctrina jurisprudencial alemana sobre la delimitación entre autoría y complicidad sea tan contradictoria”<sup>15</sup>.

II) La distinción a través del interés, no es decisiva para marcar una distinción, podría servir para la impunidad del asesino a sueldo, “pues habría que calificarle de cómplice, ya que, en efecto, es el que le paga el que tiene interés en que se cometa el delito y aquel también de cuyo criterio depende que se lleve a cabo”<sup>16</sup>.

III) “La teoría subjetiva pasa por alto la circunstancia de que

---

<sup>14</sup>Séptima Época. Registro: 803162. Instancia: Primera Sala. Tesis Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Volumen 14, Segunda Parte. Materia(s): Penal. Página: 35. PARTICIPACION DELICTUOSA. En rigor técnico, cualquier grado de participación se constituye sobre la base de un acuerdo previo entre los sujetos que participan en el delito para llevar a cabo su ejecución y consumación, estableciéndose entre ellos no una mera relación material, sino psíquica, que es, precisamente, la que funda la aplicación de las penas. No basta pues, que en el hecho se haya participado en orden puramente causal por cuanto se haya constituido una condición del resultado, sino que es indispensable, además, para hablar con propiedad de codelincuencia, participación o concurso de agentes en el delito, que exista un querer común consciente.

<sup>15</sup>*Ibidem*; página 35.

<sup>16</sup>*Ibidem*; página 37.

muchos tipos penales quieren castigar como autor, precisamente a quien actúa en interés ajeno”<sup>17</sup>. Verbigracia, el abuso de confianza y fraude, que se pueden cometer en beneficio propio o ajeno; la falsedad de declaraciones de testigos o peritos, que afirman hechos falsos para favorecer a otro sujeto.

IV) “Quizá el mayor reparo que pueda formularse contra esta teoría, es que se vulnera el principio de legalidad. En virtud de este principio, y al hacerlo claramente señalan ‘quien debe ser considerado autor’. Está claro que los tipos penales establecen un límite objetivo al concepto de autor que no puede ser traspasado con el ánimo del sujeto interviniente”<sup>18</sup>.

A mi parecer la posición de considerar coautor a quien se une a las organizaciones criminales y se sanciona a todo sujeto que suma su voluntad a la empresa criminal, basado en la mera existencia de la organización, sin que exista un acto ejecutivo de su parte, fenómeno que el jurista español Jesús-María Silva Sánchez denomina modelo de transferencia (delitos de adhesión o de pertenencia en sentido estricto), retoma la teoría subjetiva<sup>19</sup>.

### c) *Concepto restrictivo de autor*

Después de la teoría subjetiva, base del concepto extensivo de autor, la doctrina ha centrado sus esfuerzos en corregir los excesos en la determinación de quién es autor en Derecho Penal<sup>20</sup>. De esta

<sup>17</sup>Donna, Edgardo Alberto. *Op. Cit.* Página 16.

<sup>18</sup>*Idem*; página 17.

<sup>19</sup>Ver Jakobs, Günther y Polaino-Orts, Miguel. *Criminalidad organizada, formas de combate mediante el Derecho Penal*. Flores Editor y Distribuidor. México, 2013. Página 139 a 153. Para mayor profundidad en el tema consúltese a Cancio Meliá, Manuel y Silva Sánchez, Jesús María. *Delitos de organización*. Editorial B de F. Buenos Aires, 2008.

<sup>20</sup>En este sentido el doctor Simón Pablo Herrera Bazán sostiene: “Las Teorías Restrictivas surgen en relación directa con la exigencia de respeto al principio de legalidad, a través de la realización o cumplimiento objetivo del tipo penal, el comportamiento del sujeto debe coincidir con la acción descrita en el tipo, así entonces, será autor quien realice

forma nace lo que se conoce el concepto restrictivo de autor, a partir de considerar “que no todo el que es causa del delito es autor, porque no todo el que interpone una condición causal del hecho realiza el tipo. Causación no es igual a realización del delito... La diferencia entre autor y partícipe puede ser objetiva, según la clase de contribución al hecho”<sup>21</sup>. Esta teoría cuenta con tres matices: la teoría objetivo-formal, la teoría objetivo-material y la teoría del dominio del hecho.

*I.- Teoría objetivo formal:* Para los teóricos de esta teoría, el nexo de imputación se basa en la ejecución personal del hecho, de ahí que se estime autor a quien realiza los elementos del tipo penal respectivo y de ser un delito pluriactivo, será autor el que realice aunque sea sólo alguno de los elementos típicos, con ello se prescinde de la importancia de su contribución, porque puede realizar todos o algunos de los activos ejecutivos que se describen en el tipo legal. Su rango de acción es el tipo penal. Esta teoría parte de los trabajos elaborados por el penalista alemán Ernesto Beling<sup>22</sup>, “en base a su distinción entre ‘tipicidad estricta y amplia’ define al coautor y al cómplice: a) Coautoría es conjunta ‘ejecución’ = realización de acciones que pertenecen al núcleo del tipo. b) complicidad es realización de una acción preparatoria o de una acción accesoria para la acción ejecutiva de otro sujeto: sujetar a la víctima durante el ‘ocasionamiento de la muerte’, vigilar durante la ‘sustracción’ en el hurto no son, por sí mismas, ‘ocasionamiento de muerte’ o ‘sustracción’, sino colocación simultánea de una concausa. El concepto de autor exige ‘ejecución conjunta’ = participación

---

la conducta prevista en el tipo de la parte especial, y partícipe quien realice alguna aportación en el hecho que no pueda subsumirse en el tipo, pero que indicativamente sea probada su intervención, el fundamento restrictivo descansa al considerar únicamente como autor a quien realiza la conducta típicamente antijurídica, con manifiesto conocimiento y voluntad”. La imputación objetiva en el juicio de tipicidad. Flores Editor y Distribuidor, S.A. de C.V. Segunda edición. México, 2007. Página 201.

<sup>21</sup>Mir Puig, Santiago. *Op. Cit.* Página 363.

<sup>22</sup>De acuerdo con Enrique Gimbernat Ordeig. *Op. Cit.* Página 7.

en el tipo estricto. Y es ahora cuando se hace comprensible por qué el acto preparatoria para el acto de otro es punible, mientras que, aparentemente, el acto preparatorio no lo es”.

*II. La teoría objetivo-material:* la diferencia entre autor y partícipe la encuentra cuantitativamente en la aportación del sujeto: ante la concurrencia de pluralidad de sujetos activos, se considera autor sólo a aquél que aporta la contribución más importante desde el plano objetivo, los demás serán partícipes. “Dos críticas cabe formular a la teoría objetivo-material: Por una parte, desconoce la importancia de lo subjetivo para caracterizar el papel de cada contribución al hecho. Por ejemplo: Para decidir si concurre autoría mediata es decisivo tener en cuenta si el ejecutor material conoce o desconoce la situación. Por otra parte, de poco sirve como criterio delimitador de autoría y participación la remisión a un fórmula vaga como ‘mayor importancia objetiva’, ‘mayor peligrosidad objetiva’, etcétera. Téngase presente que una distinción precisa entre ‘causa’ y ‘condición’, o entre causas más o menos importantes no puede obtenerse en el mero terreno objetivo de la causalidad. Hoy se admite generalmente que todas las condiciones (necesarias) de un hecho son igualmente causales (teoría de la equivalencia)”<sup>23</sup>.

*III. La teoría del dominio del hecho:* parte de elementos objetivos y subjetivos, desde el punto de vista objetivo consiste en tener en las manos el curso del acontecer típico, en la posibilidad fáctica de dirigir en todo momento la configuración típica, manteniendo en sus manos el acto o que con su voluntad puede hacer que avance su realización o detenerla; en el plano subjetivo, además se requiere que tenga dolor de autor, es decir, la voluntad de dominar el curso del hecho<sup>24</sup>. A partir de esta teoría, cuyas discusiones académicas pasan por el estudio elaborado por el maestro alemán Claus Roxin, se dice que la coautoría requiere que todos los participantes

<sup>23</sup>Mir Puig, Santiago. *Op. Cit.*, página 364.

<sup>24</sup>Donna, Edgardo Alberto. *Op. Cit.*, páginas 9-22.



tengan el dominio funcional del hecho, es decir, que

sólo pueden realizar su plan actuando conjuntamente; pero cada uno por separado puede anular el plan conjunto retirando su aportación. En esta medida cada uno tiene el hecho en sus manos... Si dos personas gobiernan conjuntamente una región, esto es, son co-señores en sentido literal, ello suele manifestarse en que cada uno, al adoptar medidas, está vinculado a la cooperación del otro. El reverso de este proceder consiste necesariamente en que cada uno, denegando su intervención, determina que la medida fracase... Es en primer lugar coautor todo interviniente cuya aportación en la fase ejecutiva representa un requisito indispensable para la realización del resultado pretendido, esto es, aquel con cuyo comportamiento funcional se sostiene o se viene abajo lo emprendido. Nada importa al respecto su disposición subjetiva hacia el acontecer...

[...]

...no cabe hablar en ningún caso de coautoría si a la aportación que se ha prestado en el marco del plan del hecho no le corresponde función independiente alguna, como ocurre en el ejemplo de aquel que procura al falsificador el tintero o el papel secante, pues aquí se trata de una cooperación fortuita, no incluida en el plan, indiferente para el desarrollo del suceso. Aun cuando aquel a quien el autor le pide colaboración la niegue, la falsificación documental va a tomar el curso previsto. Así pues, falta el criterio determinante de la coautoría: que ambos sólo puedan obrar conjuntamente. Lo mismo es aplicable para todos los servicios decididamente auxiliares que carecen de importancia en la estructura global del plan.

Tampoco importa nada en estos casos la motivación del interviniente. Aun cuando el falsificador de nuestro ejemplo quiera actuar no sólo para sí, sino también para el otro y se sienta reforzado por la asistencia de éste en su decisión de realizar el hecho, el sujeto de detrás no pasa de ser cómplice. Tampoco es autor en ningún caso aquel cuya intervención en el hecho (por ejemplo, en una paliza) se limita a jalearse o aconsejar. Por intenso que sea su interés en el suceso y por relevante que sea su influencia psíquica, con tal de que los agentes di-

rectos sean libres en sus decisiones, lo que hagan depende exclusivamente de ellos, no pudiendo hablarse de coautoría del no ejecutor<sup>25</sup>.

Lo antes expuesto constituye un esbozo teórico de las principales teorías jurídico-penales sobre la autoría y participación; no pretende abarcar todos los aspectos abordados por grandes tratadistas de la ciencia penal, tanto para defender los postulados de cada corriente, como para destacar los principales problemas que presenta su aplicación. En las citas existe referencia a las principales obras que abordan exhaustivamente estos temas, de las cuales son de obligada consulta los trabajos de los maestros alemanes Claus Roxin, Hans-Heinrich Jescheck y Thomas Weigend, así como del español Enrique Gimbernat Ordeig.

## 2. NOTAS DISTINTIVAS DE LA AUTORÍA Y PARTICIPACIÓN. CLASIFICACIÓN DOCTRINAL DE LA INTERVENCIÓN PLURAL DE SUJETOS ACTIVOS

En el apartado anterior se analizó lo relativo a las teorías que pretenden explicar el fundamento para la sanción, unitaria o diferenciada, de todos los sujetos que colaboran en la comisión de un hecho en el que concurren múltiples agentes activos, sin explicar cada una de estas formas de intervención delictiva, de lo cual nos ocuparemos a continuación.

Cuando en la comisión de un delito concurren varios sujetos activos, bajo los principios de legalidad y culpabilidad, debe quedar debidamente probado que tuvieron participación en los hechos, que existía la intención común de cometer ese evento, por tanto en nuestro sistema el ministerio público deberá probar cuál

---

<sup>25</sup>Roxin, Claus. *Autoría y dominio del hecho en Derecho Penal*. Marcial Pons, séptima edición. Madrid, 2000. Páginas 309 a 311.

fue la aportación de cada uno y el dolo con el que actuó<sup>26</sup>. El maestro García Ramírez ha planteado con toda claridad —como habitualmente lo hace— la problemática para determinar la forma de intervención de cada sujeto:

Hay diversas formas de participación en el delito (de producción del resultado punible: la muerte, la cópula, la sustracción de un bien, etcétera). En el caso de que sean varios los participantes no todos desarrollan, por fuerza la misma conducta, aunque todos concurren a producir el resultado punible. Volvamos al ejemplo del homicidio, suponiendo que en él intervinieron varias personas. Cabe la posibilidad de que uno de ellos hubiera concebido la idea de matar a cierta persona y, en tal virtud, hubiese persuadido a otro o a otros para llevar adelante esta determinación, sugiriendo las circunstancias y el medio para causar la muerte. Es también factible que otro sujeto, convencido por el anterior, hubiera obtenido y utilizado el arma homicida. También es factible que un tercero, en combinación con los anteriores, hubiese suministrado dicha arma, sabiendo que se utiliza-

<sup>26</sup>En contra de esta afirmación se encuentra el criterio del entonces Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Segundo Circuito, correspondiente a la Novena Época, Registro: 203555, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II, Diciembre de 1995, Materia(s): Penal, Tesis: II.2o.P.A.18 P, Página: 493, que se inserta: “AUTOR, INDETERMINACION DEL, NO IMPIDE EL REPROCHE PARA LOS QUE INTERVINIERON EN EL DELITO ACREDITADO. El hecho de que no se precise cuál de los coacusados hubiera sido quien amagó al chofer y quién al pasajero, o cuál condujo el automotor del que los desapoderaron, no impide el acreditamiento del delito y de la responsabilidad de los acusados habida cuenta de que se está en presencia de un supuesto en el que los implicados resultan ser partícipes dado que la actividad voluntaria e ilícita de cada uno representa la realización de una parte e inseparable del todo que, en este caso, se constituye por la viciada finalidad consumada de apoderarse, sin derecho y sin consentimiento del objeto del delito, de ahí que si mientras uno o varios sujetos realizan ciertos actos encaminados a la consecución del fin ilícito predeterminado con miras a la consumación del delito, sólo uno de ellos materializa la conducta típicamente descrita (en la especie el apoderamiento material del bien), ello no impide que a la totalidad de sujetos se reproche, por el ilícito cometido, pues indiscutiblemente que el comportamiento de todos concurre en la configuración de la conducta delictiva consumada, de donde se sigue que todos responderán precisamente a título de participación, independientemente de la posible incertidumbre de autor”. Para los delitos de resultado material existe la regla de la llamada responsabilidad corresponsiva, reminiscencia de la sanción por riña tumultuaria, en la que a falta de saber quién o quiénes habían consumado cada lesión, se aplica a todos una sanción específica o atenuada para aquellos que no inferían lesiones mortales, pero creo que es un error trasladar esa regla a todos los delitos de resultado material.

ría para delinquir. Añadamos a un cuarto participante: alguien que, enterado del proyecto, acuerda con los tres anteriores ocultar el arma después de la comisión del delito y facilitar la oportuna fuga de los homicidas<sup>27</sup>.

Este ejercicio de laboratorio apenas da cuenta de lo problemático que puede ser un evento delictivo. Recurriré a un caso real para complicarlo aún más, sólo modificando nombre y fechas: el sujeto A, comerciante oriundo de Villahermosa, Tabasco, es secuestrado a las 4 a.m. del 5 de junio de 2008, por dos sujetos armados, que se introdujeron a la negociación de su propiedad en la central de abastos de aquella ciudad, luego de ser privado de la libertad fue conducido hasta una colonia del municipio de Reforma, Chiapas, donde aproximadamente a las 6:00 a.m. lo liberaron elementos de la policía estatal, escasos minutos después de haber sido internado en ese lugar por sus plagiarios. Dos testigos describieron que momentos antes de la comisión del delito habían visto una camioneta con dos personas del sexo masculino y otra más del femenino vigilando el lugar. Los policías pusieron a disposición del fiscal a un sujeto de la tercera edad (será llamado Juan) y a dos de sus hijas (las llamaré Flor y Azucena) que salieron de una casa cercana, quienes auxiliaron a los policías proporcionándoles linternas y dijeron que la casa en la que encontraron al secuestrado pertenecía a su hijo y hermano mayor, respectivamente. Estas personas dijeron que Juan junior era el propietario de la casa, por donación de una fracción de terreno que le había realizado su papá; que se encontraba detenido en Villahermosa, desde hacía más de un año, como responsable del delito de robo; la casa en la cual se encontró y liberó al plagiado la había ocupado durante un tiempo la concubina de éste (la mencionaré como Mariela), misma que dos días antes había llegado con un joven al que describieron como pelón. Después de declarar fueron liberados, debido a que el pasivo y los testigos presenciales no los reconocie-

---

<sup>27</sup>García Ramírez, Sergio. *El sistema penal mexicano*. Fondo de Cultura Económica. Política y Derecho. México, 1993. Página 45.

ron como los sujetos que lo privaron de la libertad; además se ordenó la búsqueda y presentación de Mariela. En la declaración de Mariela (quien dijo haber comparecido voluntariamente y por instrucciones de su suegro, mientras que los policías ministeriales dijeron que la habían localizado después de “exhaustivas investigaciones”), narró que su esposo Juan junior días antes le había llamado por teléfono desde el reclusorio diciéndole que llegaría “el pelón” por la llave de la casa, porque habría un jale, que su papá tenía conocimiento y sus hermanas Flor y Azucena participarían cuidando al secuestrado. La “minuciosa” investigación no permitió identificar a los sujetos que materialmente ejecutaron el secuestro, pero el testimonio de Mariela fue suficiente para ordenar la detención sin flagrancia ni caso urgente de Juan, Flor y Azucena, quienes fueron consignados detenidos y se encuentran en proceso, luego que la Sala del Tribunal Superior de Justicia del Estado revocó la sentencia de condena.

Más tarde retomaré el ejemplo, para ello es necesario previamente estudiar las formas concretas de autoría y participación. La doctrina ha dividido el llamado concurso de personas en el delito de la forma siguiente: autores (material, mediato y coautor) y partícipes (instigadores o inductores y cómplices). Veamos de qué se trata cada una de estas figuras.

#### *A) Autoría directa, inmediata o material*

El autor material, directo o inmediato es el sujeto que en forma directa e individual concibe y ejecuta los actos necesarios para realizar todos los elementos que se describen en el tipo penal concretamente afectado, tiene a su cargo todas las fases del *iter criminis* y solo él puede concretar o detener la consumación del delito.

No cabe duda que hay dominio del hecho cuando un sujeto realiza personalmente la totalidad de la conducta descrita en el tipo. No debe confundirse esta afirmación con lo sostenido por

la vieja teoría formal objetiva, pues para esta bastaba con que el sujeto realizase la parte externa, objetiva de la conducta, ya que se enmarcaba en una teoría también objetiva del tipo. En la teoría del dominio del hecho, el autor debe cumplimentar el tipo no sólo objetivo, sino también subjetivamente<sup>28</sup>.

### *B) Autoría mediata*

Cuando un sujeto se sirve de otro que desconoce que fue utilizado, este último actúa bajo error de tipo o resulta inimputable, no ejecuta el delito directamente, sin embargo se le sanciona porque tiene el dominio del hecho y es el único que puede detener el curso causal del acto, constituyéndose el diverso sujeto sólo en instrumento de aquél que mueve los hilos para dirigirlo como se haría con una marioneta; pues como lo aclara Díaz Aranda:

La persona que es utilizada como instrumento puede estar obrando atípicamente (no sólo por falta de algún elemento del tipo objetivo sino también por alguno de los elementos del tipo subjetivo, como sucede en los supuestos de error de tipo) sino también justificadamente o, incluso, inculpablemente y ello no será obstáculo para sancionar al autor mediato. Lo anterior se deriva de la calidad propia de autor que posee el autor mediato por lo que no está sujeto al principio de accesoriedad limitada que rige para el partícipe. En este sentido, es muy socorrido el caso del autor mediato que coloca veneno en la inyección que, sin saberlo, aplica la enfermera provocando la muerte del paciente<sup>29</sup>.

Estos elementos descritos por la doctrina se recogen en los siguientes criterios emitidos por órganos del Poder Judicial de la Federación.

<sup>28</sup>Zaffaroni, Eugenio Raúl, *et alt. Manual de Derecho Penal*, parte general. Editorial Ediar. Buenos Aires, 2005. Páginas 607-608.

<sup>29</sup>Díaz Aranda, Enrique. *Teoría del delito (doctrina, jurisprudencia y casos prácticos)*. STRAF. México, 2006. Página 304.

AUTORÍA MEDIATA. SE ACTUALIZA ESTA FORMA DE PARTICIPACIÓN DELICTIVA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 13, FRACCIÓN IV, DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL, CUANDO EL ACTIVO SE VALE DE UNA PERSONA EXCLUIDA DE RESPONSABILIDAD POR CARECER DE CONOCIMIENTO Y VOLUNTAD, PARA QUE REALICE LA CONDUCTA TÍPICA QUERIDA POR AQUÉL. El artículo 13, fracción IV, del Código Penal Federal textualmente dispone: “Artículo 13. Son autores o partícipes del delito: ... IV. Los que lo lleven a cabo sirviéndose de otro.”. En este precepto el legislador se refiere al autor mediato, pues así se advierte del dictamen emitido por las Comisiones Unidas Segunda de Justicia, Segunda del Departamento del Distrito y Segunda Sección de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores, correspondiente a la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal para reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, entre otras, su artículo 13, la cual fue aprobada y cuyo decreto se publicó en el Diario Oficial de la Federación el trece de enero de mil novecientos ochenta y cuatro, en la que en torno a la reforma de este numeral se explicó: “3. Se estimó conveniente proponer la reforma del artículo 13 que actualmente regula la autoría y participación en forma deficiente y confusa. En la reforma planteada, no se excluye ninguna de las hipótesis contempladas en el actual artículo 13, para evitar cualquier peligro de impunidad; y al propio tiempo se reordena, en forma más técnica, la participación delictiva, contemplando explícitamente los casos de preparación o acuerdo relacionados con un delito cometido, autoría material, coautoría, coautoría intelectual, autoría mediata, complicidad por promesa anterior y complicidad corespectiva.”. Por su parte, la doctrina dominante ha definido al autor mediato como aquel que realiza el resultado querido utilizando a otro como mero instrumento para que efectúe la conducta típica, siempre y cuando este último desconozca lo ilícito de su proceder; es decir, los autores mediatos son los que realizan un delito valiéndose de una persona excluida de responsabilidad, ya sea porque actúa sin libertad (con violencia) o sin conocimiento (error) o cuando es inconsciente de la trascendencia penal de lo que hace (inimputable) o en determinados casos cuando actúa en condiciones de obediencia jerárquica

por razones de subordinación legítima, hipótesis todas éstas en las que el sujeto utilizado como instrumento no será responsable por carecer de conocimiento y voluntad. (Novena Época. Registro: 176378. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tesis Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIII, Enero de 2006. Materia(s): Penal. Tesis: III.1o.P.70 P. Página: 2327. Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito).

AUTORÍA MEDIATA. NO SE CONFIGURA ESTA FORMA DE PARTICIPACIÓN DELICTIVA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 13, FRACCIÓN IV, DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL, CUANDO EL O LOS TERCEROS DE QUE SE VALE EL ACTIVO PARA EJECUTAR LA CONDUCTA TÍPICA SON IMPUTABLES. La forma de participación delictiva a que se refiere la fracción IV del artículo 13 del Código Penal Federal es lo que la doctrina denomina como autor mediato, y se caracteriza porque para ejecutar la conducta típica éste se sirve de personas que actúan sin conciencia ni voluntad en la realización del delito. En esas condiciones, si el o los terceros de los que aquél se vale para cometer el ilícito imputado son a su vez copartícipes en distintas formas en el mismo antisocial y por los propios hechos por los que fue sentenciado el quejoso, no se configura esta forma de participación, porque los demás son imputables. (Novena Época. Registro: 169743. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tesis Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVII, Mayo de 2008. Materia(s): Penal. Tesis: XX.2o.82 P. Página: 1014. Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito).

### *C) Coautoría*

Serán coautores del delito, aquellos que realizan el hecho típico de común acuerdo (previo o concomitante) y en forma conjunta, de modo tal que individualmente no podrían ejecutarlo o, dicho en otras palabras, suprimiendo la aportación de uno de ellos se interrumpe el curso causal, por ser cada uno señores de una porción esencial del delito.



Los coautores son autores porque cometen el delito entre todos. Los coautores se reparten la realización del tipo de autoría. Como ninguno de ellos por sí sólo realiza completamente el hecho, no puede considerarse a ninguno partícipe del hecho de otro. No rige, pues, aquí el 'principio de accesoriedad de la participación', según el cual el partícipe sólo es punible cuando existe un hecho antijurídico del autor, sino un principio en cierto modo inverso: el principio de imputación recíproca de las distintas contribuciones. Según este principio, todo lo que haga cada uno de los coautores es imputable (es extensible) a todos los demás. Sólo así puede considerarse a cada autor como autor de la totalidad<sup>30</sup>.

La posición doctrinaria que se ha consolidado en nuestro país para delimitar en qué casos opera la coautoría, es la llamada teoría del dominio del hecho, esbozada por Welzel y desarrollada por Claus Roxin. En las últimas dos décadas los órganos del Poder Judicial de la Federación han sustentado el codominio funcional del hecho bajo la idea del reparto de actividades de los sujetos activos, para facilitar la consumación del objetivo criminal y constituyendo un solo ente jurídico, que no puede analizar en forma aislada la intervención de cada uno de los coautores, ya que ninguno de ellos por sí mismo tiene el dominio total del acto, sólo en conjunto pueden ejecutarlo, como en el ejemplo del homicidio en el cual un sujeto detiene a la víctima para que el otro aseste el golpe fatal. Veamos algunos de esos criterios, que a la postre también impactan en la forma en que se administra justicia por los juzgados del fuero común:

COAUTORÍA. EN ESTA FORMA DE PARTICIPACIÓN CADA COPARTÍCIPE DEBE RESPONDER DEL DELITO EN FORMA UNITARIA, SIN QUE SEA DABLE IMPUTAR LA APORTACIÓN PARCIAL QUE CADA UNO DE LOS INCULPADOS REALIZÓ. El autor de un delito no es únicamente quien realiza materialmente la conducta típica, sino todo aquel que posee bajo su control directo la decisión total

---

<sup>30</sup>Mir Puig, Santiago. *Op. Cit.*, páginas 386 y 387.

de llegar al resultado, es decir, quien tiene a su alcance la posibilidad de materializar el hecho delictivo o dirigir el proceso causal del acontecimiento criminal, contemplado en forma unitaria, es decir, comprendiendo al tipo básico y sus modalidades. En aquellos casos en que el autor comparte el actuar delictivo con otros autores, los cuales concurren con él en la comisión del delito mediante una distribución y división del trabajo delictivo, es decir, cuando hay pluralidad de activos, se configura la participación conjunta, que constituye la coautoría cuando, a pesar de la división de funciones, los autores concurrentes se encuentran en el mismo plano de participación, o bien, uno tiene el dominio directo, pues es quien realiza la etapa ejecutora del evento criminal, pero aun así los demás partícipes coadyuvan a la producción del resultado típico, por lo que estos últimos suelen constituirse como coautores, dada la división del trabajo colectivo mediante un plan común preconcebido, ya que su concurrencia en la ejecución del hecho punible importa la realización conjunta del delito por varios sujetos con codominio funcional del hecho. Por tanto, en los casos de coautoría no es dable imputar exclusivamente a cada uno de los inculpados la aportación parcial que realizó sino que, por el dolo encaminado a la consecución total del resultado, cada copartícipe debe responder del delito, considerado en forma unitaria como un solo resultado de la suma de conductas múltiples, precedidas de un designio criminal y de un acuerdo conjunto llamado “pacto criminoso”. (Novena Época. Registro: 168377. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tesis Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVIII, Diciembre de 2008. Materia(s): Penal. Tesis: V.2o.P.A.26 P. Página: 978. Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito).

COAUTORÍA. SE ACTUALIZA CUANDO VARIAS PERSONAS, EN CONSENSO Y CON CODOMINIO CONJUNTO DEL HECHO, DIVIDIÉNDOSE LAS ACCIONES DELICTIVAS Y MEDIANTE UN PLAN COMÚN ACORDADO ANTES O DURANTE LA PERPETRACIÓN DEL SUCESO, CONCURREN A LA EJECUCIÓN DEL HECHO PUNIBLE (LEGISLACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL). La figura de la coautoría a que se contrae la fracción II del artículo 22 del Código Penal para el Distrito Federal, se actualiza cuando varias personas

en consenso y con codominio conjunto del hecho, dividiéndose las acciones delictivas y mediante un plan común acordado antes o durante la perpetración del suceso, concurren a la ejecución del hecho punible y, por tanto, son responsables en igualdad de condiciones; de ahí que una aportación segmentada, adecuada y esencial al hecho puede bastar para ser considerada y penada como coautoría, aunque formalmente no sea parte de la acción típica, habida cuenta que aquélla se refiere no únicamente a una ejecución compartida de actos que se realizan en sentido objetivo-formal, como porciones pertenecientes a la acción típica, sino a que varios agentes reparten entre sí el dominio del hecho en la etapa de su realización, por lo cual la doctrina ha llamado a esta intervención compartida “codominio funcional del hecho”; sin embargo, esa actuación funcional para convertir al agente como coautor, debe ser necesaria y esencial para la realización del hecho delictivo. (Novena Época. Registro: 163505. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXII, Noviembre de 2010. Materia(s): Penal. Tesis: I.8o.P. J/2. Página: 1242. Octavo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito)

**COAUTORÍA MATERIAL. SE GENERA CUANDO EXISTE ENTRE LOS AGENTES CODOMINIO FUNCIONAL DEL HECHO.** Aun cuando la aportación de un sujeto al hecho delictivo no pueda, formalmente, ser considerada como una porción de la acción típica, si aquélla resulta adecuada y esencial al hecho de tal manera que evidencia que existió entre los agentes un reparto del dominio del hecho en la etapa de su realización (codominio funcional del hecho), tal aportación es suficiente para considerar a dicho agente coautor material del delito en términos del artículo 13, fracción III, del Código Penal para el Distrito Federal, como ocurre en el delito de robo, cuando uno de los activos es el que se apodera materialmente de la cosa ajena, mientras otro, amén de brindarle apoyo con su presencia, impide que uno de los ofendidos acuda a solicitar auxilio. (Novena Época. Registro: 197915. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo VI, Agosto de 1997. Materia(s): Penal. Tesis: I.1o.P. J/5. Página: 487. Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito)

Bien, la distribución de funciones o roles en la ejecución del delito, desde la concepción, preparación y ejecución, es indispensable para que se concrete el delito y se esté en presencia de coautoría (antaoño se hablaba de coparticipación criminal<sup>31</sup> o coparticipación delictiva), pero ello no debe confundirse con los tipos penales de asociación delictuosa o delincuencia organizada, en los que efectivamente existe un reparto de actividades, dentro del marco del plan común de la organización criminal y, por tanto, sus miembros responden como autores directos y no a título de coautores, porque en esos delitos la pluralidad de los sujetos forman parte del tipo penal. Sobre este tópico existe el criterio jurisprudencial siguiente:

DELINCUENCIA ORGANIZADA. LA FORMA DE INTERVENCIÓN DELICTIVA EN ESTE DELITO SE ACTUALIZA A TÍTULO DE AU-

---

<sup>31</sup>ASOCIACION DELICTUOSA Y COPARTICIPACION. DIFERENCIAS. Desde el punto de vista técnico, no es posible admitir que entre la asociación delictuosa y los delitos que cometen los asociados exista un concurso formal, ya que se trata de dos conductas claramente diferenciadas: una relativa a la reunión, más o menos estable y jerarquizada, de tres o más sujetos con el propósito de delinquir, y otra relativa a la ejecución del ilícito, o sea, al propósito de la asociación; empero, debe destacarse que la ejecución del propósito de la asociación se da fuera del momento consumativo de la asociación misma; por lo que necesariamente debe entenderse que la asociación delictuosa y los delitos que cometen los asociados son ilícitos que se ejecutan en actos diversos. Por otra parte, debe señalarse que entre la asociación delictuosa y la coparticipación existen marcadas diferencias: en la primera hay unión asociada de miembros, pero éstos no se proponen cometer un delito determinado "in actu", sino que persiguen cometer "in potentia" los delitos que después convenga realizar a la banda; al asociarse tienen el propósito abstracto e indeterminado de delinquir y cuando en lo futuro cometan un determinado delito concreto e individualizado, obviamente será posterior a la asociación delictuosa; además, este delito se integra con el solo convenio asociacionista, sin ningún acto ejecutivo, y la coparticipación empieza con los actos de ejecución. En resumen, en la coparticipación hay concierto transitorio o duradero para cometer ciertos, concretos y determinados delito o delitos, acompañados de inmediato de actos de ejecución de los mismos; y en la asociación delictuosa hay acuerdo siempre estable y permanente para cometer delitos, pero considerándose a éstos, al momento de asociarse, en forma abstracta e indeterminada, razón por la que no requiere actos inmediatos de ejecución. (Séptima Época. Registro: 235066. Instancia: Primera Sala. Tesis Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Volumen 103-108, Segunda Parte. Materia(s): Penal. Página: 10)

TORÍA DIRECTA Y MATERIAL EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 13, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL, AUN TRATÁNDOSE DE LA INCORPORACIÓN DEL ACTIVO A GRUPOS CRIMINALES PREEXISTENTES. Se actualiza una inconsistencia técnica referida al fundamento legal que pretende basar la forma de intervención delictiva en el delito de delincuencia organizada conforme al artículo 13 del Código Penal Federal, cuando se invoca en la sentencia la fracción III de dicho numeral, al no resultar aplicable como fundamento. Dicha fracción se refiere a lo que la doctrina denomina autoría ampliada o coautoría por codominio del hecho, la cual implica un supuesto de distribución de actividades necesarias para la actualización del núcleo típico, por ejemplo, privar de la vida en el homicidio o aprovechamiento sin derecho en el robo, pero tal hipótesis no se surte tratándose del delito de delincuencia organizada, pues en éste, de acuerdo con la tendencia derivada incluso de los tratados internacionales en la materia, se previene como conducta punible la “pertenencia” en sí misma, de manera dolosa, a un grupo delincencial organizado, y no se refiere sólo al acto fundante de la organización sino también a la pertenencia constatada como residuo de la incorporación potencialmente posterior y aceptada; por tanto, la forma de intervención delictiva en este delito se actualiza a título de autoría directa y material, aun tratándose de la incorporación a grupos criminales preexistentes, toda vez que el núcleo típico se reduce al verbo rector de “pertenecer” de modo doloso a una agrupación delictiva con los requisitos y las finalidades previstas por la ley (plurisubjetividad y propósitos delictivos específicos), lo que implica que dicho actuar de “pertenecer” se satura con un acto instantáneo y personal de integrar dicho grupo dadas las condiciones respectivas, y ese actuar se realiza de manera individual y completa sin necesidad de división de actos conformadores de la efectiva comprensión de la conducta punible, que lo es, por ende, en todo caso, a título de autor material, esto es, autoría directa e individual para cada uno de los integrantes (artículo 13, fracción II, del ordenamiento mencionado); acudir a la citada fracción III implicaría confundir la forma de intervención del activo con el carácter plurisubjetivo que caracteriza a la figura delictiva para efectos clasificatorios en relación con la exigencia de un número determinado de sujetos pertenecientes. (Dé-

cima Época. Registro: 2003960. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XXII, Julio de 2013, Tomo 2. Materia(s): Penal. Tesis: II.2o.P. J/1 (10a.). Página: 1178. Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito)

Para resolver el ejemplo del secuestro que se relató al inicio de este punto, que fue atribuido a los indiciados a título de coautores, debemos considerar lo siguiente:

Dentro de la coautoría puede diferenciarse entre coautoría ejecutiva y coautoría no ejecutiva. En la coautoría ejecutiva cabe distinguir, a su vez, la coautoría ejecutiva directa, en la que todos los autores realizan todos los actos ejecutivos, y la coautoría ejecutiva parcial, en la que se reproduce un reparto de las tareas ejecutivas... lo decisivo de la coautoría es que el dominio del hecho lo tienen varias personas que, en virtud del principio del reparto funcional de roles, asumen por igual la responsabilidad de su realización. Las distintas contribuciones deben considerarse, por tanto, como un todo y el resultado total debe atribuirse a cada coautor, independientemente de la entidad material de su intervención. Esto no debe entenderse, sin embargo, en el sentido de que basta un acuerdo previo en la realización del delito para que todos los que contraigan ese acuerdo sean ya por eso coautores del delito. El simple acuerdo de voluntades no basta. Es necesario, además, que se contribuya de algún modo en la realización del delito (no necesariamente con actos ejecutivos), de tal modo que dicha contribución pueda estimarse como un eslabón importante de todo el acontecer delictivo<sup>32</sup>.

Bien, si la coautoría sólo tiene lugar en el plano de la ejecución<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup>Muñoz Conde, Francisco y García Arán, Mercedes. Derecho Penal, parte general. Tiran lo Blanch libros. Octava edición. México, 2012. Páginas 436 y 437.

<sup>33</sup>El Tribunal Penal de Uruguay número 7, condenó a Juan María Bordaberry Arocena, al considerarlo coautor de nueve hechos de desaparición forzada de personas y dos homicidios por razones políticas, perpetrados por las fuerzas armadas de su país durante el tiempo en que gobernó, bajo el razonamiento que la coautoría requiere que la contribución del acusado: 1) tenga lugar durante la fase de ejecución del delito; y 2)

y el simple acuerdo previo no basta, pues se requiere que se contribuya de algún modo en la realización del delito, debemos concluir que en el caso de los señores que llamé Juan, Flor y Azucena, no puede imputárseles el hecho del secuestro a título de coautores, ya que el conocimiento del primero respecto a que se cometería un delito no implica intervención (es más podría no existir exigencia legal para denunciar los hechos por razón de parentesco), mientras la promesa de las últimas de cuidar y alimentar al secuestrado no es un acto que contribuya en la consumación del delito, inclusive éstas podían desistir de su propósito y no intervenir, por lo que no podría atribuírseles responsabilidad como coautores, ya que carecían del codominio funcional del hecho. No obstante, de haber intervenido en la vigilancia y alimentación del sujeto pasivo, dada la naturaleza permanente de la lesión al bien jurídico, a ellas les sería reprochable el acto a título de coautores<sup>34</sup>, estaríamos en presencia de lo que Roxin denomina coautoría sucesiva, bajo la cual el sujeto que se suma “no se le pueden atribuir circunstancias cualificantes que ya estuvieran realizadas antes de su intervención”<sup>35</sup>.

#### *D) Inducción o instigación*

La inducción o instigación es una forma de participación y como

---

sea esencial debido a que, sin ella, el delito no podría haberse cometido. Citado por Francisco Muñoz Conde y Héctor Olásolo. La autoría mediata a través de aparatos organizados de poder en América Latina y España. En *Iter Criminis*, revista de ciencias penales. Número 18, cuarta época. INACIPE. México, 2010. Páginas 113 y 114.

<sup>34</sup>DELITO PERMANENTE, PARTICIPACION EN EL SECUESTRO. No le asiste la razón a la quejosa, cuando argumenta que no participó en el delito de plagio -ya que según ella sólo se concretó a cuidar al menor secuestrado-, habida cuenta que si bien es cierto no colaboró proporcionando datos para que los autores se apoderaran del ofendido, si intervino posteriormente, con conocimiento de la ilicitud del hecho, precisamente cuando el delito estaba en período de consumación, ya que debe apuntarse que por tratarse de un delito permanente (o de consumación prolongada), cada momento de su duración puede estimarse como consumación- según ha sido caracterizado por la ciencia penal-, que cesa cuando deja de vulnerarse el bien jurídico agredido. (Séptima Época. Registro: 234233. Instancia: Primera Sala. Tesis Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Volumen 181-186, Segunda Parte. Materia(s): Penal. Página: 41.)

<sup>35</sup>Autoría y dominio del hecho en Derecho Penal. Página 320.

ya se expuso, el partícipe lo es por cooperar en un hecho ajeno (el del autor o autores), del cual es dependiente; pese a que autores y partícipes responderán por el mismo delito, la nota distintiva se encuentra en que la conducta de estos últimos es accesoria, es decir, si no existe el hecho del autor, menos existirá la del partícipe, pero si el autor resulta inimputable no se afecta la responsabilidad del partícipe.

De regreso a la inducción o instigación, como forma de participación, es lo que suele denominarse como autor intelectual:

...implica una serie de actividades realizadas por un sujeto a través de las cuales determina a otro de manera dolosa al delito por él cometido, el CPF en el artículo 13, fracción V, lo refiere como los que determinen dolosamente a otro a cometer un delito... la relación entre inductor e inducido se verifica a través de la motivación y no mediante una genuina relación de causalidad. El inductor hace surgir en el inducido los motivos extraños a él que le determinan a la comisión del delito. Los medios son múltiples: la amenaza o el halago de bajas pasiones, el ofrecimiento de un precio o recompensa si ejecuta el hecho, la promesa de una retribución posterior de cualquier clase, el abuso de una situación de preeminencia que comporta otra sumisión del inducido, como puede ser la patria potestad<sup>36</sup>.

Estas notas distintivas se encuentran en las tesis aisladas siguientes:

INDUCCIÓN O INSTIGACIÓN AL DELITO. SE ACTUALIZA LA PARTICIPACIÓN EN ESE GRADO CUANDO UN SUJETO (AUTOR INTELECTUAL) A CAMBIO DE UNA REMUNERACIÓN ECONÓMICA, ENCARGA A OTRO (AUTOR MATERIAL) LA COMISIÓN DE UN ILÍCITO PATRIMONIAL. La inducción o instigación al delito se presenta cuando un sujeto (autor intelectual), queriendo que otro sea autor de un injusto doloso (autor material), lo determina a su comisión, lo que supone tanto el dolo del instigador como el del instigado; en ese supuesto, debe

---

<sup>36</sup>Plascencia Villanueva, Raúl. *Teoría del Delito*. IJ-UNAM. Segunda reimpresión. México, 2000. Página 221.



*entenderse por determinación hacer surgir en el autor material o instigado la decisión de cometer el delito, es decir, el instigador influye de algún modo para que el instigado adhiera su voluntad a la de él y se decida, con pleno conocimiento de su conducta, por la ejecución del delito a que el instigador lo determina.* Así las cosas, si el inculpado encargó a sus coacusados la comisión de un ilícito patrimonial, por cuyo producto les daría una suma de dinero, debe considerársele a aquél como responsable de tales hechos delictivos en grado de inductor o instigador, toda vez que esa conducta determinó a los autores materiales del ilícito a que se decidieran voluntariamente a cometerlo, pues sabían que a cambio de su producto obtendrían un provecho económico, esto es, el ofrecimiento de dinero de su parte a cambio del producto del ilícito movió la voluntad de sus coacusados para que se decidieran a su ejecución, por lo que también debe considerársele autor del ilícito conforme a tal grado de participación. (Novena Época. Registro: 179002. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tesis Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXI, Marzo de 2005. Materia(s): Penal. Tesis: III.2o.P.149 P. Página: 1151. Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito)

AUTOR INTELECTUAL, INDUCTOR AL DELITO. Tratándose de la inducción criminal, debe señalarse que en la misma intervienen dos sujetos, el inductor y el inducido, y la falta de cualquiera de ellos determina que no existe la codelincuencia. Así pues, por lo que ve al inductor, *se requiere que éste desee causar un daño mediante la comisión de un delito que él no se atreve a cometer personalmente, y entonces busca la intervención de un tercero a quien convence para que realice materialmente el delito, esgrimiendo razonamientos a tal fin o mediante promesa remunerativa; pero principalmente debe existir un elemento consistente en que el inducido cometa los hechos precisamente debido a los razonamientos esgrimidos por el inductor o la promesa remunerativa de éste.* (Séptima Época. Registro: 236397. Instancia: Primera Sala. Tesis Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Volumen 45, Segunda Parte. Materia(s): Penal. Página: 15)

AUTOR INTELECTUAL DEL DELITO (LEGISLACION DE VERACRUZ). Los artículos 36 y 37 del Código Penal aplicable, fijan para

la responsabilidad penal de los autores intelectuales, *una relación entre los inductores y los que realizan materialmente el acto delictivo, relación que puede consistir en la coacción, amenaza, abuso de autoridad, consejo, dádivas, promesas u otros medios análogos, que hagan los primeros sobre la voluntad o la persona de los autores materiales del delito.* (Quinta Época. Registro: 301479. Instancia: Primera Sala. Tesis Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo XCVIII. Materia(s): Penal. Página: 754)

No se trata de un caso de coautoría, menos aún de autoría mediata, porque el inductor sólo determina al diverso sujeto a cometer el delito, pero no tiene el dominio del curso causal, ya que es el inducido quien cuenta con el poder de consumar el delito o hacerlo cesar. Pensemos en el drama de *Othello, el Moro de Venecia*, escrita en 1602 por el inmortal William Shakespeare, en el cual presa de los celos y las intrigas de Iago, el alférez, Othello priva de la vida a su amada y virtuosa esposa Desdémona, todo porque Iago no le perdonó designar teniente al fiel Cassio. Es Othello quien toma la decisión última de asesinar a su esposa y la lleva a cabo, pero el veneno de la sospecha de infidelidad fue vertido por Iago, el que manejó los hilos para que por venganza Othello cayera en desgracia, la pregunta es ¿será Iago responsable a título de inductor de la muerte de Desdémona? Para mí no lo es, porque nunca le propuso darle muerte, ni queda suficientemente claro que tuviera la conciencia de que sus intrigas causarían el efecto de provocar la muerte de Desdémona, ya que el elemento subjetivo de la inducción, requiera que el inductor también quiera o se represente la posibilidad de la lesión del bien jurídico y acepte el resultado, para que le sea reprochable a título de dolo, Donna<sup>37</sup> ha escrito “la determinación dolosa de otro al hecho antijurídico dolosamente cometido por el inducido presupone el llamado doble dolo; en primer lugar, respecto de la propia conducta, y en segundo lugar, en

---

<sup>37</sup>Op. Cit., páginas 78 y 79.

relación con el hecho doloso del inducido... también, el dolo del inductor presupone la voluntad de consumación de la lesión típica del bien jurídico del autor principal; por ello, no es inductor quien no quiere la lesión del bien protegido”.

### *E) La complicidad*

Siguiendo la obra de Donna<sup>38</sup>, el cómplice es el sujeto que favorece un hecho ajeno, al facilitar al autor la comisión del delito, sin participar en el dominio del hecho y no necesita que el autor conozca el apoyo que se preste. Sólo puede sancionar a quien actúa con dolo, ya que no admite la forma culposa; suele distinguirse entre complicidad intelectual o psíquica (consejo o asesoramiento, indicaciones sobre el lugar del hecho y forma de vida de la víctima) y técnica o física (entrega de objetos)

La conducta del cómplice ha de ser peligrosa, de manera que, desde una perspectiva *ex ante*, represente un incremento relevante de las posibilidades de éxito del autor y, con ello, de las de puesta en peligro o lesión de un bien jurídico. Ello ocurrirá cuando, en el momento previo a la acción del cómplice, sea previsible que, con su aportación, la comisión del delito sea más rápida, más segura o más fácil, o el resultado lesivo más intenso que sin ella<sup>39</sup>.

El doctor Gimbernat Ordeig sostiene que la teoría del dominio del hecho no explica suficientemente el fundamento de la complicidad o cooperación, como la denomina el también español Mir Puig, aunque sí es eficaz para distinguir los casos de autoría mediata, porque de acuerdo con su exposición Roxin al final se basa en que tiene el dominio del hecho aquel que pone una condición sin la cual no hubiese delito el delito o el que contribuye materialmente, al delito tal como éste realmente se produjo; ante

<sup>38</sup>*Ibidem*; página 65 y siguientes.

<sup>39</sup>Muñoz Conde, Francisco y García Arán, Mercedes. *Op. Cit.*, página 446.

esto sostiene Gimbernat Ordeig, en primer lugar, que averiguar si una determinada conducta es o no condición necesaria del resultado, el juez debe tener en cuenta qué es lo que hubiera sucedido, hipotéticamente, suprimiendo *in mente* la actividad (tarea que califica de insoluble), lo que haría subsumible la conducta tanto si el delito se consuma como si no tiene lugar y, en segundo término, afirma que la posición que sólo tiene en cuenta el delito tal y como se ha desarrollado en todos sus extremos, puede llevar al absurdo de considerar como autor al chofer que lleva al asesino a la tienda donde compró las balas con las que ejecutó el homicidio<sup>40</sup>.

Así, para superar los problemas de la teoría del dominio del hecho propone la teoría de los bienes escasos, a efecto de prescindir de la cuestión de qué es lo que habría sucedido sin la actividad del sujeto, “no queda otra solución, pues, si es —como es— que el texto legal ha de servir de base para solventar el problema, que acudir al sentido de la imprescindibilidad de una condición del resultado, en el leguaje corriente. Y en éste hemos visto que se habla de aportaciones necesarias para un resultado, teniendo en cuenta el criterio de la escasez de medios”<sup>41</sup>. La teoría de la de los bienes escasos parte de analizar si el objeto, medio o contribución que se aportó es fácil o difícil de conseguir (si es escaso o abundante), por esto el que allega al falsificador de una hoja de papel, en la ciudad, sería cómplice secundaria, porque existe facilidad para obtener el objeto, sin embargo no es lo mismo en una población alejada de la civilización o en el desierto, por ser escasos los medios, en cuyo caso sería cooperación necesaria o complicidad primaria. Respecto a la contribución sostiene que si “el particular encuentra serias dificultades para conseguir que otra persona le ayude con una conducta claramente criminal; por eso, el que colabora con un comportamiento de ese tipo, le resuelve un problema que si no hubiera

---

<sup>40</sup>*Op. Cit*; páginas 113 y siguiente.

<sup>41</sup>*Idem*; página 130.

sido de difícil solución; por eso esta colaboración (si es causal para el resultado) es, en el caso normal, cooperación necesaria<sup>42</sup>.

Concluye que:

Se es cómplice siempre que, sin realizar un acto ejecutivo (límite con el art. 14, núm. 1) y favoreciendo de algún modo el hecho (límite por abajo).

a) se condicione el resultado con un hacer o con la entrega de una cosa abundantes (límite con el art. 14, núm. 3);

b) o simplemente se favorezca con un hacer o con la entrega de una cosa abundante (límite, asimismo, con el art. 14, núm. 3);

c) o se favorezca el resultado, sin condicionarlo, con una contribución escasa (límite, otra vez, con el art. 14, núm. 3);

d) o, sin despertar en él la resolución, se refuerza en un autor principal ya decidido, mediante conductas que, en caso de que fuesen determinantes, serían de inducción, el propósito de delinquir<sup>43</sup>.

Lo anterior pone de manifiesto las dos formas de complicidad: el cómplice primario o cooperador necesario (es aquel que en la etapa preparatoria o ejecutiva del delito aporta una contribución sin la cual el autor no hubiere podido cometer el hecho concreto) y el cómplice secundario o cómplice en sentido estricto (que presta una colaboración que no es indispensable, tanto en etapa preparatoria, ejecutiva o posterior, en este último caso en cumplimiento a una promesa anterior).

La distinción entre complicidad primaria y complicidad secundaria depende de la importancia del aporte del partícipe, importancia que no es deducida de la misma naturaleza de tal contribución, sino que deberá apreciarla el juez teniendo en cuenta las circunstancias del caso particular. Una correcta apreciación de tal importancia implicaría llegar al convencimiento de que el aporte ha sido imprescindible para el autor<sup>44</sup>.

---

<sup>42</sup>*Ibidem*; página 149.

<sup>43</sup>*Ibidem*; página 184.

<sup>44</sup>García Rosas, María Victoria. *Op. Cit.*, página 190.

El siguiente criterio del Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Registro: 184299, Tomo XVII, Mayo de 2003, Materia(s): Penal, Tesis: XVII.3o.12 P, página 1245, expone con precisión la distinción entre autor y cómplice:

PARTICIPACIÓN EN LA EJECUCIÓN DEL DELITO. LOS GRADOS DE COAUTOR Y DE CÓMPLICE NO PUEDEN CONCURRIR EN UNA MISMA PERSONA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE CHIHUAHUA). Las hipótesis previstas en el artículo 18, fracciones III y VI, del Código Penal del Estado de Chihuahua, vigente hasta el 24 de mayo de 2001, para determinar el grado de participación del sujeto activo en la ejecución del delito, relativas a la coautoría y complicidad, son excluyentes entre sí respecto de la misma persona, puesto que el coautor es aquel que lleva a cabo junto con otra u otras personas la preparación y la consumación de un ilícito, mientras que el cómplice es quien coopera o auxilia de manera dolosa, a otro u otros para que lleven a cabo la conducta delictiva; grados de participación que son distintos y que no pueden concurrir simultáneamente en un mismo sujeto activo; por lo que no se puede prestar ayuda y cometer el delito a la vez, ya que sería como sancionar dos veces la misma conducta, como coautor y como cómplice, lo que es jurídicamente inadmisibile.

#### *F) Complicidad correspectiva*

En la cita número veintiséis se expusieron algunas ideas sobre la responsabilidad o complicidad correspectiva, que efectivamente consiste en sancionar en forma atenuada a todos aquellos sujetos que, sin mediar acuerdo previo, concurren en un acto de homicidio o lesiones y no es posible determinar qué daño fue provocado por la acción individual de cada uno de ellos, así que se aplica una misma pena a todos ante la incertidumbre respecto del autor de cada lesión. Esta figura opera sólo en caso de homicidio o lesiones

simples, sin que le anteceda premeditación o acuerdo de los agresores para la comisión del hecho, quienes deberán utilizar medios adecuados, pues si utilizan instrumentos y objetos que les proporcionan ventaja tampoco podría sancionarles en forma atenuada, a quienes utilizan medios que corresponden a una mayor peligrosidad o que no corrieron riesgo de agresión, por haber nula posibilidad de defensa por parte de la víctima. En resumen, se trata de una figura añeja que se aplicaba para los casos de riña tumultuaria, en la que dos bandos se enfrentaban sin que mediara premeditación.

En la jurisprudencia nacional encontramos abundantes ejemplos de lo que es la responsabilidad correspectiva:

**RESPONSABILIDAD CORRESPECTIVA.** Existe responsabilidad correspectiva cuando por ignorarse concretamente quiénes lesionaron, el homicidio resultante es imputable a cada uno de los agresores, debiendo sancionarse a todos con la misma penalidad atenuada establecida por la ley. (Sexta Época, Registro: 1005600, Instancia: Primera Sala, Jurisprudencia, Fuente: Apéndice 1917-Septiembre 2011, Tomo III. Penal Primera Parte - SCJN Sección – Sustantivo, Materia(s): Penal, Tesis: 221, página 206)

Como se puede observar, bajo este criterio basta el desconocimiento de quién causó cada una de las lesiones, para la aplicación de la responsabilidad correspectiva, que en principio podría parecer correcta, sin embargo incluiría los supuestos en los cuales existe alguna calificativa, como la premeditación o ventaja y entonces, lo que aparentemente era correcto, resulta que rompe con el origen de esta figura de la participación, por ello no debe aislarse de la tesis siguiente, que matiza al primer criterio:

**RESPONSABILIDAD CORRESPECTIVA Y PARTICIPACION.** La forma de participación en los delitos contra la vida e integridad corporal, conocida como complicidad correspectiva, tiene como característica básica no tanto el desconocimiento de la causación material específica, como se pretendió durante mucho tiempo, cuanto la au-

sencia de preordenación. Si bastara para que operara la complicidad correspectiva el desconocimiento de la causación material, se llegaría al fraude de la ley, pues habrían de considerarse incurso en complicidad correspectiva a quienes preordenadamente privaran de la vida, pero mediando la circunstancia de que no se identificara a quien produjera precisamente la lesión mortal. (Séptima Época, Registro: 234324, Instancia: Primera Sala, Tesis Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Volumen 175-180, Segunda Parte, Materia(s): Penal, página 121)

Veamos otros criterios relevantes sobre el tema:

**RESPONSABILIDAD CORRESPECTIVA INOPERANTE EN CASO DE MORTALIDAD DE TODAS LAS LESIONES.** El artículo 266 del Código Penal del Estado de Michoacán, que establece el sistema de la responsabilidad correspectiva, solamente es aplicable cuando, interviniendo dos o más personas en el homicidio, ataquen al ofendido con instrumentos adecuados y se ignore quien infirió la herida que causó la muerte; situación que no se presenta si todas y cada una de las heridas producidas por los participantes son mortales. (Séptima Época, Registro: 234134, Instancia: Primera Sala, Tesis Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Volumen 193-198, Segunda Parte, Materia(s): Penal, página: 33)

**RESPONSABILIDAD CORRESPECTIVA Y AUTORIA MATERIAL. SENTENCIA INCONGRUENTE.** Existe una notoria contradicción en la sentencia si establece que uno de los coacusados responde como autor material del delito de homicidio simple intencional, y que el otro coacusado, por el mismo resultado, es responsable a virtud de complicidad correspectiva, ya que tratándose del mismo ilícito, todos los intervinientes merecen el juzgamiento bajo el mismo instituto jurídico. (Séptima Época, Registro: 234323, Instancia: Primera Sala, Tesis Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Volumen 175-180, Segunda Parte, Materia(s): Penal, página: 119)

**RESPONSABILIDAD CORRESPECTIVA, PENA CORRESPONDIENTE A, IMPUESTA EN CASO DE PARTICIPACION.** El acuerdo pre-



vio de los partícipes, excluye la aplicación de la llamada complicidad correspectiva, misma que se presenta cuando los sujetos que intervienen en el evento criminoso actúan intempestivamente, sin acuerdo previo y sin que resulte tal acuerdo durante la ejecución del hecho delictivo; por lo que en realidad la responsable favoreció a los procesados si, no obstante que habiendo éstos actuado por acuerdo previo, al no haberse probado quien precisamente de los coacusados hubiera inferido cada una de las lesiones que produjeron la muerte del ofendido, ubicó el hecho dentro de la hipótesis de complicidad correspectiva a que se contrae el artículo 234 del Código Penal de Veracruz, por lo que en estas condiciones ningún agravio causó a los inculpados. (Séptima Época, Registro: 234958, Instancia: Primera Sala, Tesis Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Volumen 121-126, Segunda Parte, Materia(s): Penal, página: 137)

**COAUTORIA Y NO RESPONSABILIDAD CORRESPECTIVA.** La responsabilidad correspectiva existe cuando, ausente el acuerdo tácito o expreso de causar el daño, se ignora concretamente quiénes lesionaron, y el homicidio resultante es imputable a cada uno de los agresores, debiéndose sancionar a todos con la misma penalidad atenuada establecida por la ley, siendo sus datos de integración la actuación de varios sujetos, la causación de daños, ignorancia de cuál de los sujetos ocasionan el daño o los daños y ausencia de coparticipación. La pena atenuada de la responsabilidad correspectiva no es aplicable para el homicidio o las lesiones con calificativas agravadoras de la penalidad, porque no se justifica que a quienes se unen para realizar aquellos ilícitos, con menores riesgos que si actuaran individualmente, se les beneficiase con una sanción incomparablemente menor. En efecto, la responsabilidad correspectiva se funda en la imposibilidad de establecer la relación causal entre el resultado y el presunto responsable, en tanto que las calificativas, por su naturaleza, suponen esa relación de causalidad; y si varias personas se ponen de acuerdo para privar de la vida a un tercero, adoptando tácticas que descartan todo peligro para ellos y aseguran el éxito, en esa decisión se encuentra el mejor fundamento de la coautoría o coparticipación en los resultados que quisieron y faltaría todo motivo para adoptar la atenuación en donde precisamente haya mayor peligrosidad, si tales personas actuaron en

función del propósito que fue común a todas ellas de privar de la vida al ofendido, por lo que esa conducta de los partícipes estructura sin lugar a dudas una coautoría, si la voluntad por ellos adoptada fue establecida en momento previo a la comisión del ilícito. (Séptima Época, Registro: 235518, Instancia: Primera Sala, Tesis Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Volumen 78, Segunda Parte, Materia(s): Penal, página: 17. Genealogía: Informe 1975, Segunda Parte, Primera Sala, página 28)

RESPONSABILIDAD CORRESPECTIVA Y CALIFICATIVAS. La responsabilidad correspectiva se funda en la imposibilidad de establecer la relación causal entre el resultado y el presunto responsable, en tanto que las calificativas, por su naturaleza, suponen esa relación de causalidad. Para demostrar esto basta decir que si dos personas se ponen de acuerdo para privar de la vida a un tercero, adoptando tácticas que descarten todo peligro para ellos y aseguren el éxito, en esa decisión se encuentra el mejor fundamento de la coautoría o coparticipación en los resultados que ambos quisieron, y faltaría todo motivo para adoptar la atenuación en donde precisamente hay mayor peligrosidad. (Sexta Época, Registro: 1005599, Instancia: Primera Sala, Jurisprudencia, Fuente: Apéndice 1917-Septiembre 2011, Tomo III. Penal Primera Parte - SCJN Sección – Sustantivo, Materia(s): Penal, Tesis: 222, página: 206)

Para finalizar este tema, la corte ha establecido la incompatibilidad para sancionar por responsabilidad correspectiva y a la vez imponer sanción por pandilla o alguna figura delictiva que típicamente requiera pluralidad de sujeto para su configuración:

PANDILLA. PARA LA CONFIGURACIÓN DE ESTA CALIFICATIVA NO ES NECESARIO QUE SE HAYAN REALIZADO ACTOS VIOLENTOS EN LA EJECUCIÓN DEL DELITO BÁSICO. De la interpretación gramatical de lo dispuesto en el artículo 164 bis del Código Penal para el Distrito Federal se desprende que el pandillerismo es una mera circunstancia calificativa en la comisión de hechos delictuosos, en virtud de la cual se aumentan las sanciones de los delitos cometidos por tres o más personas que se reúnen de manera habitual, oca-

sional o transitoria, aunque no estén organizadas para delinquir ni tengan como fin propio la comisión de delitos, sanción que se eleva según la calidad del sujeto activo, bien sea o haya sido miembro de alguna corporación policiaca, por lo que para su configuración no es necesaria la circunstancia de que en la ejecución del delito básico se hayan realizado actos violentos. Lo anterior es así, porque dicho numeral califica, en razón de la pandilla, la comisión de otros delitos, pues su naturaleza funcional es la de un dispositivo móvil, no vinculado en abstracto con tipo alguno, de manera que puede ser conectado, en concreto, con todas las figuras delictivas del código penal, se ejecuten o no con violencia, siempre y cuando haya compatibilidad con la estructura típica de aquéllas, produciéndose así el fenómeno jurídico, en el que, a la sanción principal del delito de que se trate, se sobrepone la sanción accesoria de la agravante en cuestión; por lo cual, dicha compatibilidad no está referida a los delitos que se cometan o no con violencia, sino a la incompatibilidad que pudiera darse de tal calificativa con el tipo básico de que depende; por ejemplo, no puede darse la calificativa mencionada en los delitos que se cometan en complicidad correspectiva, prevista en la fracción VIII del artículo 13 del código señalado, por tres o más personas, porque entonces se estaría recalificando una conducta en contravención al principio jurídico *non bis in idem* que consagra el artículo 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; asimismo, la agravante de las penas para los delitos de abuso sexual y violación a que se refiere el artículo 266 bis, fracción I, del código en mención, cuando es cometido con la intervención directa o inmediata de tres o más personas, así como el delito de privación ilegal de la libertad a que alude el diverso artículo 366, fracción II, inciso c), de dicho ordenamiento, cuando se lleva a cabo por un grupo de tres o más sujetos, no presentan la característica de compatibilidad de la calificativa de pandilla con el tipo básico, pues en ambos casos, y otros análogos, se estaría sancionando doblemente una misma conducta. (Novena Época, Registro: 1005558, Instancia: Primera Sala, Jurisprudencia, Fuente: Apéndice 1917-Septiembre 2011, Tomo III. Penal Primera Parte - SCJN Sección – Sustantivo, Materia(s): Penal, Tesis: 180, página: 166)

### 3. LA AUTORÍA Y PARTICIPACIÓN EN LA LEGISLACIÓN CHIAPANECA

El recorrido teórico realizado en los dos puntos inmediatos, tuvo como objetivo conocer las notas esenciales de los aspectos de la autoría y participación, así como de cada una de las figuras que las conforman, para finalmente estudiar la forma en que se han regulado en los dos últimos códigos penales de la entidad, el publicado en 1990 y el vigente que se publicó en 2007, así como la reforma que sufrió el primero en 1994, luego de que se incluyó a nivel constitucional la teoría llamada “finalismo jurídico penal” en el año de 1993, como se apuntó en la parte introductoria.

#### *A) El Código Penal de 1990*

El artículo 11 del Código Penal en estudio disponía:

Artículo 11. Son responsables de los delitos.

Todos los que tomen parte dirigiendo, promoviendo o encabezando en forma individual o masivamente en la concepción, preparación o ejecución de los mismos, o presten auxilio o cooperación de cualquier especie; por concierto previo o posterior a la comisión o induzcan a alguno o algunos a cometerlos.

Sólo será punible la conducta de los partícipes si el hecho del autor ha alcanzado a lo menos el grado de tentativa.

Las causas personales de exclusión de la pena, sólo favorecerán al partícipe en quien concurran.

La redacción de este precepto es un tanto imprecisa, porque da el mismo tratamiento a todos los sujetos que pueden intervenir en la comisión del delito, sin distinción, a los que llama responsables, ya que a todos corresponde la pena que el legislador

estableciera para el tipo penal respectivo<sup>45</sup>, aun cuando aparece la división de autores (los que tomen parte dirigiendo, promoviendo o encabezando en forma individual o masivamente en la concepción, preparación o ejecución de los mismos) y partícipes (presten auxilio o cooperación de cualquier especie; por concierto previo o posterior a la comisión o induzcan a alguno o algunos a cometerlos), no existe claridad entre autores mediato e instigadores, porque la promoción del delito la hace tanto el autor mediato, como aquel que instiga.

Sin duda supera en redacción al Código Penal Federal de 1931, cuya redacción original de las figuras que nos ocupan, en el artículo 13, regulaba lo siguiente: “Son responsables todos los que toman parte en la concepción, preparación o ejecución de un delito; o presten auxilio o cooperación de cualquier especie, por concierto previo o posterior, o inducen directamente a alguno a cometerlo.”

La responsabilidad o complicidad correspondiente se regulaba en el título primero del libro segundo “delitos contra la vida y la integridad corporal”, específicamente en el artículo 128, que disponía:

Artículo 128. Cuando el homicidio se ejecute por dos personas o más sin acuerdo previo para cometerlo, a todas se les sancionará conforme a las reglas siguientes:

- I. Si el sujeto pasivo recibiere una o varias lesiones mortales y constare quién o quiénes las infirieron, a éstos se les aplicará

---

<sup>45</sup>El artículo 52 del mismo ordenamiento disponía: “El órgano jurisdiccional fijará la pena dentro de los límites señalados para cada delito, teniendo en cuenta los aspectos objetivos y subjetivos del hecho punible, la lesión o peligro del bien jurídico; los motivos determinantes; las demás condiciones físicas y mentales del sujeto activo y de la víctima, en la medida en que hayan influido en la comisión del delito, y las que determinen la gravedad del delito y la culpabilidad del sujeto”; de esta forma, correspondía al juzgador, en cada caso concreto, determinar el grado de participación (como sinónimo de intervención) y culpabilidad en el hecho punible, para imponer sanción acorde a su conducta, pero dentro de los límites de punibilidad fijados para cada delito, sin que existieran reglas específicas para sancionar cada forma de intervención.

la sanción que corresponda por el homicidio que resultó, y a los demás, de tres a nueve años de prisión. Si no constare quién o quiénes las infirieron, a todos se les aplicará de diez a veinte años de prisión;

- II. Cuando sean varias las lesiones, unas mortales y otras no y se ignore quiénes infirieron las primeras pero constare quiénes lesionaron, a todos se les aplicará de seis a dieciocho años de prisión; a aquéllos que comprueben haber inferido sólo las segundas, se les aplicará la sanción que corresponda por dichas lesiones, aumentada en dos años. Si no constare quiénes infirieron unas y otras, a todos se les sancionará de acuerdo con la parte final de la fracción anterior; y
- III. Cuando las lesiones sólo fueren mortales por su número y no se pueda determinar quiénes las infirieron, se aplicarán de seis a quince años de prisión a todos los que hubieren atacado al sujeto pasivo a propósito para inferior las lesiones que aquél recibió.

La fórmula que adoptó el legislador para la responsabilidad corresponsiva fue demasiado casuística, pero contradictoria, en la fracción primera se establece la pena de tres a nueve años de prisión, para aquellos que no infieran lesiones mortales; mientras que en la fracción segunda, señala que aquellos que demuestren no haber inferido lesiones mortales, se les aplicará la pena que corresponda a la lesión, aumentada en dos años más. La ubicó fuera de la parte general, en la parte especial, en las reglas comunes para sancionar los delitos de homicidio y lesiones.

En general, la sistematización que presentó el Código Penal para el estado de Chiapas de 1990, no corresponde ni siquiera al avance de la legislación federal o de otros estados, pues en un primer esfuerzo para solucionar la deficiente regulación de la autoría y participación, sendas reformas de 1946 y 1984, modificaron el artículo 13 del Código Penal Federal (que también era aplicable en ese tiempo a los territorios federales y al Distrito Federal).

*B) La reforma a la autoría y participación de 1994*

La inclusión a nivel constitucional de la teoría finalista, trajo muchos beneficios teóricos y prácticos. En primer lugar, el cambio de cuerpo del delito por elementos del tipo favoreció al gobernado, al exigir al Ministerio Público que se demostraran los elementos objetivos, subjetivos y normativos del tipo penal, conforme a los desarrollos de la ciencia jurídico penal y no sólo los elementos materiales externos; ello a su vez tuvo como consecuencia un estándar probatorio mayor tanto para la emisión de la orden de aprehensión, como para el dictado del auto de formal prisión, a la postre las deficiencias en la investigación ministerial llevaron a un alto índice de órdenes de aprehensión negadas y autos de libertad, que no complacieron al aparato de procuración de justicia, por significarles estadísticas de eficiencia negativa.

En segundo lugar, impactó en la legislación secundaria, al modificarse el Derecho penal sustantivo y adjetivo. En el primer aspecto se sustituyó la clasificación de delitos intencionales, imprudenciales y preterintencionales por la de dolosos y culposos; se cambió la denominación circunstancias excluyentes de responsabilidad por causas de exclusión del delito, modificándose sustancialmente el contenido del artículo 13 del Código Penal, así como el capítulo relativo a la aplicación de las sanciones. En la cuestión adjetiva, la modificación más importante fue la de sustituir el cuerpo del delito por elementos del tipo y las reglas de acreditación del delito para la orden de aprehensión y en el auto de formal prisión.

Las reformas en cita exceden del objetivo de este trabajo, además de que en su momento autores como Sergio García Ramírez e instituciones como la Academia Mexicana de Ciencias Penales, se ocuparon de su análisis minucioso, volvemos al tema de este trabajo, la autoría y participación.

En virtud de la reforma en cita, el contenido del artículo 11 del Código Penal del estado, dispuso:

Artículo 11.- Son autores o partícipes del delito:

- I. Los que acuerden o preparen su realización;
- II. Los que lo realicen por sí;
- III. Los que lo realicen conjuntamente;
- IV. Los que lo lleven a cabo sirviéndose de otro;
- V. Los que obliguen o induzcan dolosamente a otro a cometerlo;
- VI. Los que dolosamente presten ayuda o auxilio a otro para cometerlo;
- VII. Los que con posterioridad a su ejecución auxilien al delincuente, en cumplimiento de una promesa anterior al delito; y
- VIII. Los que intervengan con otros en su comisión, aunque no conste quién de ellos produjo el resultado.

Los autores o partícipes a que se refiere el presente artículo, responderán cada uno en la medida de su propia culpabilidad.

A los individuos a que se refieren las fracciones VI, VII y VIII, se les aplicará la punibilidad dispuesta por el párrafo segundo del artículo 54 de este código.

El cambio es substancial, no sólo porque inicia reconociendo la clasificación doctrinal de autores y partícipes, sino porque a continuación fracción por fracción se ocupa de cada uno de las formas de participación (utilizado el vocablo en sentido amplio). Además, reconoce que no puede aplicarse la misma pena a unos y otros<sup>46</sup>, ya que a la complicidad primaria, secundaria y correspondiente se atenuó la sanción, al ordenar que se impusiera hasta las tres

---

<sup>46</sup>El segundo párrafo del artículo 54 establecía: "En los casos previstos por las fracciones VI, VII y VIII del artículo 11, se impondrá como pena hasta las tres cuartas partes de la correspondiente al delito de que se trate y, en su caso, de acuerdo con la modalidad respectiva".



cuartas partes (del mínimo y máximo, de acuerdo con la regla del numeral 55 del Código Penal en estudio).

Sobre el contenido del dispositivo 13, del Código Penal Federal, después de su propia reforma de 10 de enero de 1994, de igual contenido al artículo en estudio, Miguel Ángel Mancera Espinosa escribió:

Podemos válidamente afirmar que fuera del desafortunado intento de regular una forma de acto preparatorio punible, como lo es el que establece la fracción I del artículo 13, las subsecuentes fracciones se ocuparon del autor material o directo, del coautor, del autor mediato, del instigador y finalmente del cómplice<sup>47</sup>.

En efecto, la fracción primera responsabiliza por actos preparatorios, al señalar a los que acuerden o preparen su realización, cuando en caso de tentativa punible existen reglas que amplifican el tipo penal y al sujeto o sujetos directamente encargados de su ejecución se les sanciona como autores o coautores y a los cooperadores como partícipes, por lo que resulta por demás innecesaria la referencia.

Salvo la citada fracción, en las subsecuentes encontramos las formas de intervención que regula la teoría: en la fracción segunda aparece la autoría mediata, al hacer clara referencia al sujeto que por sí mismo agota los elementos de la figura típica; en la fracción tercera encontramos la coautoría, por el actuar conjunto de diversos sujetos; en la siguiente hipótesis se trata de la regulación del autor mediato, porque se sirve de otro; la fracción quinta contiene la autoría intelectual, inducción o instigación; mientras que en las subsecuentes fracciones encontramos la complicidad primaria, secundaria y correspectiva, que se le da un tratamiento particular y se reconoce

---

<sup>47</sup>Autoría y Participación en el Nuevo Código Penal para el Distrito Federal. En Comentarios en torno al Nuevo Código Penal para el Distrito Federal. Moreno Hernández, Moisés y Félix Cárdenas, Rodolfo, coordinadores. IUS POENALE-CEPOLCRIM. México, 2003. Página 283.

que esa conducta representa un menor nivel de culpabilidad, tan es así que se impone una sanción distinta y atenuada en relación a la autoría (directa, mediata, coautoría e intelectual).

Finalmente, hay otro párrafo importante que se adiciona a este artículo 13, que establece que cada uno de los intervinientes en la comisión de un hecho, ya sea como autor o como partícipe, debe responder en la medida de su propia culpabilidad. Con esto se está planteando que hay que tomar en cuenta, precisamente, el criterio de la culpabilidad, de la culpabilidad de cada uno de los sujetos, para poder determinar la pena que habrá de imponerles, como se deriva ahora del artículo 52 del Código Penal<sup>48</sup>.

Como se advierte en la cita anterior, esta reforma adoptó el principio de culpabilidad, con ello se llegó al derecho penal de acto y se desterró al derecho penal de autor, al sancionarse a cada sujeto de acuerdo con su propio grado de intervención y culpabilidad, como lo dispuso el legislador en el párrafo primero Y Fracción VI del artículo 52 del Código Penal del estado, con el contenido siguiente:

Artículo 52.- El órgano jurisdiccional fijará las penas y medidas de seguridad que estime justas y procedentes dentro de los límites señalados para cada delito, con base en la gravedad del ilícito y el grado de culpabilidad del agente, teniendo en cuenta:

[...]

IV. La forma y grado de intervención del agente en la comisión del delito, así como su calidad y la de la víctima u ofendido.

Si bien la fracción octava reguló la complicidad correspondiente, que llevaba la regla de aplicar las tres cuartas partes de la sanción para el delito cometido, la reforma dejó intocado el artículo

---

<sup>48</sup>Moreno Hernández, Moisés. *Reformas al Código Penal*. En Criminalia. Academia Mexicana de Ciencias Penales. Año LX, número 1, Enero-Abril 1994. Editorial Porrúa. México, 1994. Página 19.

128 del Código Penal, relativo a las reglas comunes para la sanción de los delitos de homicidio y lesiones, que fue analizado en el inciso A) de este punto.

Sin duda, se trató de una trascendental reforma, que adecuó el marco jurídico penal a la doctrina desarrollada en el siglo XX y que clarificó la regulación de la autoría y participación, pese a las pequeñas deficiencias aquí destacadas.

*C) La regulación de la autoría y participación en el vigente Código Penal del estado de Chiapas*

La publicación de un nuevo código supone la transformación de las instituciones jurídicas de la materia regulada o cuando menos la adecuación de las mismas al estado de los avances doctrinarios y jurisprudenciales.

En el periódico oficial del estado, el 14 de marzo de 2007, se publicó el decreto número 139, por el cual se expide el Código Penal para el estado de Chiapas, por el cual se sustituyó el diverso código publicado el 11 de octubre de 1990. Sin duda es un código que mejora muchos aspectos de la legislación penal, pero también que contiene muchos desaciertos, pero como escapa de mis propósitos y esfuerzos, no emitiré mayor pronunciamiento sobre su contenido y me enfocaré al tema que se desarrolla.

El capítulo tercero, título segundo, del libro primero, se denomina “Autoría y participación” y se compone de dos artículos, en el primero de ellos se aborda la autoría y participación, mientras que en el segundo la figura del delito emergente. Por cuestiones metodológicas sólo transcribimos el numeral 19, que contempla las figuras en análisis.

Artículo 19.- Son autores del delito quienes tienen el dominio del hecho; son partícipes del delito quienes sin tener el dominio del hecho,

intervienen en el mismo deliberadamente instigando o auxiliando al autor.

Son autores o partícipes del delito:

- I. Como autor intelectual, los que planeen o preparen su realización;
- II. Como autor material, los que lo realicen por sí mismos;
- III. Como coautores materiales, los que lo realicen conjuntamente con otros;
- IV. Como autor mediato, el que lo lleve a cabo sirviéndose de otro como instrumento;
- V. Como instigador, quienes determinen dolosamente al autor a cometer un delito también doloso;
- VI. Como cómplice primario, al que dolosamente preste ayuda o auxilio al autor para la comisión de un delito también doloso;
- VII. Como cómplice secundario, al que con posterioridad a la ejecución de un delito, auxilie al autor, propiciando que se evada de la acción de la justicia, oculte los instrumentos, objetos o productos del delito o algún indicio necesario para la investigación del mismo;
- VIII. Como cómplice correspectivo, al que intervenga con otros en la comisión de un delito y no pueda precisarse el daño que cada uno produjo.

Para las hipótesis de las fracciones V, VI, VII, y VIII, se impondrán de las tres cuartas partes del mínimo a las tres cuartas partes del máximo de la pena correspondiente al delito de que se trate.

La simple lectura de este artículo permite conocer su inclinación sobre la teoría del dominio del hecho, al definir como autores del delito a quienes tienen el dominio del hecho típico,

mientras que los partícipes son aquéllos que no tienen ese dominio, pero intervienen deliberadamente instigando o auxiliando al autor. Con esta fórmula se afilia a Roxin y a sus seguidores. Además, se mantiene la forma dolosa para la participación, aun cuando se utilice defectuosamente el vocablo “deliberadamente” como equivalente a dolo.

Pese a que inicia adoptando la teoría del dominio del hecho, termina alejándose de la misma en temas como la coautoría, autoría intelectual, instigación y complicidad, en las cuales no sólo existen deficiencias, sino graves retrocesos, de los cuales me ocupo a continuación.

Cuando en los incisos A) y B) analizamos el párrafo “los que planeen o preparen su realización”, convenimos con el doctor Miguel Ángel Mancera, en que se regulaba deficientemente una forma de participación en actos preparatorios que resultaba a todas luces inconvenientes, sin embargo el yerro del legislador local es mayúsculo al tomar esa hipótesis para fundamentar la autoría intelectual, que como vimos oportunamente en el punto tercero de este trabajo, corresponde a lo que tradicionalmente se conoce como inductor o instigador.

Gustavo Malo Camacho<sup>49</sup> informa sobre el tema diciendo que “instigador es el que determina dolosamente a otro a la comisión de un delito doloso, es decir, interviene determinando el hecho delictivo de otro. La instigación es referida frecuentemente ‘como autoría intelectual’”. Por su parte, el maestro Pavón Vasconcelos dice que es autor “intelectual el que induce, instiga o determina a otro a cometer el delito”<sup>50</sup>.

Este posicionamiento deja ver claramente el error de considerar como autor intelectual, a los que planeen o preparen su reali-

---

<sup>49</sup>*Derecho Penal Mexicano*. Editorial Porrúa. Séptima edición, primera reimpresión. México, 2010. Página 492.

<sup>50</sup>Pavón Vasconcelos, Francisco. *Derecho Penal Mexicano*. Editorial Porrúa. Décimoquinta edición. México, 2000. Página 551.

zación, pues dependiendo de las circunstancias del hecho pueden ser autores mediatos, coautores, inductores o cómplices primarios. Es más, de acuerdo con Díaz Aranda<sup>51</sup>, el autor intelectual actúa sobre otro sujeto carente de voluntad (que de acuerdo con lo visto anteriormente se trata de un autor mediato, ya que el que ejecuta la conducta es un mero instrumento).

En la fracción tercera se define a los coautores materiales, como aquéllos que realizan el delito conjuntamente con otros, sin hacer mayor referencia a la teoría del dominio del hecho y dejando la redacción que se introdujo en la reforma de 1994, sin superarla, salvo que se correlacione con el primer párrafo del mismo precepto.

Sin duda, la forma de participación regulada con mayor desatino es la del cómplice secundario, ya que omite establecer que el auxilio posterior a la ejecución de un delito, debe ser en cumplimiento a una promesa realizada con antelación a la comisión del acto, para diferenciarla del delito de encubrimiento. Ello ha provocado que el Ministerio Público del estado atribuya a cualquier sujeto que, con una vez agotado el delito, intervenga para ocultar los objetos, instrumentos, productos o favorezca la fuga del sujeto activo, sea sancionado como partícipe, a título de cómplice secundario, pues el legislador se olvidó que la distinción entre esta figura y la del delito de encubrimiento deriva del momento en que es ofrecida la ayuda, ya que el cómplice con la promesa previa fortalece la convicción de ejecutar el delito y con ello, de alguna forma, contribuye a su realización, motivo por el cual se le sanciona como partícipe; mientras que el encubridor hace su aparición hasta después de consumado, siendo en ese momento cuando conoce del hecho y decide auxiliar al autor.

Para mayor claridad sigamos la exposición de Pavón Vasconcelos:

La aplicación del principio de la causalidad, base de toda construc-

---

<sup>51</sup>*Op. Cit;* página 306.

ción jurídica de la participación, en la forma restringida en que lo hemos adoptado, excluye al encubrimiento, pues el concurso de sujetos implica intervención en la producción del delito, sea en forma directa o indirecta. De ahí que el encubrimiento se construya como una figura autónoma en el cuadro de los delitos de los códigos... nos lleva a precisar la existencia de una forma de participación posterior al delito, de complicidad a él, consistente en la cooperación con posterioridad a su ejecución, cuando la acción del partícipe ha constituido, en razón del acuerdo previo, un factor determinante en su ejecución y por ello condición causal del mismo. Como ya CARRARA precisaba, en tales situaciones no surge la calidad de cómplice por lo hecho con posterioridad sino por lo prometido anteriormente, siendo de particular importancia precisar, según lo observa SOLER, la naturaleza y característica de la acción ejecutiva, para saber a ciencia cierta si el caso enjuiciado es anterior, concomitante o posterior<sup>52</sup>.

La idea de este trabajo surgió con el estudio del caso del secuestro explicado y por el homicidio que a principios del año 2013 impactó a San Cristóbal de las Casas: el femicidio de una joven a manos de su pareja sentimental (secretario de conocido congresista federal). En este hecho, según me fue comentado y ofrezco disculpas si algunos datos son inexactos, dado a que no lo conozco de primera mano, como sí tome conocimiento del asunto de secuestro se involucró a un diverso sujeto como participante del evento, el que habría ayudado al autor material a trasladar al cuerpo y arrojarlo al vacío desde un puente, que previamente el presunto asesino había colocado en bolsas y sólo hasta ese momento solicitó el apoyo de quien lo ayudaría. De demostrarse que este segundo sujeto tenía conocimiento que el contenido de las bolsas era el cadáver de una persona y de no haber existido promesa previa, sin duda se estaría en un típico caso de encubrimiento y no de participación delictiva, pero de no probarse el dolo, me atrevo a afirmar que su conducta podría ser atípica y por tanto no unible,

---

<sup>52</sup>*Op. Cit.*, página 559.

ya que no habría actuado dolosamente en el hecho desarrollado por otro. Lo que finalmente resuelvan los tribunales, sean locales o federales, provocará indignación a los familiares de la víctima, derivado de la defectuosa regulación de las instituciones que analizamos y por los deficientes conocimientos jurídicos en la materia de aquellos que intervinieron en la investigación del delito o en la resolución judicial del caso.

Finalmente, en la nueva legislación se suprimió de la parte especial la regulación de la complicidad correspondiente para los delitos de homicidio y lesiones, dejándose el principio de culpabilidad en el artículo 71, que es una copia del diverso 52 del Código abrogado.

## CONCLUSIONES

El tema de la autoría y participación no se ha agotado, pese a los esfuerzos de brillantes tratadistas extranjeros y nacionales por ofrecer reglas claras para su estudio y aplicación. Este trabajo pretendió construir un resumen de las corrientes del pensamiento penal que han fundamentado filosóficamente su existencia y breve estudio de cada una de las formas en que participan los codelincuentes. La doctrina dominante en las últimas décadas, a partir de su exposición sistemática por el maestro alemán Claus Roxin, es la teoría del dominio del hecho, que si bien ha constituido un gran avance, no deja de tener críticos y detractores, cuyas aportaciones deberán ser retomadas para mejorarla.

El foro nacional ha acogido con reservas la teoría del dominio del hecho, porque se funda en la posición conocida como funcionalismo jurídico penal, mientras que el desarrollo de la ciencia penal en México se consolidó con el neo causalismo y el finalismo –corriente que tuvo su auge en la década de los 80s y 90s del siglo pasado–, tanto a nivel constitucional, como en los códigos penales.

El Código Penal vigente en la entidad, en el tema de la



autoría y participación, inicia afiliándose a la teoría del dominio del hecho, sin embargo su redacción no recoge los postulados de la misma, ni las críticas y evoluciones aparecidas después de su sistematización por Roxin. De esta forma, la regulación de lo que se denomina autoría intelectual resulta a todas luces defectuosa, por no corresponder a lo que la doctrina ha establecido como características fundamentales de esa figura. En consecuencia, repercute negativamente en la forma en que se reguló la inducción o instigación.

En el tema de la coautoría no se recoge la idea del dominio del hecho, porque la redacción corresponde a una posición finalista (actuar conjunto), cuando lo distintivo de la teoría del hecho estriba en que la intervención plural de sujetos activos permite a todos ejecutar o detener el hecho, pues tienen una aportación fundamental, pero ninguno de ellos por sí solo puede agotar el delito.

La complicidad secundaria se reguló en forma por demás deficiente, que ha llevado a confundir esta figura de la participación, con supuestos en los que opera el delito específico de encubrimiento.

La adecuación de la legislación penal estatal debe verificarse pronto, han transcurrido más de siete años desde su entrada en vigor y los problemas de la autoría y participación persisten, por desconocimiento o conveniencia de quienes investigan los delitos y de los órganos aplicadores de la norma. El Derecho Penal no es un instrumento de venganza, sino un conjunto de normas que buscan restablecer el orden social, a través de principios jurídicos como la legalidad, taxatividad y culpabilidad, para sancionar de acuerdo con el grado de intervención y culpabilidad a aquellos sujetos que, a través de un procedimiento en el que se cuiden las reglas del debido proceso, los órganos jurisdiccionales declaren responsables de un delito, resarciendo a la víctima, en la medida de lo posible, del daño físico y moral que se le haya causado por el hecho concreto.



**LOS FUNDAMENTOS  
CONSTITUCIONALES DEL NUEVO  
PROCESO PENAL ACUSATORIO  
Y ORAL CHIAPANECO**

CARLOS F. NATARÉN NANDAYAPA



## INTRODUCCIÓN

La reforma al sistema de justicia penal es, evidentemente, uno de los retos más importantes del sistema jurídico mexicano al inicio del siglo XXI. Lo que resulta menos obvio es que este proceso de reforma es el heredero de un conjunto de esfuerzos infructuosos que encontramos a lo largo de la historia del derecho mexicano. En efecto, la legítima aspiración de transformar el proceso penal hunde sus raíces en el siglo XIX, donde resalta el momento en que se establece la Ley de Jurados del gobierno de Juárez, sin embargo, a pesar de múltiples intentos, no puede señalarse que este conjunto de reformas haya logrado transformar a la justicia penal mexicana.

En el caso de la reforma al sistema de justicia penal en Chiapas, debe considerarse como parte del proceso de transformación del proceso penal mexicano que inicia en 2004 con la iniciativa del Presidente Fox, que no prosperó y que, en cambio, sí encontró terreno favorable en las entidades de la Federación. Así, iniciaron en 2007 Chihuahua y Oaxaca y continuaron en otras 10 entidades de la Federación. En Chiapas pueden señalarse dos etapas en la evolución de la implementación del nuevo sistema de justicia penal. La primera etapa se inició con la publicación en el Periódico Oficial del Estado el Decreto 147, el 9 de febrero de 2012, que estableció el nuevo Código de Procedimientos Penales del Estado de Chiapas. De acuerdo con el artículo primero transitorio del mismo Decreto 147 este código inició

su vigencia 21 de mayo de 2012 y de acuerdo con el Decreto 227 de 21 de mayo, por la gradualidad de la implementación la vigencia inicial fue en el Municipio de Tuxtla Gutiérrez. El 25 de noviembre de 2013 se inició la vigencia en San Cristóbal de las Casas y en febrero y abril de 2014 se inició en Tapachula y Comitán.

La segunda etapa del proceso de reforma en Chiapas está relacionado con la aprobación del Código Nacional de Procedimientos Penales que será de aplicación en todo nuestro país. En este contexto, el modelo que se aplica en Chiapas solo puede entenderse desde el contenido de la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 2008, por lo que iniciaremos el análisis en este punto. Desde esta perspectiva, la reforma al sistema de justicia penal es un punto de contacto entre las propuestas de reforma del movimiento constitucionalista de 1916 y la evolución del régimen constitucional mexicano en los últimos años que, entre otras múltiples reformas, con fundamento en la reforma constitucional publicada el 18 de junio de 2008, busca instaurar un proceso penal acusatorio y oral.

En efecto, al revisar con detenimiento cuales fueron las propuestas más importantes del proyecto que Venustiano Carranza presentó en Querétaro al congreso constituyente se observa que la reforma al sistema de justicia penal ocupó un lugar muy destacado. En este sentido, cabe señalar que el discurso de Carranza criticó fuertemente el sistema procesal penal de entonces, con argumentos que al día de hoy se han utilizado para justificar la reforma —lo que nos puede dar una idea de que muchos problemas que existían en esa época aún subsisten— y propuso un profundo cambio a la estructura institucional, aumentando de forma muy importante el papel de Ministerio Público. Así, resulta de mucho interés la lectura de los párrafos relativos del mencionado discurso.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>De la selección que se presenta a continuación debe aclararse que las cursivas son nuestras:

Las reformas del constituyente de Querétaro de 1916-1917 no se convirtieron en la modificación profunda de las prácticas procesales que pretendían. En el fracaso de este proceso de reforma convirtieron muchos factores y años después, en 1934, al redactar el código de procedimientos penales, se optó expresamente por señalar que la implementación del modelo acusatorio establecido en la Constitución Política no era viable y se propuso, en su lugar, un modelo procesal mixto<sup>2</sup>.

---

“El Artículo 20 de la Constitución de 1857 señala las garantías que todo acusado debe tener en un juicio criminal; pero en la práctica esas garantías han sido enteramente ineficaces, toda vez que, sin violarlas literalmente, al lado de ellas se han seguido prácticas verdaderamente inquisitoriales, que dejan por regla general a los acusados sujetos a la acción arbitraria y despótica de los jueces y aun de los mismos agentes o escribientes suyos.”.

“Conocidas son de ustedes, señores diputados, y de todo el pueblo mexicano, las incomunicaciones rigurosas prolongadas en muchas ocasiones por meses enteros, unas veces para castigar a presuntos reos políticos, otras para amedrentar a los infelices sujetos a la acción de los tribunales del crimen y obligarlos a hacer *confesiones forzadas*, casi siempre falsas, que sólo obedecían al deseo de librarse de la estancia en calabozos inmundos, en que estaban seriamente amenazadas su salud y su vida”.

“El procedimiento criminal en México ha sido hasta hoy, con ligerísimas variantes, exactamente el mismo que dejó implantado la dominación española, sin que se haya llegado a templar en lo más mínimo su dureza, pues esa parte de la legislación mexicana hay quedado enteramente atrasada, sin que nadie se haya preocupado en mejorarla”.

“Las leyes vigentes, tanto en el orden federal como en el común, han adoptado la institución del Ministerio Público, pero tal adopción ha sido nominal, porque la función asignada a los representantes de aquél, tiene carácter meramente decorativo para la recta y pronta administración de justicia”.

“Los jueces mexicanos han sido, durante el período corrido desde la consumación de la Independencia hasta hoy, iguales a los jueces de la época colonial; ellos son los encargados de averiguar los delitos y buscar las pruebas, a cuyo efecto siempre se han considerado autorizados a emprender verdaderos asaltos contra los reos, para obligarlos a confesar, lo que sin duda alguna desnaturaliza las funciones de la judicatura”.

“La misma organización del Ministerio Público, a la vez que evitará ese sistema procesal tan vicioso, restituyendo a los jueces toda la dignidad y toda la respetabilidad de la magistratura, dará al Ministerio Público toda la importancia que le corresponde, dejando exclusivamente a su cargo la persecución de los delitos, la busca de los elementos de convicción, que ya no se hará por procedimientos atentatorios y reprobados, y la aprehensión de los delincuentes”. Cfr. “Exposición de Primer Jefe del Ejército Constitucionalista”, Diario de los Debates del Congreso Constituyente, viernes 1º de diciembre de 1916, *passim*, en los párrafos de las páginas 263-264.

<sup>2</sup>Al respecto puede verse la justificación de Emilio Portes Gil en la exposición de motivos

Posteriormente se han presentado múltiples proyectos para transformar y corregir los graves problemas de la justicia penal. Desafortunadamente, en muchos casos se ha tratado de esfuerzos aislados y fragmentarios. Es evidente que, en un balance general, las cuentas a entregar no se acercan, ni mucho menos, a los objetivos planteados y nos encontramos, de una forma paradójica, en una situación muy similar a los primeros años de vigencia de la CPEUM.

La transformación de la justicia penal a reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008 afronta esta realidad. Se presenta como una muy amplia y ambiciosa modificación al texto de la Carta fundamental que establece las bases para transformar, totalmente, el sistema nacional de seguridad pública, el combate a la delincuencia organizada y el sistema de justicia penal mexicano. Lograr esta última finalidad: transformar el proceso penal mexicano —que actualmente es de naturaleza mixta, con una influencia de su etapa de investigación con rasgos inquisitivos, por un sistema acusatorio— es uno de los retos más complejos y arduos que enfrenta el Estado de Derecho en México ya que implica modificar dinámicas institucionales que tienen raíces en el sistema político y en el ejercicio del poder.

Para entender el nuevo proceso mexicano, la mejor vía es seguir el contenido de los nuevos principios que se insertan en el nuevo texto constitucional. En este sentido, pueden encontrarse

---

del Código Federal de Procedimientos Penales de 1934:

“Sirvió de base para la redacción del Código el sistema acusatorio y no el inquisitivo, en atención a que aquél es el que está consagrado por el artículo 21 de la constitución; sin embargo, se conservaron algunas modalidades del antiguo sistema inquisitivo, porque es imposible suprimirlo totalmente tanto debido a preceptos constitucionales que atenúan el sistema acusatorio, cuanto que llevado al extremo ese sistema, sería perjudicial para la organización misma de los tribunales, pues si bien es cierto que el Ministerio Público, a partir de la Constitución de 1917 y de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte, tiene encomendado, en forma exclusiva, el ejercicio de la acción penal, no es debido restringir la actuación judicial a tal extremo que los jueces tengan sólo como funciones, primero la de dictar autos de formal prisión, y, segundo, la de dictar sentencias”.



estos criterios o reglas esenciales en los artículos 17, 18, 19 y 21, pero es en el artículo 20 constitucional donde se enuncian de forma expresa, por lo que este artículo se convierte en el núcleo del nuevo modelo procesal al definir su esencia y establecer los criterios para su desarrollo legislativo.

En efecto, en el nuevo texto de los artículos mencionados pueden identificarse principios procesales, sin embargo, en nuestra opinión el concepto debe ser usado con precisión técnica por lo que la mayor parte de este trabajo se centrará en el estudio del artículo 20 a los que agregaremos el estudio de la introducción de mecanismos alternativos de solución de controversias en el artículo 17, así como la instauración de los criterios de oportunidad en el artículo 21, por las implicaciones que tiene en el principio de legalidad. Análisis que se abordará en el primer y último apartados, respectivamente, de este trabajo.

En cuanto se refiere al estudio del artículo 20, este se puede dividir en cuatro partes con contenidos claramente diferenciados por el Poder Reformador de la Constitución. En efecto, se puede distinguir que en el proemio de este precepto es donde se establecen los conceptos y criterios esenciales del sistema de justicia penal. En una segunda parte, es en el apartado A donde se enumeran los principios generales del proceso penal mexicano. Por otra parte, el apartado B contiene los derechos de las personas a quienes se les imputa la comisión de un delito y el apartado C se refiere a los derechos de las víctimas u ofendidos.

Así pues, dado el objetivo del presente trabajo, nos concentraremos en el análisis del párrafo primero del artículo 20 y en su apartado A. Para tal efecto, en el examen de este artículo, en primer lugar se presenta un estudio del desarrollo de los alcances de los principios contenidos en el Proemio. Para así mostrar los alcances del cambio que plantea dicho artículo en relación con el proceso penal mixto tradicional mexicano. De esta manera, se hace especial énfasis en la construcción procesal que implica la

declaración de la existencia de un proceso penal acusatorio y oral sustentado en los principios como la publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

*Los mecanismos alternativos de solución de controversias en el artículo 17*

El párrafo cuarto de este artículo señala que “Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial.” La introducción de la posibilidad de que el proceso penal termine por medios distintos a la resolución judicial implica la constitucionalización de un cambio cultural: junto a la posición represiva existirá la vía de la justicia alternativa, que fortalece la posición de la víctima y dará preferencia a la búsqueda de una solución del conflicto.

Se ha señalado que la referencia a los mecanismos alternativos de solución de conflictos en el ámbito penal fortalece a un conjunto de procedimientos que procuran la justicia restaurativa como una vía legítima de resolver el conflicto ya que involucran, tanto al imputado, como al procesado y condenado. Formas alternativas de solución del conflicto penal que procuran, casi en todos los casos, la reparación del daño, tales como la conciliación, transacción, negociación y mediación.

En nuestra opinión este precepto introduce una regla esencial al diseño del nuevo proceso penal en México, por lo que puede ser considerado como principio procesal. A partir de este criterio constitucional se deben incorporar a todas las regulaciones procesales la posibilidad de que víctima e imputado lleguen a acuerdos reparatorios. Aunque podrían utilizarse otras denominaciones estos acuerdos tendrán como origen la mediación o conciliación y deberá ser configurado como derecho de la víctima y forma parte del derecho a la defensa del imputado.

## I. LA ESTRUCTURA DEL ARTÍCULO 20

Al iniciar el estudio de este artículo debe considerarse una cuestión preliminar: la estructura actual del artículo 20 de la Constitución mantiene la estructura del texto anterior, en tanto tiene un proemio y se divide en apartados, lo que en cierta forma condiciona su contenido, lo que se aprecia con mayor claridad en los derechos de la víctima del delito, pero que también, explica la estructura y contenido de algunas fracciones del apartado A y B. Ahora bien, la reforma constitucional de 2008, modifica sustancialmente el proemio y agrega un apartado inicial, en que establece un conjunto de principios de gran trascendencia por lo que la interpretación del alcance de los derechos contenidos en los otros apartados debe modificarse en consecuencia, a pesar de que, en líneas generales, puedan mantener gran similitud con la redacción anterior a la reforma constitucional.

Como se ha afirmado, el proemio del artículo determina los criterios esenciales que regirán el nuevo modelo sistema penal mexicano. Establece como características esenciales que el proceso será acusatorio y oral. De igual forma, resulta de especial importancia que se hayan señalado cinco principios procesales como los que darán sustento al modelo mexicano: los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación. En las líneas que siguen iremos desglosando el contenido de cada uno de estos elementos.

### *A. El proceso penal acusatorio*

Cuando se habla de proceso acusatorio se hace referencia al modelo construido en contraposición al proceso penal inquisitivo, cuyo elemento esencial es el de la separación de las funciones procesales. Es decir, la estricta separación entre las funciones de acusar,

defender y juzgar entre sujetos procesales independientes entre sí. De hecho, se considera que es el choque entre las distintas versiones de lo ocurrido, el contraste entre los argumentos que sostienen por un lado la acusación y por otra la defensa, lo que permite al juez, a través de la valoración de los méritos de cada posición, acercarse, lo más humanamente posible, a la verdad y poder estar en condiciones de juzgar.

El modelo penal acusatorio se caracteriza por:

- Separación de las tres funciones fundamentales en el proceso: acusar, defender y juzgar.
- Igualdad procesal de las partes.
- La valoración de las pruebas no es tasada sino basado en los criterios de la libre valoración y de la sana crítica.
- Exclusión de la prueba ilícita.
- Iniciativa procesal y, en especial, probatoria de las partes que se traduce en una actitud generalmente pasiva del juez.
- Límites en la aplicación de las medidas cautelares, en especial de la prisión preventiva.
- Límites a la posibilidad de recurrir la sentencia.
- Contradicción.
- Publicidad, y
- Forma oral.

#### *B. El proceso acusatorio mexicano y la errónea denominación de “adversarial”*

Por otra parte, si bien el concepto “acusatorio” no presenta mayor dificultad para su definición, en razón de lo difundido del término, deseamos señalar el equívoco que se ha venido gestando al encontrarse múltiples referencias a un modelo “acusatorio adversarial”.

En este sentido, debe empezar por señalarse que, desde

una perspectiva técnica procesal, el término “adversarial” es un anglicismo que se toma del adversary o adversarial system norteamericano. Y su aplicación al modelo mexicano es erróneo por dos razones: la primera, el adversarial system puede ser usado como equivalente o sinónimo de sistema acusatorio, por lo que el concepto de “proceso penal acusatorio adversarial” sería un concepto redundante.

Desde otra perspectiva, se señala que para la doctrina norteamericana el sistema de proceder en materia penal es “adversarial”, y el proceso que dentro de ese sistema sirve para imponer las penas es acusatorio. Desde esta posición, ambos términos, “adversarial” y “acusatorio”, se complementan respectivamente, pero no significan lo mismo.

Así se señala que “adversarial” significa que son las partes la que tienen la responsabilidad de aportar los hechos y sus pruebas al proceso; mientras que “acusatorio” significa que son las partes las que tienen la responsabilidad de convencer al juzgador sobre la culpabilidad o inocencia del acusado, principalmente el Ministerio Público que tiene la carga de la prueba de la culpabilidad del imputado. Es en este contexto, que se explica que la posición del juez y del jurado es proceder imparcialmente en el desarrollo del proceso que corresponde a ese sistema, observando sin inmiscuirse la contienda tal y como es planteada por las partes, dictando finalmente una sentencia justa.

Ahora bien, resulta de especial interés que desde esta perspectiva:

El sistema adversarial norteamericano y su proceso penal no se entienden sin el jurado, de manera que la posición en él del juez (mero espectador) y de las partes (dueñas del proceso) es tal porque el juicio, y más en concreto la práctica de la prueba, va a tener lugar ante el jurado, quien decide de verdad.

Así pues, si aceptamos esta explicación, debe considerarse que el término adversarial hace referencia a reglas de disposición de la litis y de la aportación de las pruebas en el modelo norteamericano, subrayando esta última referencia: el término adversarial, en realidad, se refiere al proceso penal con jurado, característico del proceso penal en los Estados Unidos.

De esta forma, el uso del término “proceso penal acusatorio adversarial” es incorrecto ya que en estricto sentido debe entenderse como referencia al modelo procesal norteamericano, ordenado en torno a la figura del jurado, y por tanto, esencialmente diferente con el modelo mexicano.

### *C. La técnica de la oralidad*

El texto del proemio del artículo 20 establece que el proceso penal será, además de acusatorio, oral. En este sentido conviene considerar que cuando la actividad procesal se lleva a cabo predominantemente mediante la palabra hablada, estamos ante un proceso verbal o caracterizado por la oralidad.

Difícilmente se hallará en las leyes o en la realidad un proceso por completo oral ya que en todo proceso penal moderno siempre existirá algún acto escrito, pero para ser calificado como tal será suficiente que, los alegatos o argumentaciones, la presentación y desahogo de la prueba y, en su caso, la última concreción de las pretensiones y sus fundamentos, antes de la sentencia, se presenten al juez o tribunal de viva voz.

Se puede señalar que existirá la oralidad en sentido pleno cuando los que escuchan puedan hacer preguntas y obtener respuestas de quienes hayan hecho una declaración. La oralidad, así entendida, es una herramienta que permite al juez valorar la credibilidad de un testigo y su testimonio.

Se debe señalar que ha sido esta característica (la oralidad),

la que se ha utilizado como bandera principal del proceso de reforma al sistema de justicia en México, lo que ha llevado a identificarla, incluso, con la denominación de los “juicios orales”. Esta situación, si bien ha ayudado a posicionar este proceso de reforma en la sociedad, más allá del ámbito tradicional en que son conocidas las reformas judiciales, también ha tenido el efecto de simplificar demasiado un proceso que aspira a concretar algo más que un cambio de forma procesal.

Al respecto, debe señalarse que, en rigor, el nuevo sistema no puede calificarse de “juicios orales”. No sólo porque, como se ha señalado, no existen sistemas procesales modernos que no incluyan la realización de actos con forma escrita, sino además porque el nuevo sistema requiere que la gran mayoría de las causas se resuelvan en etapas previas al juicio. De igual forma, es necesario considerar que el concepto de “juicios orales” trae connotaciones de los juicios por jurado en México, cuya última etapa de realización fue en las primeras décadas del siglo XX y que fue suprimido en 1929. El diseño del nuevo proceso penal acusatorio y oral mexicano no incluye a los jurados y eso conlleva importantes diferencias.

Finalmente, deseamos dejar claro que en el nuevo modelo la “oralidad” es instrumental a los fines de la reforma, es un medio y no un fin, por lo que sus alcances, sin que sean desestimados, deben ser considerados en una adecuada medida. En otras palabras, se debe considerar que la oralidad es una de las herramientas más importantes para lograr que el proceso sea acusatorio. Por ello debe tomarse en cuenta que equiparar la simple lectura de las actuaciones durante la audiencia a la oralidad es un grave error. En efecto, en muchos casos existe la tentación de convertir una audiencia oral en un ejercicio de lectura pública colectiva con lo que, de concretarse, se traicionaría el espíritu de la reforma a través de la simulación.

## II. LOS PRINCIPIOS DEL PROCESO PENAL ACUSATORIO Y ORAL

En nuestra opinión, el proemio del artículo 20 busca establecer con claridad cuales serán las reglas esenciales del nuevo proceso penal acusatorio y oral. Puede entonces señalarse que el poder reformador de la Constitución ha tomado posición frente a la profusión de existente en la doctrina y en la jurisprudencia en torno al uso del término “principio”. Así el nuevo texto otorga una mayor importancia a ciertos principios y establece con toda claridad cinco principios que constituyen la esencia del modelo mexicano: publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediatez. Es a partir de estos principios que el diseño del nuevo proceso penal acusatorio se deberá desarrollar. En consecuencia, existirá una prelación de principios procesales que permitirá resolver problemas de interpretación y aplicación práctica de las normas procesales.

### *A. Principio de publicidad*

El proceso penal será público cuando las actuaciones procesales más relevantes puedan ser presenciadas por terceros, no bastando con que a los actos procesales puedan acudir las partes, sus representantes y sus defensores. De hecho, así se entiende por el poder reformador de la Constitución ya que señala que, de acuerdo con este principio, todo acto jurisdiccional debe ser público, salvo que existan razones fundadas en la protección de las víctimas o del interés público.

De modo que una vez que la publicidad de los actos procesales es establecida como regla, la cuestión real es el sentido y alcance de esta en la práctica. Así pues, este principio tiene múltiples efectos en diversos ámbitos del sistema de justicia penal, in-



cluyendo, como ahora veremos, la arquitectura de las sedes de los juzgados y tribunales.

El punto de partida para la inclusión de este principio es la limitada publicidad del proceso mixto tradicional vigente en la actualidad. En buena medida, estas limitaciones a la publicidad se encuentran relacionadas con la forma en la que se desarrolla el trabajo en los tribunales del país. En primer lugar, cabe destacar que las condiciones de los juzgados en donde se tramitan los procesos penales no suelen ser las más adecuadas. El espacio para el desarrollo de las diligencias es limitado.

De hecho, lo inadecuado de los espacios donde se desarrolla el proceso afecta también a otros derechos del imputado, como el derecho a la defensa, ya que la oportunidad de los indiciados para establecer contacto con su defensor con comodidad es prácticamente inexistente. Adicionalmente al problema de los espacios debe señalarse que el énfasis que se pone en mantener constancia escrita de todo lo actuado dificulta mucho la observación de lo que sucede en las audiencias. En términos generales puede decirse que las audiencias se celebran en torno a las máquinas de escribir o computadoras utilizadas para capturar lo que está ocurriendo. En este sentido, la forma oral del proceso acusatorio constituye un medio que permite transformar la actividad procesal e incentivar la publicidad.

Por otro lado, es necesario discutir las condiciones en las que es posible acceder o limitar la información sobre los procesos que se encuentran en trámite. Si bien hay importantes cuestiones relacionadas con el derecho a la intimidad de las partes involucradas, también es necesario considerar que la publicidad es en sí misma una garantía que contribuye a reducir la posibilidad de que se cometan irregularidades durante la tramitación de las causas. En este sentido debe considerarse que la mayor parte de los nuevos códigos procesales penales en los estados permiten limitar la publicidad para la protección de los datos personales, en relación

con el artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De Igual forma, la SCJN no declaró inconstitucional los artículos del Código Federal de Procedimientos Penales que limitan la publicidad de las investigaciones penales, incluso las ya concluidas; decisión que seguramente será recogida en la configuración del nuevo proceso penal federal.

### *B. Principio de Contradicción*

El proceso será contradictorio si las partes pueden debatir los hechos y argumentos jurídicos de la contraparte, y controvertir cualquier medio de prueba durante el juicio. La doctrina ha denominado también a este principio como principio de audiencia *audiatur et altera pars* y su formulación tradicional es que nadie puede ser condenado sin haber sido oído y vencido en juicio.

Como señala la doctrina, este principio recoge una elemental exigencia de justicia, se trata de que no se pueda infligir un perjuicio a un sujeto, a través de una decisión o resolución judicial, sin que ese sujeto haya tenido una oportunidad de actuar, dentro del proceso de que se trate, en defensa de sus derechos e intereses legítimos conforme a lo que esté previsto o no prohibido expresamente por la ley.

En nuestra opinión, de las descripciones hechas al principio, es en el supuesto de que haya tenido oportunidad donde encontramos la diferencia entre una vigencia meramente formal o simulada y la efectiva vigencia de este principio en el proceso penal. De hecho, puede señalarse que en el proceso penal mixto tradicional vigente hay muchos espacios procesales donde las oportunidades de actuar en defensa de sus derechos e intereses se encuentran seriamente limitadas. De estos problemas resulta paradigmática la actual etapa procesal denominada pre-instrucción que por su diseño legislativo afecta la capacidad de defensa de los imputados y,

en general, el funcionamiento de los juzgados como consecuencia de un reducido plazo —constitucional— para el dictado de la resolución que le pone fin a esta etapa: el denominado auto de término constitucional.

En efecto, una vez que el ministerio público pone a disposición del juzgador al indiciado, el juzgador cuenta con un plazo de 72 horas para resolver la situación jurídica del imputado. Este plazo, a petición del inculcado, podrá ser duplicado con la finalidad de aportar o desahogar pruebas con base en las cuales el juzgador dictará el auto de término constitucional. De esta manera, los jueces cuentan ordinariamente con 72 horas para resolver la situación jurídica de quienes han sido puestos a su disposición en calidad de imputados y, en forma extraordinaria, con 144 horas.

Existen tres tipos de auto de término constitucional. En primer lugar, el auto de libertad que se dicta cuando el juez considera que la acusación presentada por el ministerio público no es suficiente para sustentar un proceso penal en contra del imputado. En segundo lugar, el auto de sujeción a proceso, en el que el juez encuentra que hay elementos suficientes para iniciar un proceso para determinar la responsabilidad del imputado, pero no procede la prisión preventiva por no tener el delito de que se trata una sanción privativa de la libertad o tener la posibilidad de una pena alternativa. Lo cual limita a los supuestos a un número de delitos que —determinado por el código penal que sea aplicable al caso concreto— invariablemente se pueden contar con los dedos de una mano.

Finalmente, en los casos que el delito sea sancionado con pena privativa de la libertad, se encuentra el auto de formal prisión en el que el juez determina que existen los elementos probatorios necesarios para iniciar un juicio y, en consecuencia de oficio debe declarar procedente la prisión preventiva del imputado.

En los dos últimos casos, los jueces tienen la obligación de dictar dichos autos cuando se acredite el cuerpo del delito y la pro-

bable responsabilidad del imputado, así como se satisfaga lo establecido en el artículo 161 del Código Federal de Procedimientos Penales. Es decir, que se le haya tomado la declaración preparatoria al inculpado; esté comprobado el cuerpo del delito que tenga señalada sanción privativa de libertad; que esté probada la probable responsabilidad del acusado; y, por último, no esté plenamente comprobada a favor del inculpado alguna circunstancia eximente de responsabilidad o que extinga la acción penal.

De lo anterior se desprende que el juez debe realizar un conjunto importante de actuaciones durante las setenta y dos horas —o en su caso ciento cuarenta y cuatro horas—. Es decir, dentro de dicho término, el juzgador deberá radicar el asunto, calificar la detención, y tomar la declaración preparatoria. Adicionalmente, debe considerarse que con frecuencia los jueces que se encuentran de turno son los responsables de conocer todos los asuntos que requieren una solución.

Ahora bien, un objetivo de la ampliación a ciento cuarenta y cuatro horas es brindar al inculpado una mayor oportunidad de defensa. Sin embargo, incluso con dicha ampliación, el tiempo es insuficiente, por lo que en la mayoría de los casos no es posible articular una defensa adecuada. Sobre esta cuestión debe considerarse que frecuentemente ocurre que hasta que se inicia la diligencia de la declaración preparatoria dentro de las primeras 48 horas del término constitucional, el inculpado tiene la oportunidad de contactar a su defensor y enterarse de todo el contenido de la averiguación previa. Es decir, es hasta ese momento en que se entera con precisión de qué se le acusa y qué pruebas existen en su contra.

De esta forma, las perspectivas para una efectiva vigencia del principio de contradicción son muy negativas. Resulta evidente que son muy pobres las oportunidades de actuar adecuadamente del indiciado. Se encuentra frente a la acusación de la que hasta muy recientemente tiene conocimiento, con un plazo menor a 72 horas o en su caso a 144 horas para presentar pruebas de descar-

go y, por si fuera poco, frente a un juzgador con una alta carga de trabajo, que tiene el mismo plazo fatal para analizar todo el expediente que fue aportado por el Ministerio Público en la consignación —integrado por un conjunto probatorio constituido desde la fe pública de esta parte que al mismo tiempo es autoridad y parte acusadora— y que, por tanto, también condiciona las posibilidades de desahogar la prueba que se le proponga.

Desde esta perspectiva no es sorpresivo el dato que los juzgadores suelen confirmar un alto porcentaje de las consignaciones con el auto de formal prisión. Dada la insuficiencia del tiempo y la gran posibilidad de que no se haya conocido la acusación previamente, la vigencia efectiva del principio de contradicción puede ser puesta en tela de juicio.

A corregir esta clase de situaciones se orienta la redacción del nuevo texto constitucional, de hecho existen recientes resoluciones de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia que enfatizan esta finalidad, así señala que el principio de contradicción contiene, en favor de las partes, el derecho a tener acceso a la investigación llevada por el Ministerio Público y a los ofrecidos por el imputado y su defensor para controvertirlos y participar en la audiencia pública en que se incorporen y desahoguen, presentando, en su caso, versiones opuestas e interpretaciones de los resultados de dichas diligencias.

La Primera Sala recoge el elemento de la importancia de la existencia en la oportunidad efectiva de actuar en defensa de sus derechos e intereses, al subrayar que es necesario que la presentación de los argumentos y contraargumentos de las partes así como los datos en que sustenten sus respectivas teorías del caso deben ser en la propia audiencia, a fin de someterlos al análisis directo de su contraparte.

Por otra parte, resulta de interés señalar que en otra resolución la misma Primera Sala establece que la institución de la suplencia de la queja deficiente en beneficio del imputado, en tanto

manifestación del principio *iura novit curia*, constituye un límite a la vigencia del principio de contradicción cuando se aplique en beneficio del imputado.

### *C. Principio de Concentración*

Se señala que el proceso será concentrado cuando el desahogo de las pruebas, el desarrollo del debate y la emisión de la resolución deben ocurrir en un mismo acto procesal.

Ahora bien, debemos hacer notar que en el caso de este principio junto al de continuidad la Constitución mexicana ha elevado, al nivel más alto, humildes principios que, normalmente, no se encuentran en el centro de las definiciones de los modelos procesales. La razón más probable para esta novedosa situación es que en el Poder Reformador de la Carta Fundamental de 1917 hayan influido dos consideraciones: la primera, el texto de la reforma busca hacer frente a los más graves problemas del proceso mixto tradicional vigente en la actualidad y, la segunda, es que en la redacción del nuevo proemio del artículo 20 encontramos la influencia directa de los códigos acusatorios de los estados de Chihuahua y Oaxaca.

En efecto, uno de los problemas más graves del proceso actual es la ampliación innecesaria de los tiempos en los que se desarrolla la actividad procesal, derivado de la dispersión de las actuaciones procesales. Por ejemplo, el desahogo de la prueba testimonial, en sus distintas vertientes, puede realizarse en diferentes actos procesales, realizados con semanas y aun meses de distancia entre sí. Esta dispersión se facilita al tratarse de un proceso de forma predominantemente escrita y, en términos reales, la ausencia de concentración se traduce en la prolongación temporal de los juicios, provocando un perjuicio por igual a los derechos de los imputados y de las víctimas del delito.

En cuanto a la influencia de los sistemas estatales vigentes

en el texto constitucional debe señalarse que la concentración se encuentra ligada a la forma oral de los actos procesales. En efecto, la oralidad no se concilia bien con el orden sucesivo y espaciado de las actuaciones, sino que comporta más bien la concentración de la actividad procesal entera —o de la mayor parte de ella— en un solo acto, que recibe el nombre de audiencia de juicio oral. Los modelos estatales de Chihuahua y Oaxaca fueron los pioneros en el sistema de proceso penal basado en audiencias orales y sus códigos tienen en sus artículos iniciales a la concentración.

La concentración tiene dos vertientes, por un lado se habla de la reunión en un único acto procesal del desahogo de todas las pruebas, del debate y de la resolución del caso. Derivada de esta configuración, el principio de concentración implica la reunión en el mismo acto procesal de todas las partes, los testigos y peritos.

#### *D. Principio de Continuidad*

El proceso será continuo cuando la presentación, recepción y desahogo de las pruebas, así como todos los actos del debate, se desarrollarán ante el juez y las partes en una audiencia que será continua, sucesiva y secuencial, salvo casos excepcionales previstos en la ley. La continuidad puede ser identificada de mejor forma si se considera su opuesto, en virtud del cual el acto procesal, la audiencia, se suspende o interrumpe.

Así, mientras el principio de concentración busca evitar la dispersión temporal y material de los actos y sujetos procesales, a través del Principio de Continuidad se busca asegurar que la decisión sea tomada a través de una valoración de conjunto de todas las actuaciones procesales, que en virtud de la concentración, fueron realizadas en una sola audiencia.

De esta forma, el principio de continuidad se refiere a la exigencia que la dialéctica procesal no sea interrumpida, es decir,

que la audiencia se desarrolle en forma continua, pudiendo prolongarse en sesiones sucesivas hasta su conclusión. De hecho, cuando la audiencia se interrumpe y no se reanuda dentro de los diez días siguientes después de la suspensión, casi todas las legislaciones la consideraran interrumpida, violando el principio de continuidad y exigiendo que se realice de nuevo desde su inicio.

Debe entenderse que la suspensión legítima puede darse, siempre que no transcurra el plazo dicho, cuando el juicio se suspende para resolver una cuestión incidental que, por su naturaleza, no pueda resolverse inmediatamente; para practicar algún acto fuera de la sala de audiencias; cuando sea imposible o inconveniente continuar el debate porque no comparezcan testigos, peritos o intérpretes y deba practicarse una nueva citación y que ellos comparezcan, incluso coactivamente, por intermedio de la fuerza pública; cuando el juez o cualquiera de las partes enfermen a tal extremo, que no puedan continuar interviniendo en el debate, a menos que el juez, el agente del Ministerio Público o el mismo abogado defensor del imputado pueda ser reemplazado inmediatamente, porque el tribunal se hubiere constituido, desde el inicio del debate, con un número superior de jueces que el requerido para su integración, de manera que los suplentes pasen a integrarlo y permitan la continuación del debate; cuando el ministerio público lo requiera para ampliar la acusación por causas superveniente, o el defensor lo solicite una vez ampliada, siempre que por las características del caso no se pueda continuar inmediatamente; o excepcionalmente, cuando alguna catástrofe o algún hecho extraordinario tornen imposible su continuación.

En este sentido, como se ha señalado, el principio de continuidad permite suspender el interrogatorio de un testigo, perito, oficial de policía o del mismo imputado, por el cansancio de la hora, porque se trata de una diligencia larga, porque se ha señalado para varias sesiones, porque es conveniente el descanso. De esta manera, podemos afirmar que la continuidad busca establecer las



mejores condiciones posibles para que el juez tome las decisiones que el desarrollo del proceso requiere. Para ello le acerca en la medida de lo posible todo el conjunto de los elementos que deben ser valorados para tomar su decisión.

### *E. Principio de Inmediación*

Existirá inmediación en el proceso cuando el o los jueces que van a resolver sobre alguna cuestión tomen conocimiento personal del material probatorio introducido en la audiencia y escuchen directamente los argumentos de las partes con la presencia interrumpida de los sujetos procesales que deben participar en ella.

Se señala que existe una clara relación entre oralidad, concentración e inmediación del juzgador en el momento de la práctica de las pruebas e incluso de las alegaciones de las partes. En este sentido, al ser orales y concentradas las actuaciones procesales, la inmediación resulta prácticamente forzosa: el miembro o miembros del tribunal han de estar presentes y pueden escuchar las alegaciones e intervenir personalmente en la práctica de las pruebas.

Debe señalarse que la inmediación entendida con referencia a la práctica de las pruebas, es el contacto e intervención directo e inmediato respecto de la actividad probatoria. La inmediación es compatible, sin embargo, con un proceso que, en su conjunto, no sea predominantemente oral.

Debe señalarse que en la práctica del proceso penal mixto tradicional vigente se ha distorsionado este concepto de inmediación al transformarlo en “inmediatez”. En efecto, en el sistema mexicano, la inmediatez —entendida como criterio que otorga mayor “jerarquía convictiva” a la primera declaración del imputado por su cercanía con los hechos—.

Ahora bien, el incumplimiento del principio de inmediación procesal es otro de los problemas cotidianos en el proceso

penal mexicano. El juzgador no está presente en muchas de las actuaciones del proceso, y únicamente interviene cuando “hay asuntos delicadillos o el caso es complicado”. Por ejemplo, una de las diligencias más importantes es la declaración preparatoria ya que es crucial para todo acusado. Sin embargo, ante la falta de inmediatez, el juez no escucha la versión del indiciado sobre los hechos, y tampoco las posibles irregularidades que pudieron haber existido en la averiguación previa.

A pesar de que el juez tiene la obligación de asistir al juicio; así como estar presente en la audiencia de derecho, en la práctica no es así. Prueba de ello, es la encuesta aplicada en 2002, donde se preguntó: ¿Estaba el juez en la declaración? sólo el 30% de los entrevistados respondió afirmativamente. Más aún, un 90% reportaron que nunca tuvieron oportunidad de hablar con el juez.

En este sentido, parece ser que los jueces han delegado el grueso de la tramitación del juicio a los secretarios. Esto se deduce con otra respuesta a una pregunta efectuada en la encuesta: ¿Quién considera que lleva el control de las audiencias?, en donde el 51% señaló que el secretario de acuerdos del juzgado, y sólo un 8.5% de los encuestados indicaron que el juez.

Algunos autores sostienen que uno de los resultados de que el juez no conduzca el proceso penal es que se reduce la posibilidad de que el juicio se conduzca bajo las reglas y estándares del debido proceso penal. Esto puede generar deficiencias en la tutela de garantías y, en ocasiones, imprecisión en el dictado de la sentencia. Asimismo, se dice que los jueces que no asisten a las audiencias corren el riesgo de analizar erróneamente las pruebas. Podría pensarse que toda ausencia física del juez en los momentos clave del proceso, da lugar no sólo a una distancia entre el juez y el procesado, sino también, produce el alejamiento del juez al proceso.

Sin embargo, no es posible realizar un análisis de la ausencia de inmediatez sin aludir a las condiciones de trabajo que enfrentan los jueces y su personal cotidianamente. Una justa valoración

de su trabajo necesariamente lleva a considerar que en ocasiones la carga de trabajo puede resultar excesiva para la unidad jurisdiccional. En consecuencia, los jueces se ven obligados a aceptar que se desarrollen varias audiencias al mismo tiempo. Por otra parte, el énfasis que se pone en registrar todo lo actuado por escrito produce un importante cuerpo documental que contiene lo actuado en las audiencias de tal forma que los jueces pueden acceder a dicha información en cualquier otro momento. Evidentemente, este último argumento debe ser valorado a la luz de los beneficios que trae consigo el principio de inmediación.

### III. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y LOS CRITERIOS DE OPORTUNIDAD EN EL ARTÍCULO 21

El párrafo séptimo del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos incorpora expresamente esta figura al señalar que: “El Ministerio Público podrá considerar criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal, en los supuestos y condiciones que fije la ley”.

Este párrafo instaura en el sistema jurídico mexicano la posibilidad de establecer excepciones a la aplicación rigurosa del principio de legalidad en el ámbito penal, estas excepciones se han denominado “principio de oportunidad”.

En materia del ejercicio de la acción penal —entendida como la facultad de pedir al juez la imposición de una sanción en contra de un individuo derivada de la existencia de responsabilidad penal— nuestro país tradicionalmente ha seguido el principio de legalidad. En otras palabras, en presencia de datos que acrediten el cuerpo delito y la probable responsabilidad, el agente del Ministerio Público deberá —es decir, en todos los casos, ya que no es una facultad discrecional sino un deber— ejercer la acción penal.

Como se ha señalado con anterioridad, los criterios de oportu-

tunidad implican que, no obstante de que se reúnan los requisitos legales para el ejercicio de la acción penal, el Ministerio Público podrá prescindir, total o parcialmente, de la persecución penal, ya sea en relación a alguno o a varios hechos, o a alguna de las personas que participaron en su realización.

Los criterios de oportunidad *strictu sensu* implican que la institución del Ministerio Público establecerá, como parte de las decisiones de política criminal, la procedencia de la acción penal en consideración de las características particulares de cada caso. Sin embargo, dado que esto implica un gran poder discrecional para el Ministerio Público —y en consecuencia para el Ejecutivo—, se ha buscado atemperarlo a través del establecimiento, dentro de los códigos, de los casos en los que procede la aplicación de estos criterios. Sin embargo, el envío a la norma legal ha sido cuestionado ya que encontramos voces que afirman que hubiera sido preferible que la Constitución detallara los casos en que se puede aplicar.

El modelo acusatorio aspira a que la aplicación de los criterios de oportunidad tenga como fundamento razones objetivas y sin discriminación, aplicando a cada caso individual, los criterios generales que al efecto se hayan dispuesto por la Procuraduría General de Justicia respectiva. Esto pone de manifiesto que la aplicación de los criterios de oportunidad deberá ser realizada como parte de una política criminal claramente delineada por parte de la misma Procuraduría, con la consiguiente exigencia de fundar y motivar la aplicación del criterio de oportunidad a un caso particular.

La decisión del agente del Ministerio Público que aplique un criterio de oportunidad deberá estar fundada y motivada, y será comunicada al Procurador General de Justicia, o a quien éste designe, a fin de que se revise que la misma se ajusta a las políticas generales del servicio y a las normas dictadas al respecto.

## CONCLUSIONES

1. La esencia del nuevo proceso mexicano está definida por los nuevos principios que se insertan en el nuevo texto Constitucional. Estos principios se encuentran en su mayoría en el artículo 20 constitucional aunque debe considerarse los casos del artículo 17 que establece la posibilidad de mecanismos alternativos de solución de controversias en el proceso penal, así como la instauración de los criterios de oportunidad en el artículo 21, con profundas implicaciones en el principio de legalidad.

2. Son principios del proceso o principios procesales los criterios, ideas y reglas que constituyen puntos de partida para la construcción del nuevo proceso penal, en el sentido de originarlo y definir su esencia. El término de principio procesal debe ser usado con precisión ya que el denominar principio a un criterio o regla ordinaria del proceso —que no tenga la cualidad de esencial— no abunda en la claridad conceptual del proceso penal. De hecho, la doctrina frente al constante crecimiento.

3. La introducción en el párrafo cuarto del artículo 17 la posibilidad de que el proceso penal termine por medios distintos a la resolución judicial implica la constitucionalización de un cambio cultural: junto a la posición represiva existirá la vía de la justicia alternativa, que fortalece la posición de la víctima y dará preferencia a la búsqueda de una solución del conflicto. La referencia a los mecanismos alternativos de solución de conflictos en el ámbito penal fortalece a un conjunto de procedimientos que procuran la justicia restaurativa como una vía legítima de resolver el conflicto ya que involucran, tanto al imputado, como al procesado y condenado.

4. El proemio del artículo 20 determina los criterios esenciales que regirán el nuevo modelo sistema penal mexicano. Establece como características esenciales que el proceso será acusatorio y oral. De igual forma, resulta de especial importancia que se hayan señalado cinco principios procesales como los que darán

sustento al modelo mexicano: los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e intermediación.

5. Por proceso acusatorio se hace referencia al modelo construido en contraposición al proceso penal inquisitivo, cuyo elemento esencial es el de la separación de las funciones procesales. Es decir, la estricta separación entre las funciones de acusar, defender y juzgar entre sujetos procesales independientes entre si

6. El término “adversarial” es un anglicismo que se toma del adversary o adversarial system norteamericano. Y su aplicación al modelo mexicano es erróneo por dos razones: la primera, el adversarial system puede ser usado como equivalente o sinónimo de sistema acusatorio, por lo que el concepto de “proceso penal acusatorio adversarial” sería un concepto redundante y la segunda, es que el concepto puede hacer referencia al modelo norteamericano que tiene como fundamento el jurado popular ausente en el modelo mexicano.

7. La “oralidad” es instrumental a los fines de la reforma, es un medio y no un fin, por lo que sus alcances, sin que sean desestimados, deben ser considerados en una adecuada medida. En otras palabras, se considerar que la oralidad es una de las herramientas más importantes para lograr que el proceso sea acusatorio.

8. El artículo 20 establece con toda claridad cinco principios que constituyen la esencia del modelo mexicano: publicidad, contradicción, concentración, continuidad e intermediación. Es a partir de estos principios que el diseño del nuevo proceso penal acusatorio se deberá desarrollar. En consecuencia, existirá una prelación de principios procesales que permitirá resolver problemas de interpretación y aplicación práctica de las normas procesales

9. El principio de publicidad del proceso penal establece que las actuaciones procesales más relevantes puedan ser presenciadas por terceros, no bastando con que a los actos procesales puedan acudir las partes, sus representantes y sus defensores

10. El principio de contradicción determina que las partes

pueden debatir los hechos y argumentos jurídicos de la contraparte, y controvertir cualquier medio de prueba durante el juicio. La doctrina ha denominado también a este principio como principio de audiencia *audiatur et altera pars* y su formulación tradicional es que nadie puede ser condenado sin haber sido oído y vencido en juicio

11. El principio de concentración implica que el desahogo de las pruebas, el desarrollo del debate y la emisión de la resolución deben ocurrir en un mismo acto procesal. El rango que se le otorga a este principio responde al grave problema de la dispersión de las actuaciones procesales.

12. El principio de continuidad estipula que sólo en casos excepcionales y previamente determinados por la ley el acto procesal, la audiencia, se suspende o interrumpe y de forma ordinaria se desarrollarán ante el juez y las partes en una audiencia que será continua, sucesiva y secuencial.

13. El principio de inmediación instituye que el o los jueces que van a resolver sobre alguna cuestión deben tomar conocimiento personal del material probatorio introducido en la audiencia y escuchar directamente los argumentos de las partes con la presencia interrumpida de los sujetos procesales que deben participar en ella.

14. Los criterios de oportunidad implican que, no obstante de que se reúnan los requisitos legales para el ejercicio de la acción penal, el Ministerio Público podrá prescindir, total o parcialmente, de la persecución penal, ya sea en relación a alguno o a varios hechos, o a alguna de las personas que participaron en su realización.





# **DERECHO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

ANTONIO DE JESÚS VICTORIO LÓPEZ



## INTRODUCCIÓN

Es preciso dedicar unas palabras a manera de introducción a este tema, que resulta de vital importancia tanto para el estudiante de derecho que se adentra en el estudio de esta ciencia como para el jurista que se encuentra en el pleno ejercicio de esta bella profesión. Es necesario que en Chiapas exista una plena conciencia de la actividad administrativa y los medios de defensa de los particulares, ante determinadas irregularidades en la aplicación o en su caso motivación en las resoluciones de esta índole dictadas en su contra ya sea por el ejercicio de la actividad administrativa estatal o del Municipio; y viceversa, que las autoridades administrativas de nuestra Entidad, conozcan las disposiciones legales que regulan tanto la emisión y ejecución, como en su caso la impugnación de los actos que emiten, para que de ésta forma lesionen los derechos concedidos por nuestra Constitución y los Tratados Internacionales de los que los Estados Unidos Mexicanos a favor de los gobernados, por lo que se proporciona al lector una breve reseña de la evolución del juicio contencioso administrativo en nuestra Entidad Federativa.

Con este trabajo no se pretende agotar todo lo relacionado con el derecho contencioso administrativo en Chiapas, pues esto sería materia de un trabajo más amplio y específico, sin embargo, mi intención es proporcionar un claro panorama de la condición

que impera en nuestro estado en relación a los actos de carácter administrativo y a la defensa en esta materia ante los actos que por el ejercicio de las facultades conferidas a la autoridad, ésta dicte vulnerando los derechos del gobernado.

A manera de una manifestación a título propio, debo advertir que Chiapas (en materia legislativa) en cuanto a la expedición de ordenamientos legales en muchas y diversas ocasiones, era particularmente caracterizado por hacer propios y adecuar legislaciones ya sea federales o de otras entidades federativas e incluso instituciones que llámese administrativas o judiciales, al llevarse al positivismo de nuestro derecho local, reflejaban diversas inconsistencias y terminaban siendo una copia al carbón de otras disposiciones, sin embargo, en los últimos años ha sido y es evidente que el derecho en Chiapas ha renacido en la innovación que proponen algunas de sus leyes e Instituciones, que ahora, al parecer van más destinadas a las necesidades reales de nuestra sociedad chiapaneca y que se han ido adecuando a las circunstancias reales.

En este orden de ideas, muestra de lo anterior, resulta el derecho contencioso administrativo, en específico de la Ley de la materia, es decir, la *Ley de Procedimientos Administrativos para el Estado de Chiapas* y por otra parte una Institución que por sus características resulta *sui generis* el Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa y del mismo medio de defensa dedicado a la impugnación de resoluciones administrativas, el juicio contencioso administrativo, que por sus características muy propias resulta muy diferente al juicio contencioso administrativo federal y al de otras entidades federativas.

En síntesis, el presente trabajo, pretende ilustrar al lector sobre la actualidad del derecho contencioso administrativo en Chiapas, conociendo sus antecedentes, y resaltando las características del juicio contencioso administrativo que hacen de éste y del Tribunal encargado de su tramitación, un objeto de estudio que merecería sin duda alguna un material dedicado únicamente a su análisis.

## I. ACTOS DEL PODER LEGISLATIVO, EJECUTIVO Y JUDICIAL

### 1.- *Atendiendo el criterio formal y el criterio material*

Cómo es sabido, la forma de gobierno que impera en el estado mexicano, es la república, conformada de estados libres y soberanos que forman una sola nación, y que para el ejercicio de la soberanía y la administración misma del poder, soberanía que radica en el pueblo, pero que esté concede a favor del gobierno para su ejercicio, pues así lo establece el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 15 de la Constitución local, atendiendo en ese sentido la teoría de la división de poderes de Montesquieu, la cual es recogida por nuestra carta magna en su artículo 49 y el artículo 16 de la Constitución Política del Estado Libres y Soberano de Chiapas, y que son a saber: el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial.

A cada poder se le conceden facultades específicas, atendiendo a su propia naturaleza, el poder legislativo es el encargado del proceso de creación de las leyes que regirán en el territorio ya sea nacional, o en su caso estatal, en tratándose del poder legislativo de las entidades federativas; el poder ejecutivo, representado por el Presidente de la República o el Gobernador en su caso, tiene como función llevar a cabo todas las actividades encaminadas a la aplicación de las normas que el legislativo en ejercicio de sus funciones cree y finalmente el poder judicial, tiene como encargo la resolución de los conflictos que tengan lugar respecto a la observancia de las disposiciones legales, en cuanto a su aplicación o bien la forma en la que éstas se aplican; esto si se toma en cuenta la teoría de la división de poderes tal como lo mencioné en líneas anteriores en su aplicación más pura y que a opinión de algunos autores, como es el caso de Miguel Acosta Romero, es una posición que se encuentra en crisis, como lo establece en su obra *Teoría General del Derecho Administrativo ad litteram*:

La dificultad para aplicar este criterio estriba actualmente en que la teoría de la división de poderes, en su concepto ortodoxo está en crisis, como ya se comentó anteriormente, y en que, la realidad actual de todos los Estados, es que los poderes realizan infinidad de actos distintos a aquellos que teóricamente, les corresponde conforme a esta teoría.<sup>1</sup>

Para el análisis de los actos que emanan de los diversos poderes de la unión y de nuestro estado, la doctrina propone dos métodos de clasificación, el método formal y el método material.

En palabras de Acosta Romero el método formal *consiste en atribuirle acto, la naturaleza del órgano donde emana, con independencia de su contenido o datos esenciales*,<sup>2</sup> este método es conocido también como subjetivo u orgánico y básicamente establece que todo acto que venga del poder correspondiente, por el simple hecho de ello, debe ser considerado de esa naturaleza, es decir, si el poder ejecutivo presenta una iniciativa en ejercicio de su facultades, aún cuando la naturaleza del acto no corresponde a lo establecido por la división de poderes, por el simple hecho de emanar de este poder se convierte en un acto formalmente ejecutivo, lo mismo aplica para el poder judicial y el legislativo.

Ahora bien por la otra parte tenemos el método material igual llamado intrínseco o esencial, dicho criterio se basa en las características esenciales e inherentes del propio acto o en palabras de Acosta Romero *trata de perfilar los caracteres específicos de cada uno de esos actos, basándose para ello en las notas esenciales que distinguen y caracterizan a cada clase de actos*<sup>3</sup>; es decir, el ejecutivo puede realizar ciertos actos que se considerarán materialmente legislativos, como una iniciativa de ley, el legislativo puede funcionar como gran jurado en ciertos casos o el judicial, puede

---

<sup>1</sup>Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, 16a. Edición Actualizada, México 2002, Editorial Porrúa, 2002, pág. 825-826

<sup>2</sup>*Ídem.*

<sup>3</sup>*Ídem.*

administrar su propio presupuesto, en una facultad materialmente administrativa.

O como establece Rafael I. Martínez Morales: Se puede citar también, alguna otra legislación que, sin ser de carácter estrictamente parlamentario en cuanto a su aplicación, sí llega a ser manejada por el congreso<sup>4</sup>; y cita como ejemplos las disposiciones en materia presupuestaria, en material electoral o designación de funcionarios, que no tienen per se naturaleza legislativa, sin embargo aplicando el criterio formal, al ser efectuados por éste poder resulta de naturaleza legislativa, aun cuando materialmente sean actos administrativos.

Por lo que algunos autores coinciden en que la teoría de la división de poderes ha quedado superada como tal y que en el estado actual, los poderes trabajan y coadyuvan entre sí para lograr los fines del estado mismo, sin perder claro su naturaleza formal pero aplicando materialmente los actos que por sus facultades le son conferidos.

## 2.- *El Acto Administrativo*

Una vez que ha quedado agotada la explicación breve de los actos y funciones encargadas a cada poder que conforma el Estado mexicano, es preciso enfocarnos en el núcleo de estudio y origen del derecho administrativo y del derecho contencioso administrativo, el acto administrativo.

La definición que propone Acosta Romero acerca del acto administrativo después de exponer que existe cierta discordancia entre autores respecto al concepto mismo, es el siguiente:

En nuestra opinión, el acto administrativo es una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una auto-

---

<sup>4</sup>Martínez Morales, Rafael, *Derecho Administrativo Tercer y Cuarto Cursos*, 3a. Edición, México, Oxford University Press, 2000, pág. 15

ridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general.<sup>5</sup>

Resulta conveniente analizar el concepto manifestado por el autor antes citado, en primer término establece que el acto administrativo se trata de una manifestación unilateral y externa de voluntad, por parte de la autoridad que emite el acto, que tiene que ser competente y estar en ejercicio de la potestad pública, luego tenemos que la consecuencia que tendrá este acto es crear, reconocer, modificar, transmitir, declarar o extinguir derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y satisfacer el interés general; por lo que pueden advertirse cinco elementos, la unilateralidad, la relación intrínseca con derechos y obligaciones, la potestad en la que está fundada el acto, es generalmente ejecutivo y satisfacer el interés general; en este caso puedo concordar con el concepto otorgado por el estudioso antes citado, sin embargo considero que no todo acto administrativo está encaminado a satisfacer el interés general, *verbigratia* en el caso de una solicitud realizada al ejecutivo o alguna dependencia o entidad de gobierno, la autoridad competente resolverá el asunto y emitirá su resolución de conformidad con las disposiciones legales aplicables al caso en concreto atendiendo a las características del peticionario y siempre que reúna los requisitos establecidos por Ley y se limita únicamente a ejercitar sus facultades.

### 3.- Elementos del Acto Administrativo

Antes de abordar el tema de cómo se encuentra contemplado y legislado el acto administrativo en nuestro estado, es preciso señalar

---

<sup>5</sup>Op. Cit.,1, pág. 839



la concepción teórica de los elementos del acto administrativo, ya que como veremos en la legislación actual, existe el señalamiento de cuáles son los requisitos y elementos del acto administrativo, sin embargo, no existe diferencia entre unos y otros, motivo por el cual, es necesario para el jurista contar con esta referencia para el efecto de poder determinar adecuadamente cual es un requisito en contraposición con un elemento propio del acto administrativo.

Los elementos del acto administrativo, según los define Acosta Romero son a saber: *el sujeto, la manifestación externa de voluntad, el objeto y la forma.*

¿Quién es el sujeto en el acto administrativo? Para responder esta pregunta debemos referirnos a quien emite el acto y a quien lo resiente en su esfera jurídica, en estricto sentido tenemos que el acto administrativo siempre tendrá como sujeto un órgano de la Administración Pública, sin embargo, atendiendo a quien emite y a quien acata o debiere acatar el acto, podemos observar que existe un sujeto activo, representado por el órgano administrativo y no debe entenderse como el autor del acto, pues el acto administrativo debe estar previsto en ley, más bien, al ser el poder ejecutivo quien emite este tipo de actos, podemos referirnos al sujeto activo como a la autoridad perteneciente al ámbito administrativo que pone en aplicación en uso de sus facultades y su potestad en la esfera jurídica del particular un acto que debe ser ejecutivo o ejecutorio y que traerá consigo un cambio en el estado de sus derechos y obligaciones, sobre todo porque dicho acto debe estar previsto por ley y en su caso deberá hacerse aplicable aun contra la voluntad del particular, quien tendrá por otra parte, la oportunidad de recurrir el acto de molestia que pueda ocasionarle la autoridad, por lo que en este aspecto será el sujeto activo en la relación jurídica administrativa.

El antes mencionado autor, señala respecto a la manifestación externa de la voluntad que resulta en *la expresión del proceso volitivo del órgano administrativo que está actuando como tal, debe*

*tener una exteriorización que pueda ser perceptible, que se manifieste objetivamente esta voluntad*<sup>6</sup>, en otras palabras, la manifestación de la voluntad implica que el acto administrativo sea espontánea y libremente ejercida por el órgano de la administración pública y que no se encuentre viciado de origen por error, dolo violencia, mala fe o cualquier otro vicio del consentimiento.

Sin embargo, existe división entre dos sectores doctrinarios, uno proveniente de la corriente francesa que indica que la manifestación de la voluntad es la base en el concepto del acto administrativo contra el argumento de la contraparte que indica que la voluntad juega un papel mínimo en la existencia del acto administrativo.

Podemos definir a la voluntad como elemento del acto administrativo aquella *referida al sujeto activo, o sea, al órgano emisor, no puede ser tácita y debe declararse en forma expresa en los términos previstos por la norma jurídica aplicable*<sup>7</sup>.

El objeto en su concepto aplicable en teoría de las obligaciones y traído al ámbito administrativo, puede dividirse en objeto directo o indirecto; el objeto directo es la creación, transmisión, modificación, suspensión, reconocimiento o extinción de derechos y obligaciones, claro está, respecto a la actividad que tenga encomendada por mandato legal la autoridad administrativa y por lo tanto tenemos que el objeto indirecto también llamado mediato será realizar la actividad del órgano de estado, analizándolo desde un punto de vista material, tendríamos que llevar a cabo lo expuesto por objeto directo.

La forma constituye la manifestación material objetiva en que se plasma el acto administrativo, para el efecto de que pueda ser apreciada por los sujetos pasivos o percibida a través de los sentidos. Viene a ser la envoltura material externa en la que se aprecian no sólo

---

<sup>6</sup>Op. Cit. 1., pág. 850

<sup>7</sup><http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1920/10.pdf>

los demás elementos del acto administrativo, sino también sus requisitos, circunstancias y modalidades<sup>8</sup>.

Según las palabras de Acosta Romero, que son citadas en el párrafo que antecede, tenemos que la forma será la manera tangible en la que la autoridad emite o ejecuta el acto administrativo, casi siempre en su forma escrita o bien adoptar otro medio de exteriorización, pudiendo tratarse de una resolución o en su caso un señalamiento, como en el caso de indicaciones de tránsito.

#### *4.- El Acto Administrativo en Chiapas*

Después de contar con un marco teórico razonable en cuanto a la definición del acto administrativo, toda vez que el motivo y la finalidad de este texto y en general de la obra que se propone al lector, es allegarlo de los elementos que se encuentran presentes en el derecho chiapaneco, las características propias de las figuras e instituciones de nuestro derecho local, por lo que es menester abordar al acto administrativo desde el punto de vista positivo en relación a la legislación vigente en nuestra entidad en esa tesitura, el artículo 3º de la Ley de Procedimientos Administrativos para el Estado de Chiapas, establece como elementos y requisitos del acto administrativo los siguientes:

Artículo 3º.- Son elementos y requisitos del acto administrativo:

I. Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo;

II. Tener objeto que pueda ser materia del mismo; determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la ley;

---

<sup>8</sup>Op. Cit. 1., pág. 852

III. Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos;

IV. Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición;

V. Estar fundado y motivado;

VI. Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en esta Ley;

VII. Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto;

VIII. Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión;

IX. Mencionar el órgano del cual emana;

X. Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas;

XI. Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión;

XII. Tratándose de actos administrativos que deban notificarse deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;

XIII. Tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan; y

XIV. Ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la ley.

De lo anterior, cabe destacar que el citado precepto legal rescata los elementos y requisitos esenciales del acto administrativo, en primer término, el acto administrativo debe estar emitido

por la autoridad competente que debe fundar en todo momento los ordenamientos legales que le permiten hacer uso de la función que emplea, con base en la ley o decreto, en que se sustente tanto la creación del acto como del mismo órgano, en caso de ser un órgano colegiado.

El segundo elemento recogido en la fracción segunda, es por demás interesante e importante, todo acto administrativo debe ser determinado o determinable, existir en un lugar y espacio determinado, lo que indica que la autoridad no puede arbitrariamente indicar la existencia de un acto administrativo sin delimitar las circunstancias de lugar y tiempo donde debe tomar aplicación y un elemento en demasía importante es que *todo acto de autoridad debe estar previsto en ley*, sin este requisito indispensable el acto administrativo perdería en su momento validez o podría ser nulo.

Se comenta además de una finalidad de interés público como en las definiciones del acto administrativo se ha comentado; debe constar por escrito con la firma autógrafa de la autoridad competente, encontrarse debidamente fundado y motivado y otros elementos del mismo acto como señalar lugar y fecha de su expedición, aclarar la autoridad de la cual emana, entre otros.

Como hemos podido observar el antes citado precepto legal establece una idea amplia de los requisitos y elementos del acto administrativo, aunque por otra parte no distingue entre ambos, dejando esto a la interpretación, que deberá realizarse a la luz de la naturaleza propia del acto administrativo, empero, contamos con una referencia clara al momento de establecer las características de las cuales está revestido el acto administrativo en Chiapas.

## II. DERECHO ADMINISTRATIVO

Se debe señalar que para entrar al estudio del derecho contencioso administrativo, antes debemos analizar el origen de éste, que

se encuentra en la actividad de la administración pública en este ámbito, llámese estatal o municipal y por lo tanto es de natural e inevitable referencia el derecho administrativo, aunque éste como tal es materia de otro trabajo de estudio, se atenderá de forma breve para lograr la mayor ilustración posible en el lector de esta obra.

Para entender la naturaleza propia del Derecho administrativo, en primer término debemos comprender a que nos referimos cuando hablamos de ello, para lo cual, según exponer Acosta Romero resulta un tanto difícil, en virtud de que por la amplitud del derecho administrativo y sus diversas características puede soslayarse algún elementos de su constitución o bien perderse en la definición del mismo, sin embargo, se consideran algunos criterios para su conceptualización:

- a. El criterio legalista, sostenida por Posada y Colmeiro que lo definen como un conjunto de leyes administrativas que tienen por objeto la organización y la materia propia de la administración; sin embargo, de comienzo tenemos que en su definición incluyen lo definido, es decir, la definen como un conjunto de leyes administrativas, cuando lo que se busca es explicar lo que es el derecho administrativo y únicamente hablan de organización y materia propia de la administración sin definir en momento alguno cual es esa materia, por lo que resulta un concepto de un tipo excluyente y limitante de la función administrativa.
- b. El siguiente criterio es llamado del Poder Ejecutivo, considerado como el derecho relativo y concerniente a la organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo, aunque como crítica se puede tener que la actividad administrativa no se limita a la organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo, sino que este poder, puede en su momento interactuar de forma unilateral ante los gobernados y de esta forma crear, modificar, suspender o cesar los derechos y obligaciones consignados hacia ellos, por lo que de igual forma no es totalmente incluyente.

- c. El llamado criterio de las relaciones jurídicas, define al Derecho administrativo como el conjunto de normas que regulan las relaciones entre el Estado y los particulares, lo cual no resulta del todo cierto, pues el Estado puede relacionarse con los particulares, sin que exista una relación administrativa, pudiendo ser meramente civil.
- d. El criterio de los servicios públicos consigna al derecho administrativo como el encargado del estudio de las normas que regulan a éstos, lo que también no resulta válido, en virtud de que los servicios públicos no son de ninguna forma la única actividad a cargo del Estado.

Dejando un poco la tendencia teórica del concepto restringido del derecho administrativo, es de rescatarse el concepto que acuña Acosta Romero proponiendo al derecho administrativo como *el conjunto de normas de derecho que regulan la organización, estructura y actividad de la parte del Estado, que e identifica con la administración pública o Poder Ejecutivo, sus relaciones con otros órganos del Estado, con otros entes públicos y los particulares*<sup>9</sup>, considerando que este concepto es más cercano a la realidad y más incluyente de todas las actividades cuyo estudio se encuentra encargado al derecho administrativo.

En este tenor, Andrés Serra Rojas, multicitado en esta obra indica que es tal la intervención del Estado en los procesos de la vida privada que como consecuencia necesaria, esta materia de estudio del derecho ha adquirido una extensión recomendable y en la perspectiva de Alfonso Nava Negrete cuenta con una doble naturaleza, de ciencia y de norma, *como ciencia el derecho administrativo es un conjunto de principios, de teorías, de conceptos fundamentales que informan y explican cada una de las instituciones administrativas*<sup>10</sup>y

<sup>9</sup>Op. Cit. 1., pág. 839

<sup>10</sup>Nava Negrete, Alfonso, *Derecho Administrativo*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1991, pág. 15

por otra parte en su naturaleza de norma lo define en mi opinión de manera un tanto vaga como *el conjunto de normas y leyes que regulan a los dos sujetos: administración pública y administrados*<sup>11</sup>, por lo que no comparto del todo la definición otorgada por el jurista referido, toda vez que los administrados, no sólo se rigen por cuestiones meramente administrativas y no en todos los casos la relación con la administración pública nos lleva como consecuencia lógica a una relación administrativa, pudiendo ser en su caso civil o de otra índole.

En México y su conformación como República, para el ejercicio del poder del estado y de la soberanía, como se ha señalado se tienen los tres Poderes de la Unión, el Ejecutivo, el Legislativo y Federal, el derecho administrativo de conformidad con los conceptos antes expuestos se refiere al estudio de las normas jurídicas dedicadas a la organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo, en *lato sensu*, y la forma en la que el Estado aplica la diversa normatividad, en ejercicio de su potestad, de forma unilateral con otras partes integrantes del Estado, otros entes público y con los particulares, lo cual traerá consigo una creación, modificación, suspensión o desaparición de derechos y obligaciones.

### III. JUSTICIA ADMINISTRATIVA

#### 1.- Concepto

El camino que hemos recorrido durante el desarrollo de los primeros temas dentro de este trabajo, nos ha llevado paso a paso por la estructura del derecho administrativo, la actividad administrativa, el acto administrativo, reflejando los elementos inherentes a cada uno de manera breve y sucinta.

El desarrollo de la actividad administrativa como hemos

---

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



analizado trae consigo diversas consecuencias en el ámbito jurídico de validez en cuanto a derechos y obligaciones, por lo que el gobernado o bien la contraparte afectada por la resolución, no siempre se encuentra de acuerdo con esta decisión, que como vimos se encuentra revestida de cierta característica de unilateralidad, por lo que se busca en su caso una modificación del acto emitido por la autoridad en ejercicio de su potestad.

En palabras de Rafael Martínez Morales *estamos en presencia de justicia administrativa cuando un órgano administrativo resuelve un conflicto que implica a un derecho subjetivo*<sup>12</sup>, por su parte Andrés Serra Rojas refiere a la justicia administrativa de la siguiente forma: “Los particulares tienen derecho a que los órganos administrativos se sujeten a la ley y se cumplan cada uno de los elementos propios del acto administrativo, como son la competencia, motivo, objeto, finalidades y forma”<sup>13</sup>, como hemos visto los actos administrativos deben guardar ciertos lineamientos en cuanto a su constitución para que su aplicación al particular sea legal, es decir, un acto administrativo puede ser ejecutivo y ejecutorio per se, sin embargo, el particular al notar alguna discrepancia o inconsistencia en los elementos que lo integran puede impugnar mediante los mecanismos o recursos que las mismas disposiciones legales pongan a su alcance.

Para Andrés Serra Rojas *la justicia administrativa comprende el conjunto de principios y procedimientos que establecen recursos y garantías de que disponen los particulares para mantener sus derechos*<sup>14</sup>, aunque en mi opinión la conceptualización de justicia administrativa de acuerdo a lo que hemos vertido en el desarrollo de este texto, resulta un tanto excluyente, en el sentido de que los particulares al instar por la justicia administrativa, no únicamente

<sup>12</sup>Op. Cit. 4., pág. 415

<sup>13</sup>Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo Segundo Curso*, 23a. Edición, México, Editorial Porrúa, 2004, pág. 723

<sup>14</sup>Op. Cit. 13., pág 753

se limitan a que se les mantengan sus derechos sino que pueden alegar en su caso que éstos se creen o se modifiquen y de igual forma pueden aludir a obligaciones, para este caso se solicitaría se suspendan o bien se extingan.

Para Héctor Fix Zamudio *el vocablo justicia administrativa se puede utilizar en sentido propio, entendiéndolo como el género que comprende todos los instrumentos jurídicos que los diversos ordenamientos han establecido para la tutela de los derechos subjetivos y de los intereses legítimos de los administrativos frente a la actividad administrativa*<sup>15</sup> y más adelante comenta *la justicia administrativa es el género y la jurisdicción administrativa una de sus modalidades o sectores más importantes*<sup>16</sup>.

## 2.- Sistemas de Control de Legalidad

La doctrina ha sistematizado y clasificado el control de legalidad respecto a los actos emitidos por la administración pública, dicha división establece que el mencionado control puede ser de las siguientes formas: control legislativo, control judicial y autocontrol.

En este tenor, Serra Rojas los clasifica en dos grupos, tomando en consideración las acciones que se efectúen: las acciones administrativas que yo llamaría en *stricto sensu*, que son aquellas que el particular ejerce para plantear la ilegalidad del acto administrativo ante la misma autoridad o bien ante un órgano perteneciente al poder ejecutivo, que se encargará de dirimir la controversia y por otra parte las acciones administrativas planteadas ante tribunales judiciales, el llamado control judicial, como adelante se explica.

Retomando la primera clasificación mencionada, tenemos

---

<sup>15</sup>Fix Zamudio, Héctor, *Introducción a la Justicia Administrativa*, México, Colegio Nacional, s.a., pág. 53.

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

que el control legislativo como su misma denominación lo indica, proviene del poder con la misma denominación, quien, principalmente en los países escandinavos, se trata de un funcionario designado directamente por el parlamento para conocer en su caso las quejas que los gobernados formulen en contra de los actos de carácter administrativo.

El control judicial llevado a cabo por el poder judicial, propone un sistema de controversias de forma jurisdiccional, es decir que la *litis* por llamarlo así, que se genera al momento de encontrarse en conflicto el acto administrativo en relación con el gobernado que lo considera ilegal o en este caso, incluso inconstitucional, debe ser expuesta ante un órgano jurisdiccional perteneciente al poder judicial, siguiendo la costumbre anglosajona y en nuestro país incorporándose al juicio de amparo, que en ciertas circunstancias puede directamente resolver cuestiones relacionadas con actos administrativos, sin que antes el particular haya agotado los recursos ordinarios, *verbigratia*, cuando exista falta absoluta de fundamentación y motivación, Grant comenta al respecto, *no solamente es el juicio de amparo, en lenguaje ordinario, algo más que un medio para hacer cumplir las garantías constitucionales, sino que además es el único medio con que tales garantías son mantenidas en vigor en México.*<sup>17</sup>

Como se establece en el párrafo anterior el control judicial proviene de la tradición anglosajona en virtud de que ésta, llamada *common law*, que como bien lo establecen los autores de la obra *Sistemas Jurídicos Contemporáneos*, *ello significa entonces, que la columna vertebral del derecho es producto de la labor de los jueces, y que surge de la solución dada a controversias concretas*<sup>18</sup>, por lo tanto como eje central se encuentran los jueces del poder judicial resolviendo controversias de carácter administrativo.

<sup>17</sup>Grant, J.A. *El Control de la Constitucionalidad de las Leyes. Una Contribución de las Américas a la Ciencia Política*. México, Facultad de Derecho de la UNAM, 1963, pág. 55.

<sup>18</sup>Zarate, José Humberto, et. al. *Sistemas Jurídicos Contemporáneos*. México, Editorial Mc Graw Hill, 2005, pág.7

El llamado autocontrol o control administrativo, es lo que llamamos juicio contencioso administrativo, que es una figura que proviene de la tradición jurídica francesa como se atenderá en lo subsecuente a mayor detalle y que incluye de igual forma los recursos administrativos, se llama autocontrol porque las resoluciones o actos de carácter administrativo, al momento de entrar en conflicto con la esfera jurídica del particular, el mismo se dirime ante ya sea la misma autoridad administrativa o en su caso su superior jerárquico (recurso administrativo) o bien ante instancias pertenecientes al poder ejecutivo (contencioso administrativo), como en México lo es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como lo cita Andrés Serra Rojas en su obra *Derecho Administrativo existen diversos organismos y tribunales administrativos de limitada jurisdicción, ante los cuales los particulares dirimen sus acciones por actos de la Administración pública que los perjudican*<sup>19</sup>, ya que algunos doctrinarios consideran con base en la tradición francesa que los actos del ejecutivo sólo pueden ser revisados por el mismo.

#### IV. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

##### *1.- Definición*

Una vez que hemos revisado la teoría del acto administrativo, debemos atender secuencialmente al medio o mejor dicho el procedimiento por el cual, la autoridad administrativa hace valer sus actos ante los particulares, el llamado procedimiento administrativo.

De lo que se ha presentado podemos distinguir con claridad que el procedimiento administrativo se trata de un medio de autocontrol de legalidad del acto emitido por la autoridad que en uso de su potestad emita la misma, por lo tanto es importante conocer acerca de su composición, según Miguel Acosta Romero *es todo el*

<sup>19</sup>Op. Cit. 13., pág. 755

*conjunto de actos señalados en la ley, para la producción del acto administrativo (procedimiento previo), así como la ejecución voluntaria y la ejecución forzosa, ya sean internas o externas*<sup>20</sup>.

## *2.- Clasificación del procedimiento administrativo*

Atendiendo a sus características y a la relación con el particular, se puede clasificar al procedimiento en procedimiento interno y externo, procedimiento previo y de ejecución; y finalmente, procedimiento de oficio y a petición de parte, según la clasificación que establece Acosta Romero.

Se entiende que el procedimiento es interno cuando la actividad de la autoridad administrativa en un ámbito de gestión entre los órganos que la componen y que puede ser a la vez previo, no trastoca la esfera jurídica de los particulares y por contraposición el procedimiento externo es aquel que interfiere directamente en algún sentido con la esfera jurídica de los particulares.

El procedimiento previo es entendido como los actos que la autoridad administrativa ejercita para el efecto de que posteriormente tenga las condiciones para ejercitar otra acción, como el caso que ocupa Acosta Romero, respectivo a la expropiación, pues se necesitan de estudios previos para determinar la conveniencia de ello, por otra parte tenemos el procedimiento de ejecución, donde, dice Acosta Romero implican un procedimiento de ejecución en el que no haya que utilizar la compulsión<sup>21</sup> es decir, que para su ejecución no exista coacción de parte del Estado, a menos que se incurra en incumplimiento.

Por otro lado, el procedimiento de oficio es aquel que las autoridades responsables lleven a cabo en cumplimiento intrínseco de sus obligaciones, lo que distinguimos porque no existe una excitativa de parte del particular que inste a la autoridad a actuar,

<sup>20</sup>*Op. Cit.* 1., pág. 909

<sup>21</sup>*Op. Cit.* 1., pág. 910

ya que por mandato de ley se encuentra facultada para hacerlo.

Contrario a lo expuesto en el párrafo anterior, el procedimiento a instancia de parte, es aquel que requerirá un impulso de parte del particular para la emisión o ejecución de un acto administrativo, resulta ilustrativo poner como ejemplo una solicitud de una pensión civil, la autoridad administrativa únicamente actuará cuando el particular reuniendo los requisitos que prevea la ley inste por medio de una petición se le reconozca su derecho a recibir tal prestación.

En este sentido Acosta Romero formula una crítica basada en la doctrina sobre si debe existir un único procedimiento o bien uniforme, que establezca el procedimiento administrativo en cada uno de sus aspectos, si éste debe estar inspirado en el judicial y que nivel de injerencia debe tener el particular respecto a su intervención, por lo que concluye que en una materia tan amplia como la administrativa no resulta válido hacer generalizaciones, pues cada procedimiento guarda características especial inherentes a su naturaleza.

### *3.- El procedimiento administrativo en Chiapas*

El propósito de esta obra, como se ha mencionado es el de crear en el lector un panorama claro del estado que guarda la materia administrativa y específicamente contenciosa administrativa en nuestra entidad federativa, motivo por el cual una vez que se han atendido los elementos teóricos debemos hacer referencia al derecho positivo chiapaneco que se encuentra rigiendo el actuar de la administración pública estatal y municipal en nuestro estado.

La citada en párrafos anteriores Ley de Procedimientos Administrativos para el Estado de Chiapas, establece en su Título Tercero lo referente al Procedimiento Administrativo el cual es bastante amplio para ser reproducido a la letra en el presente texto, por lo que se hará breve referencia las cuestiones importantes que

deben destacarse, como por ejemplo que los lineamientos previstos en esta Ley respecto al procedimiento administrativo será observable tanto para el ámbito estatal como municipal, por lo que la actuación de la administración municipal también estará sujeta a las disposiciones de dicho ordenamiento legal.

Se hace mención de las obligaciones de las autoridades administrativas, de la forma en que se realizarán los trámites entre particulares y órganos administrativos, del plazo de tres meses para resolver una solicitud planteada a la administración, se establecen las formas de intervención de los particulares, la forma en la que deberán presentar sus solicitudes a la administración pública, todo lo concerniente a las notificaciones y a la impugnación de éstas, las infracciones de carácter administrativo entre otras cosas.

Por lo que se debe tener en cuenta que la entidad puede echar mano de una legislación creada con buenas bases, pues se encuentran diversas similitudes con la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y se resuelven incógnitas con un ordenamiento legal que luce en el papel muy completo.

## V. EL RECURSO ADMINISTRATIVO

En el desarrollo del presente texto hemos hablado de la teoría del acto administrativo, del procedimiento administrativo y del control de legalidad aplicable a los actos administrativos.

El recurso administrativo es un control de legalidad por cuanto atiende a que el gobernado tenga un medio de defensa o impugnación en cuanto a la actividad del órgano administrativo, es una especie del llamado *autocontrol*, puesto que su resolución se ventilará ante el mismo órgano que emitió el acto administrativo o en algunos casos su superior jerárquico.

El recurso administrativo es un medio ordinario de impugnación

y directo de defensa legal que tienen los gobernados afectados, en contra de un acto administrativo que lesiones su esfera jurídica de derechos o intereses, ante la propia autoridad que lo dictó, el superior jerárquico u otro órgano administrativo, para que lo revoque, anule, reforme o modifique, una vez comprobada la ilegalidad o inoportunidad del acto, restableciendo el orden jurídico violado, en forma económica, sin tener que agotar un procedimiento jurisdiccional<sup>22</sup>.

Según Jiménez Carrasco *puede afirmarse que la existencia de los recursos es obtener de la autoridad la revisión de sus actos y la finalidad de revocación, anulación, modificación o confirmación de los mismos*, por lo que ambos autores coinciden en que la revisión del acto puede traer como consecuencia un cambio en la esfera jurídica, sin embargo, el concepto acuñado por Serra Rojas resulta más completo al indicar que dicha revisión puede estar a cargo de la autoridad, de su superior jerárquico o bien de otro órgano administrativo.

El recurso administrativo según Rafael I. Martínez es la posibilidad que tiene la administración pública de reconocer, corrigiéndolo, un error de su actuación, y lo hará en virtud de una petición del particular en ese sentido<sup>23</sup>, este jurista agrega un elemento importante a la definición del recurso administrativo, la revisión que se efectúe del acto administrativo será por instancia de parte, ya que el particular debe solicitar a la autoridad competente la revisión de su acto o bien del acto del inferior jerárquico o de la autoridad que lo emitió.

Serra Rojas propone algunos elementos del recurso administrativo que Rafael I. Martínez retoma en su obra Derecho Administrativo y que en síntesis pueden rescatarse nueve elementos:

- 1.- Una resolución administrativa.
- 2.- El particular que interpone el recurso.

---

<sup>22</sup>Op. Cit. 13., pág. 727

<sup>23</sup>Op. Cit. 4., pág. 417



3.- Debe afectar al particular.

4.- Debe estar establecido en la ley.

5.- La autoridad ante la que se interpone será siempre de carácter administrativo.

6.- Existe un plazo para interponerlo conforme a la legislación aplicable.

7.- La misma legislación establece los requisitos que deberán satisfacerse en cuanto a la forma en la que debe presentarse.

8.- Que se siga el procedimiento adecuado en todas sus etapas.

9.- Una obligación por parte de la autoridad para dictar una resolución respecto a la controversia citada.

Los elementos del recurso administrativo deberán estar presentes en la legislación aplicable a manera de que tanto el particular como el órgano administrativo, tengan conocimiento cada uno de la defensa de sus intereses, por el lado del gobernado, lograr en su caso la modificación o bien extinción del acto y por el otro, del órgano administrativo, respecto a defender la legalidad y validez del acto impugnado.

En Chiapas la Ley de Procedimientos Administrativos, establece como recurso ordinario o en términos de lo expuesto en este texto, como recurso administrativo, el denominado *recurso de revisión* este recurso es optativo en cuanto a que puede promoverse o no, previo al contencioso administrativo, dicho recurso está contenido en el numeral 87 de la citada Ley, que establece *ad litteram*:

Artículo 87.- Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer el recurso de revisión o, cuando proceda, intentar la vía jurisdiccional que corresponda.

En los casos de actos de autoridad de los organismos descentralizados estatales, de los servicios que el Estado presta de manera exclusiva a través de dichos organismos y de los contratos que los particulares

sólo pueden celebrar con aquellos, que no se refieran a las materias excluidas de la aplicación de esta Ley, el recurso de revisión previsto en el párrafo anterior también podrá interponerse en contra de actos y resoluciones que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente.

En este orden de ideas el recurso de revisión puede ser promovido contra actos o resoluciones de la administración pública, ya estatal o sea municipal y se plantean tres escenarios, que pongan fin al procedimiento administrativo, pongan fin a una instancia o bien a un expediente.

El segundo párrafo del precepto legal antes citado hace extensiva la aplicación del recurso para actos de autoridad de los organismos descentralizados estatales y de los servicios que el Estado presta de manera exclusiva y de conformidad con lo que dispone el diverso 89 del mismo ordenamiento el plazo que tiene el particular para acudir al recurso de revisión es de quince días contados a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos la notificación del acto.

Al ser un mecanismo o control de legalidad de los llamados de *autocontrol* el artículo 90 de la misma Ley establece como muestra de ello que el recurso se presentará ante la autoridad que emitió el acto pero será resuelto por su superior jerárquico.

Otro elemento a destacar es la suspensión de los efectos del acto reclamado que será cuando se reúnan los requisitos del artículo 91 de la comentada Ley y el artículo 95 enmarca uno de los elementos del recurso administrativo, que a todo recurso debe existir una resolución, la cual, confirmará, modificará o declarará la nulidad o anulabilidad del acto administrativo impugnado.

## VI. DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

### 1.- *Concepto*

Al llegar a esta parte el lector debe tener una idea bastante clara de todo lo que envuelve la teoría del acto administrativo y del derecho administrativo como tal, hemos dejado en claro que todo acto administrativo puede ser recurrido por el particular, por medio de los recursos administrativos que la misma legislación pone a su alcance, sin embargo, cuando se ha agotado este recurso o bien, la interposición del mismo es opcional la impugnación del acto administrativo debe solicitarse mediante el contencioso administrativo.

La principal característica del contencioso administrativo es que la autoridad que emite el acto, ni su superior jerárquico resolverá el conflicto respecto a la intervención en la esfera jurídica del gobernado, sino que será un órgano, ya sea administrativo o judicial, que se encargará de dirimir el conflicto entre ambas partes.

Según lo define Manuel J. Argañarás, en su Tratado de lo contencioso administrativo.

El contencioso administrativo es el juicio, recurso o reclamación, ubicado en determinado sistema de jurisdicción relativa, que se interpone- después de agotada la vía gubernativa- en unos sistemas ante Tribunales Judiciales y en otros ante Tribunales Administrativos Autónomos, sobre pretensiones o conflictos fundados en preceptos de Derecho Administrativo o facultades regladas, que se litigan entre particulares y la Administración Pública- federal o local- por las resoluciones o actos ilegales dictados por ésta, que lesionan o vulneran los derechos establecidos anteriormente en favor del reclamante, por una ley, un reglamento u otro precepto. Estos órganos cumplen una misión de control sobre la actividad administrativa<sup>24</sup>.

Por su parte Serra Rojas, define al contencioso administrativo

<sup>24</sup>Argañarás, Manuel, *Tratado de lo Contencioso Administrativo*, Buenos Aires, Argentina, 1995, B. A.

desde el punto de vista material como una función, un sistema o un régimen jurídico que estudia esta actividad del Estado en sus elementos propios sin tomar en consideración los órganos que la realizan<sup>25</sup>.

Es prudente citar a Rafael I. Martínez que manifiesta al respecto del contencioso administrativo que surge en virtud de considerar que la administración pública, por ser uno de los poderes del estado, no tiene por qué someter la solución de los conflictos derivados de su accionar al conocimiento de otro poder, el cual sería, para el caso el judicial<sup>26</sup>, tenemos entonces que este autor toma el concepto estricto del contencioso administrativo a diferencia de los juristas antes citados, ya que vemos en el concepto de contencioso administrativo de Martínez Morales que considera únicamente contencioso administrativo cuando el órgano encargado de la resolución de la controversia sea meramente administrativo, soslayando a los órganos judiciales, atendiendo de esta forma la corriente francesa que sostenía que los actos administrativos deben ser revisados por la autoridad que lo emitió o en un sentido más general, que el ejecutivo es el único facultado para revisar sus actos.

## 2.- *Antecedentes históricos del contencioso administrativo en México*

Emilio Margáin Manatou sostiene que el contencioso administrativo en México en cuanto a su origen debe remontarnos hasta el año de 1853, manifestando que hay quienes comentan que en México no cuenta con antecedentes más allá de 1937, sin embargo, Andrés Serra Rojas, nos remonta históricamente hasta el siglo XVI con la Ley 35, título XV de la legislación recopilada de Indias, que en palabras de José Ovalle Favela *ordenaba que de todas las cosas que los Virreyes y Gobernadores proveyeran a título de gobierno está ordenado por si alguna parte se sintiera agraviada pueda apelar y recurrir las*

---

<sup>25</sup>Op. Cit. 13., pág. 784

<sup>26</sup>Op. Cit. 4., pág. 422-423

*Audiencias Reales de las Indias*<sup>27</sup>, teniendo entonces el antecedente más remoto comentado por los doctrinarios en la materia.

Sin soslayar en la importancia de los antecedentes del derecho contencioso administrativo en México, debemos enfocarnos únicamente a algunas para ser enunciativos más no limitativos, toda vez que la extensión del presente texto exige una explicación breve.

Resalta entonces lo manifestado por Andrés Serra Rojas respecto a la influencia que tuvo la tradición francesa en nuestro país, ya que La Constitución de Cádiz de 1812 se promulgó tanto en España como en el virreinato, pero no tuvo una adecuada aplicación, A la influencia francesa se debe la creación de un Consejo de Estado, que fungía como consejo del Rey, en materia gubernativa, pero no encontró una inmediata aplicación por su inacabado desarrollo<sup>28</sup>, desde este punto se puede advertir la influencia que desde entonces ha tenido esta corriente y que hasta cierto punto sigue vigente en nuestro derecho positivo, con el juicio contencioso administrativo federal que es resuelto por un tribunal dependiente del Ejecutivo, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Esta lucha doctrinaria entre decidir si es el mismo Ejecutivo que tiene que revisar sus actos o si el Poder Judicial, cómo el encargado de dirimir las controversias respecto a la aplicación de las leyes, se ve reflejada en la inconstitucionalidad de la Ley Lares.

Para mayor referencia, la Ley Lares, conocida así más que por su verdadera denominación que era la de *Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo*, identificada por ese nombre el jurista Teodosio Lares quien se encontraba claramente influenciado por la tradición francesa y de igual forma por el Consejo de Estado al que hemos hecho mención, formuló el proyecto de esta Ley que al entrar en aplicación fue impugnada ante los tribunales judicia-

---

<sup>27</sup>José Ovalle Favela, "Algunas consideraciones sobre la justicia administrativa en el derecho comparado y en el ordenamiento mexicano", *Temas y problemas de la administración de justicia en México*, México, s.a. UNAM, pág. 263

<sup>28</sup>*Op. Cit.* 13., pág.799

les llevando a que se considerara inconstitucional, ya que era totalmente ajeno al pensamiento de ese entonces, el que el mismo Poder Ejecutivo conociera de los conflictos relacionados con los actos que el mismo emite.

En este sentido, Ignacio Vallarta, siendo Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostuvo la inconstitucionalidad de la Ley Lares por considerarla violatoria de la división de poderes que recogía nuestra Constitución porque la existencia de un tribunal administrativo implicaba la reunión de dos poderes en una sola persona: el Ejecutivo y el Judicial<sup>29</sup>.

Como lo he comentado muestra de la divergencia que existe entre adoptar una corriente u otra ha llevado que a nivel federal, se implemente un contencioso administrativo mixto o ecléctico, pues el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que como se ha establecido pertenece al Poder Ejecutivo y es un tribunal administrativo se encarga de dirimir las controversias suscitadas respecto a los actos administrativos, sin embargo, tenemos que el juicio de amparo bajo ciertas circunstancias puede conocer de este tipo de actos, por lo que el Poder Judicial también se encuentra facultado para resolver este tipo de conflictos, siendo opcional el juicio contencioso administrativo, esto, únicamente cuando se encuadre alguna de las hipótesis contenidas en la fracción XX del artículo 61 de la Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aplicado a *contrario sensu*, pues establece las causales de improcedencia, existiendo de esta forma una excepción al principio de definitividad.

XX. Contra actos de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, que deban ser revisados de oficio, conforme a las leyes que los rijan, o proceda contra ellos algún

---

<sup>29</sup>Margáin Manatou, Emilio, *De lo Contencioso Administrativo, de anulación o de ilegitimidad*, 11a. Edición, México, Editorial Porrúa, 2002, pág.64

juicio, recurso o medio de defensa legal por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados, siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos de oficio o mediante la interposición del juicio, recurso o medio de defensa legal que haga valer el quejoso, con los mismos alcances que los que prevé esta Ley y sin exigir mayores requisitos que los que la misma consigna para conceder la suspensión definitiva, ni plazo mayor que el que establece para el otorgamiento de la suspensión provisional, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con esta Ley.

No existe obligación de agotar tales recursos o medios de defensa, si el acto reclamado carece de fundamentación, cuando sólo se aleguen violaciones directas a la Constitución o cuando el recurso o medio de defensa se encuentre previsto en un reglamento sin que la ley aplicable contemple su existencia.

Si en el informe justificado la autoridad responsable señala la fundamentación y motivación del acto reclamado, operará la excepción al principio de definitividad contenida en el párrafo anterior;

Por lo tanto, es concluyente que el control administrativo y el control judicial de legalidad de los actos administrativos se encuentran presentes en nuestra legislación mexicana.

### *3.- El Contencioso Administrativo en Chiapas*

En Chiapas se ha adoptado la corriente del control judicial en contraposición a lo que en materia federal sucede con el juicio contencioso administrativo judicial, pues el Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa es el encargado de resolver las controversias que puedan suscitarse en este tenor, por lo que debemos revisar la composición e historia de este Tribunal, para concluir que en efecto se ha implementado en la entidad un control judicial de legalidad de los actos administrativos.

En primer término es preciso entender la evolución que ha tenido el hoy denominado Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa, perteneciente al Poder Judicial del Estado, por lo que resulta indispensable rescatar algunos momentos relevantes en su desarrollo.

El 25 de Noviembre de 1987, mediante decreto No. 2, fue creado el Tribunal Electoral del Estado de Chiapas, integrado por tres magistrados numerarios y dos supernumerarios.

El 08 de Octubre de 1990, se reforma el artículo 19 de la Constitución Política del Estado en la que se faculta al Tribunal para conocer de impugnaciones, pero como órgano administrativo en materia electoral, funcionando en Pleno y resolviendo en una sola instancia

Según decreto No. 201, publicado en el Periódico Oficial del Estado número 313, de fecha 10 de Mayo de 1994, se le atribuye por primera vez al Tribunal, competencia y organización para funcionar en Pleno y en Salas; se amplía el número de magistrados numerarios a cinco, y los magistrados supernumerarios asumen funciones de “jueces instructores”.

El 06 de Noviembre de 2002, se reforma nuevamente por decreto número 310, el artículo 19 de la Constitución de Chiapas, en el que se deroga el párrafo cuarto y se reforma el artículo 49, incorporándose el Tribunal al Poder Judicial del Estado, quedando a partir de esta fecha instituido el Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Chiapas.

Por decreto número 02 de Fecha 27 de Noviembre de 2002, se crea la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, que en su libro cuarto (artículos 139 al 165) hace mención de la organización y funcionamiento del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado.

El 16 de mayo de 2007, el Constituyente Permanente reformó la Constitución Política del Estado, según decreto número 174, publicado en el Periódico Oficial número 028, 2ª sección, en la cual se establece la nueva conformación del Poder Judicial del Estado; el



cambio de la denominación de Tribunal Electoral a Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa; el incremento de cinco a siete magistrados integrantes del Pleno del propio Tribunal; se suprime la denominación de magistrado numerario para contemplar sólo la figura de magistrado, y se amplía la competencia del Tribunal para conocer la materia administrativa, con el objeto de justificar su funcionalidad en tiempos no electorales<sup>30</sup>.

Cómo podemos advertir de origen la naturaleza del Tribunal no era para dirimir controversias en materia administrativa, más bien se conformó como un tribunal electoral, sin embargo, con motivo de que las elecciones se realizan periódicamente se modificó en su naturaleza y funcionamiento, para efecto de que en todo tiempo efectuara sus funciones, como es de advertir de la lectura de la Ley Orgánica del mismo, se encuentra integrado por siete magistrados, de los cuales uno es el Presidente, funciona en Pleno en tiempos de comicios y en Salas para la resolución de controversias administrativas, siendo la Sala de Primera Instancia la encargada del trámite del contencioso administrativo y la Sala de Segunda Instancia de la revisión planteada a las resoluciones de la Sala de Primera Instancia.

En este sentido tenemos que el Tribunal encargado de la administración de justicia administrativa en Chiapas, pertenece al poder judicial, por lo que forma parte del control jurisdiccional de legalidad de los actos administrativos, de igual forma funciona en forma colegiada y se contrapone a la corriente principal derivada de la tradición francesa, que encontramos en el juicio contencioso administrativo federal.

---

<sup>30</sup>Página Oficial del Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa, <http://www.tjechiapas.gob.mx/?Tab=3>

## FUENTES

ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, 16a. Edición Actualizada, México 2002, Editorial Porrúa, 2002.

ARGAÑARÁS, Manuel, *Tratado de lo Contencioso Administrativo*, Buenos Aires, Argentina, 1995, B. A.

FIX ZAMUDIO, Héctor, *Introducción a la Justicia Administrativa*, México, Colegio Nacional, s.a.

GRANT, J.A. *El Control de la Constitucionalidad de las Leyes. Una Contribución de las Américas a la Ciencia Política*, México, Facultad de Derecho de la UNAM, 1963.

MARGÁIN MANATOU, Emilio, *De lo Contencioso Administrativo, de anulación o de Ilegitimidad*, 11a. Edición, México, Editorial Porrúa, 2002.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael, *Derecho Administrativo Tercer y Cuarto Cursos*, 3a. Edición, México, Oxford University Press, 2000.

NAVA NEGRETE, Alfonso, *Derecho Administrativo*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1991.

OVALLE FAVELA, José, “Algunas consideraciones sobre la justicia administrativa en el derecho comparado y en el ordenamiento mexicano”, *Temas y problemas de la administración de justicia en México*, México, s.a. UNAM.

SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo Segundo Curso*, 23a. Edición, México, Editorial Porrúa, 2004.

ZARATE, José Humberto, *et. al. Sistemas Jurídicos Contemporáneos*, México, Editorial Mc Graw Hill, 2005.

Ley de Procedimientos Administrativos para el Estado de Chiapas.

Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa del Poder Judicial del Estado de Chiapas.

<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1920/10.pdf>

Página Oficial del Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa,  
<http://www.tjechiapas.gob.mx/?Tab=3>



# **DERECHO CONSTITUCIONAL EN CHIAPAS**

ADRIANA YOLANDA FLORES CASTILLO

MANUEL JIMÉNEZ DORANTES



## LA CONSTITUCIÓN DE CHIAPAS EN LA REFORMA

### PRIMERA PARTE

#### INTRODUCCIÓN

La primera etapa en que se desarrolla el Estado mexicano es una de las más turbulentas en su historia, en efecto después de treinta y seis años aproximadamente de ser consumada la Independencia de México, aún no existiera esa paz tan deseada y esperada por el pueblo mexicano. La falta de estabilidad política se ve reflejada en el desarrollo de los documentos constitucionales en México, lo que puede apreciarse al observar que tan sólo considerando los que asumieron la posición federalista, en tan breve espacio de tiempo existieron tres, a saber: la primera, la Constitución Federal de 1824, la segunda de 1847, llamada acta constitutiva y de reformas, y su tercer texto constitucional sería la Constitución de 1857. Esta etapa de construcción y definición del Estado mexicano fue un “proceso que se vería sumergido en un mar de corrupciones, incertidumbres y traiciones a la patria que los historiadores han calificado como era santannista”<sup>1</sup>, sin duda puede calificarse como

---

<sup>1</sup>Labastida, Horacio, “Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1857. Historia política de la Constitución de 1857”, en GALEANA, Patricia (comp.), *México y sus constituciones*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, p. 245.

una “época negra, caracterizada entre otros aspectos por el frecuente ascenso y caída de gobiernos”<sup>2</sup>.

No cabe ninguna duda, que la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, surgió tras la “ruptura violenta del poder dictatorial santannista”, de la cual por supuesto, surtirían “nuevos acomodos políticos que se proclamaban democráticos”<sup>3</sup>. Pero eran únicamente de nombre, ya que el gobierno que heredó Comonfort, estaba tildado de desacuerdos en medio de una batalla interminable y apasionada entre los liberales y conservadores, contendientes que llevarían sus diferencias por cien años.

No hay que olvidar que las figuras más importantes de la Revolución de Ayutla, fueron Juan N. Álvarez y Comonfort. Este último en un principio trató de conciliar las tendencias que se enfrentaban y en un principio manifestó que su “gobierno no sería un gobierno de una facción ni siquiera el de un partido político, sino un gobierno superior a todos los partidos y enemigos de todas las facciones”.<sup>4</sup> Así pues, con el objetivo de lograr toda una organización jurídica en la que se concentraran y sometieran todos sus actos y los de su gobierno, realizó el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana.

Ahora bien, todo lo anterior no fue suficiente para poner fin a toda la cadena de enfrentamientos y mucho menos en el interior del país, ya que en las entidades federativas se discutía para empezar el tipo de gobierno que resolviera los problemas que sobrevivían de la misma independencia y aquellos que surgieron en el trayecto de esta y que no se habían resuelto con las constituciones anteriores, por lo que se cuestionaban “¿cuáles debían ser las rela-

---

<sup>2</sup>*Ídem.*

<sup>3</sup>Carrillo Prieto, Ignacio, “Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1857. Historia política de la Constitución de 1857”, en GALEANA, Patricia (comp.), *México y sus constituciones*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, p. 272.

<sup>4</sup>Rabasa O., Emilio, *La evolución constitucional de México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, P. 145.



ciones justas entre la Iglesia y el Estado?, ¿cómo definir la posición política del presidente frente a los otros poderes?, ¿cómo articular un ministerio que represente diversos factores y cómo armonizarlos con la política del presidente?"<sup>5</sup>, estas y muchas más preguntas, que hoy damos por temas o repuestas obvias, a mitad del siglo XIX eran materia de grandes debates.

Evidentemente Chiapas no estuvo al margen de esos movimientos nacionales, sino también se veía inmerso en resolver los problemas internos que se manifestaban en la entidad sureña, como el movimiento separatista que se desarrolló en Soconusco a fines de 1856, manipulado por Juan Ortega, y también las pretensiones de éste por apoderarse de la ciudad de Comitán. Todo esto fue organizado con la finalidad de derrocar el gobierno de Ángel Albino Corzo.

Antes de continuar con las intensiones de Ortega, vale la pena que hagamos una pausa en recordar a uno, sino el mejor de los políticos que ha tenido Chiapas. Sin duda alguna, don Ángel Albino Corzo, fue un valiente defensor de la integridad nacional, cuyos principios e ideales lo llevaron a enfrentarse (como él mismo señala en su carta póstuma) con intereses personales, corrupción, mentiras y traiciones de aquellos hombres que impiden tener un mejor país.

Corzo nació en Chiapa (hoy Chiapa de Corzo en su honor) en 1816, y desde muy temprana edad conoció las desigualdades y abusos en la clase trabajadora, lo que lo llevó a afiliarse al partido liberal. Sin mencionar toda la lista de los cargos que desempeñó, únicamente señalaremos algunos: fue presidente municipal de su pueblo natal, tesorero general del estado, diputado local, gobernador constitucional de Chiapas de 1856 a 1860, y en cuyo gobierno luchó por evitar la anarquía, consolidar la paz y mantener inviolables las garantías.

---

<sup>5</sup>*Idem.*

Sin duda, fue el brazo de Juárez en Chiapas ya que promulgó las leyes de reformas, juró la Constitución de 1857, expropió los bienes de la iglesia, encabezó la lucha armada contra las fuerzas conservadoras, y como se dice, mientras Juárez se considera la luz de las reformas, Corzo es la antorcha de éstas en el sur de nuestro país. Y como veremos más adelante, defendió valientemente la integridad del territorio chiapaneco ante las ambiciones del gobierno del estado de Tabasco de ensanchar sus fronteras, además de promulgar la segunda Constitución chiapaneca incorporando los ideales y líneas estipuladas en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.

Sin duda alguna, don Ángel Albino Corzo es presencia permanente en las mejores luchas por la libertad de los pueblos.

Pues bien, las pretensiones de Ortega no triunfaron y los anhelos del Soconusco de independizarse tampoco cesaron, éstas siguieron bajo la misma línea, pero lo único que cambiaba era el nombre del dirigente. Ya que don José María Chacón secundaba las mismas pretensiones que había iniciado Ortega, pero a diferencia de éste, Chacón logró convocar al ayuntamiento de Tapachula albergando la idea de su independencia, y como resultado de esa reunión se levantó un acta en la que se declaraba su emancipación del “Gobierno de Chiapas, erigía en territorio al Soconusco, sin la aquiescencia de sus pueblos, designaba a don Cristóbal Salas para Jefe Político de él, con la autorización de nombrar a tres consejeros y de repeler la fuerza con la fuerza si el señor Corzo atacaba con agente armada al Soconusco”.<sup>6</sup>

La repuesta del gobierno de don Ángel Albino Corzo fue obvia, aprestándose a combatir la rebelión con toda energía y por supuesto castigando a todos aquellos que sin escrúpulos habían participado en tal revuelta.

Aunado a todos estos conflictos internos, tenían que en-

---

<sup>6</sup>Trens B., Manuel, *Historia de Chiapas*, México, “La Impresora” S. Turanzas el Valle, 1942, p. 589.

frentar y solucionar los problemas que se presentaban con otras entidades federales, en concreto con Tabasco. Ya que mientras se libraba la amenaza de Ortega por la frontera a Guatemala, se tuvo noticias de que el gobernador de Tabasco “abrigaba la intención de obtener del Congreso Constituyente la autorización para extender a favor de su estado el dominio de una faja limítrofe de terrenos correspondientes a Chiapas”.<sup>7</sup>

Todo esto sucedía en territorio chiapaneco, mientras se germinaba el próximo nacimiento de la Constitución Federal del 57.

Con el surgimiento de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 5 febrero de 1857, Chiapas se unió a los cambios federales y convocó a su segundo Congreso Constituyente, emplazado por el señor gobernador don Ángel Albino Corzo, para que surgiera la segunda Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas del 4 de enero de 1858.

Esta segunda Constitución política del estado chiapaneco estuvo formada por una presentación –a diferencia de su antecesora, ésta con contó con un preámbulo– y por 8 títulos distribuidos en 124 artículos. En contraste a la Constitución de 1826, la del 58 no contaba con la sección de capítulos.

Con la intención de tener una secuencia semejante a la exposición del capítulo anterior, se desglosará de la misma manera la Constitución Política del estado de Chiapas de 1858. Los temas son los siguientes: derechos fundamentales; división de poderes — poder legislativo, ejecutivo y judicial—; el gobierno interior de los pueblos; división territorial; ayuntamientos; el procedimiento de reformas a la Constitución y la defensa de la Constitución.

---

<sup>7</sup>*Ibidem*, p. 581. El señor gobernador de Tabasco, don José Víctor Jiménez, “dirigió al Congreso Constituyente una amplia exposición para demarcar y extender los límites que en esos tiempos tenía el Estado de Tabasco con los de Chiapas”.

## I. DERECHOS FUNDAMENTALES

Al igual que su antecesora, la Constitución del 58 no incluyó una “sección exclusiva” en la que dedicara los derechos del gobernado frente al Estado. Sin embargo vemos claramente que amplió lo que –como ya mencionamos– serían los antecedentes de las garantías individuales. En su Título segundo, sección 1ª., estipuló la protección de los derechos de los chiapanecos, haciendo referencia nuevamente a los derechos de expresión, igualdad propiedad, esclavitud y seguridad. Una de las innovaciones que el nuevo texto constitucional estipulaba en este apartado era el derecho de escoger libremente el trabajo que mejor le pareciera al ciudadano; decretó la posibilidad de reunirse cuando fuera por un objetivo lícito y pacíficamente; proclamó el derecho de petición –siempre y cuando fuera por escrito y de manera respetuosa y pacífica– y por último se veló por la libertad de residir y viajar libremente por todo el estado sin necesidad de pasaporte.

Art. 4º. Son derechos de los habitantes del estado.

- I. Poder abrazar libremente la profesión, industria o trabajo que mejor les parezca, con tal que no ofenda la moral, ni los derechos de terceros.
- II. Manifestar sus ideas de palabra o por escrito sin atazar la vida privada, la moral, o que tienda a provocar crimen o delito, a alterar la paz pública, o a desobedecer las leyes.
- III. Ser regidos y gobernados por unas mismas leyes, sin otra distinción que ellas establecen.
- IV. Asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito.
- V. Ejercer el derecho de petición por escrito, de una manera respetuosa y pacífica; pero, en materias políticas sólo pueden hacerlo los ciudadanos.
- VI. Ser protegidos por el Estado en sus personas o intereses. La pro-

piedad es inviolable, y jamás puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública, previa la correspondiente indemnización en los términos que señale la ley.

- VII. Recidir y viajar por cualquier parte del estado sin necesidad de pasaporte, o salvo conducto. El ejercicio de este derecho no perjudica las legítimas facultades de la autoridad judicial o administrativa, en los casos de responsabilidad criminal o civil.
- VIII. No poder ser obligado a prestar trabajos personales, sin la justa retribución, y sin su pleno consentimiento.
- IX. Nacer libre en el estado. Los esclavos que pisen su territorio recobran por ese solo hecho su libertad, y tienen derecho a la protección de las leyes.
- X. ...<sup>8</sup>

## II. RELIGIÓN

Era de esperarse que el artículo de la nueva Constitución sobre “religión” no cambiara su fondo, ya que manifestaba que la religión que debía profesar el estado chiapaneco era “católica, apostólica, romana”; misma que se había decretado en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 y que obviamente adoptaba la antecesora de esta Constitución estatal. Sin embargo, apreciamos un tilde de tolerancia, ya que a diferencia del texto federal de 1824, la Constitución comentada no hizo referencia a la prohibición del ejercicio de cualquiera otra, como tampoco a la última parte del artículo que hace alusión al tema de la Constitución estatal de 1826, en el que decretaba que “la proteje por leyes sábias y justas, y prohíbe para siempre cuanto la puede ofender de hecho, por palabra o escrito”.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup>Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas, Imprenta del Gobierno a cargo de Manuel María Trujillo, 1858, p. 2.

<sup>9</sup>Constitución Política del Estado de Chiapa, Villahermosa de Tabasco, 1826, p. 7.

### III. DIVISIÓN DE PODERES

En el rubro de división de poderes no existió ninguna modificación en cuanto a fondo, ya que se conservaba la misma forma de gobierno “republicano, representativo y popular”, de igual forma se mantenía intacta la división del Supremo Poder del Estado: en legislativo, ejecutivo y judicial. Reiterando que no podrían reunirse en dos o más poderes en una sola persona. La única diferencia fue en cuanto a la redacción de los respectivos artículos.

#### *1.- Poder Legislativo*

A diferencia del texto constitucional anterior, el rubro del Poder Legislativo de 1858 es mucho más breve, específicamente la elección de los diputados, los requisitos para desempeñar tal función, y la integración del Congreso. Vale la pena que aclaremos antes de desarrollar cada uno de estos apartados que desaparece la posibilidad de existir dos cámaras –la de diputados y senadores–.

#### *A) Elecciones*

Se decretó que cada departamento tuviera derecho a elegir un diputado propietario y un suplente. La elección se llevaría a cabo de manera indirecta en primer grado y en escrutinio secreto, según los términos que estipulara la ley electoral en vigor.

#### *B) Requisitos*

Para poder desempeñar el cargo de diputado era indispensable ser ciudadano mexicano, en pleno ejercicio de sus derechos, ser origi-

nario del estado, haber estado viviendo en el territorio chiapaneco por lo menos cinco años, tener 25 años de edad y por último no pertenecer al clero.

### *C) Integración*

Se estipuló en el nuevo texto constitucional que el Congreso estatal estaría compuesto por integrantes que hubieran elegido los habitantes chiapanecos, además, los representantes elegidos debían de realizar su cargo por un periodo de dos años. Esta elección se llevaría a cabo por los departamentos del estado, y tenían la obligación de elegir un diputado propietario y un suplente.

Parece ser que tanto la forma de la elección como la duración del cargo, no tenían cambio alguno, pero sí conviene resaltar que desapareció posibilidad de existir una segunda cámara, es decir abriendo la posibilidad de que se tratase de un sistema bicameral, como lo había regido la Constitución de 1826.

### *D) Celebración del Congreso*

Una vez establecido el Congreso como tal, podía “abrir” sus sesiones siempre y cuando estuvieran reunidos más de la mitad del número total de sus integrantes. El periodo de sus sesiones ordinarias iniciaban el 16 de septiembre y concluían el 15 de enero del próximo año.

### *E) Facultades del Congreso*

En el Título 3º. se desarrolló la forma de gobierno y división de

poderes; Sección 1ª. en la que desarrolló el poder Legislativo<sup>10</sup> y en concreto, el párrafo 3º, se mencionan las facultades que tenía el Congreso:

- Iniciar leyes.
- Ratificar la creación de nuevos estados.
- Imponer contribuciones ó derechos sobre importaciones o exportaciones.
- Hacer la guerra.
- Legislar leyes.
- Disponer sobre la conservación o enajenación de los bienes del Estado.
- Dirimir las competencias que entre el gobierno y el Tribunal de Justicia.
- Crear y suprimir empleos públicos del Estado.
- Aprobar el presupuesto de gasto que anualmente debía presentar el Ejecutivo.
- Otorgar premios o recompensas por servicios al Estado.
- Constituirse en cuerpo electoral en caso de elección del Gobernador del Estado, Ministros del Tribunal de Justicia y demás empleados.
- Ratificar el nombramiento del Tesorero General.
- Formar su reglamento interior.
- Nombrar y remover a los empleados de su secretaría.
- Cambiar la residencia de los Supremos poderes del Estado.

---

<sup>10</sup>Es conveniente aclarar que la Constitución comentada se dividía en Títulos, Secciones y éstas en párrafos.



- Representar al Congreso de la Unión sobre las leyes generales que se opongan a los intereses del Estado.
- Conceder indultos a los reos.<sup>11</sup>

### *F) Diputación permanente*

Antes de cerrar el periodo de sus sesiones de ese año, el Congreso tenía la obligación de nombrar los diputados que formarían la diputación permanente. Esta debía estar integrada por cinco diputados, de los cuales tres eran propietarios y dos suplentes. Las atribuciones de la diputación permanente fueron las que estipula el artículo 46 en sus seis fracciones:

Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias; recibir el juramento tanto del Gobernador del Congreso, de los Ministros del Tribunal de Justicia como del Tesorero general del Estado, y de ratificar el nombramiento de éste último; dictaminar aquellos asuntos que hubieran quedado sin resolución; velar sobre la observancia de la Constitución Federal, estatal y de todas las leyes que pudieran emanar y por último “recibir las actas de elecciones de los funcionarios de los Poderes del Estado, de cuya validez debe conocer el Congreso”.<sup>12</sup>

## *2.- Poder Ejecutivo*

### *A. Integración y elección*

La Constitución de 1858 en su sección 2ª, párrafo 1º, desarrollaba el apartado del Poder Ejecutivo, en ella establecía cómo estaría integrado éste. Una de las modificaciones más trascendentales de

---

<sup>11</sup>Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas, *Op. Cit.*, nota 8, art. 43. p. 9.

<sup>12</sup>*Ibidem*, art. 45, p. 11.

este texto constitucional, es la desaparición de la figura del vicegobernador, como lo estipulaba la Constitución anterior, el cual decretaba que el poder del ejecutivo se depositaría en el gobernador y vicegobernador.

El texto del 58 en su artículo 47 manifestaba claramente que el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo se depositaría en “un solo individuo”.<sup>13</sup>

La elección del gobernador se realizaría de forma indirecta en primer grado. El Congreso se encargaría de efectuar un escrutinio y acto seguido publicaría el resultado en una ley. En caso que no se hubiera dado una mayoría absoluta, el Congreso tenía la facultad de nombrar gobernador en base a la pluralidad de votos, obviamente, tomando en cuenta la lista de los que hubieran tenido mayoría de sufragios.

### *B. Requisitos*

- Ser ciudadano mexicano por nacimiento.
- Tener pleno ejercicio de sus derechos.
- Ser vecino del territorio del estado.
- No pertenecer al estado eclesiástico.
- Tener treinta y cinco años.
- Residir en el estado desde siete años.
- Tener un capital que le proporcionara un modo honesto de vivir.

Existe una clara modificación en los requisitos que presenta

---

<sup>13</sup>*Idem.*

la Constitución de 1858. Observamos estos cambios en los últimos tres requerimientos que se enlistaron anteriormente. El primero de éstos hace referencia a la edad, el texto de la Constitución del 58 exigía cinco años más de su antecesora; así también reclamaba una residencia mucho más prolongada, ya que en la Constitución anterior únicamente estipulaba cinco años y por último, no se estipulaba un capital determinado<sup>14</sup> del gobernador como anteriormente lo hacía.

### *C. Facultades y obligaciones*

En este cuerpo constitucional se cambió el termino de “atribuciones” –como lo vemos estipulado en el texto constitucional del 26– por facultades y obligaciones.

En el aspecto administrativo podía suspender con causa hasta por tres meses, y disminuir el sueldo a la mitad, a los empleados que había nombrado, y si la falta en la que incurrieron los empleados hubiera merecido instrucción de causa, el gobernador tenía que pasar los antecedentes al tribunal competente; tenía la facultad de castigar con una multa a los presidentes de los ayuntamientos por haber incumplido alguna orden de él mismo; se le exigía que mantuviera una relación política con los demás estados de la federación; sin olvidar que tenía la obligación de visitar los departamentos y municipalidades del estado por lo menos una vez en su periodo; también debía cuidar que las elecciones constitucionales se realizaran en tiempo y en forma; una más de sus facultades era nombrar al secretario del despacho, asesores y al tesorero general; obviamente se le estipulaba la obligación de velar por el orden público y por último dentro de este rubro, se le

---

<sup>14</sup>En la Constitución Política del estado de Chiapas de 1826, subrayaba la necesidad que el gobernador tuviera un capital de seis mil pesos. Si no se contaba con la propiedad por lo menos debía tener un ejercicio, profesión o industria productiva que le aseguraran setecientos pesos anuales.

obligaba a presentar ante el Congreso, una memoria del estado de su administración, este deber tenía que realizarse en los primeros días de la apertura de las sesiones ordinarias del Congreso. Esta última obligación era una de las novedades que presentaba el texto constitucional del 58.

Dentro de la materia legislativa se mencionan las siguientes facultades: publicar y cumplir leyes federales; promulgar y ejecutar leyes que expidiera el Congreso del estado; podía solicitar a la diputación permanente que convocara al Congreso a sesiones extraordinarias,

En el apartado de administración de justicia tenía la obligación de velar que se administrara justicia de manera pronta y expedita, facilitando al poder judicial todos aquellos medios que necesitara para el ejercicio de sus funciones; sin olvidar la facultad de poder nombrar a los jueces y prefectos interinos.

En materia hacendaria tenía la obligación de presentar al Congreso el presupuesto anual, el tercer día de la apertura de sus sesiones; y por último velar que la recaudación se hiciera con estricto apego a las leyes.

Es necesario resaltar que a diferencia de la Constitución federal del 24 y la Constitución estatal de 1826, la del 58 ya establecía la tan controversial separación del estado y la iglesia, ya que dentro de las facultades y obligaciones del ejecutivo, se especifica en la fracción XII que podía: “Ejercer en la provisión de piezas Eclesiásticas y en los demás asuntos de este ramo; la intervención que designan las leyes”.<sup>15</sup>

### *3. Del Gobierno y administración interior del estado*

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas de 1858, establecía que el estado chiapaneco se dividía en de-

<sup>15</sup>Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas, *Op. Cit.* nota 8, p 13.

partamentos y municipios. Con lo cual quedaban suprimidas las Sub-Prefecturas.

#### *A. Departamentos*

Cada uno de los departamentos debía tener un jefe político. Éstos debían ser nombrados por los ayuntamientos que conformaban el departamento. La duración de su ejercicio era de dos años, con lo posibilidad de ser reelectos, y dependían directamente del ejecutivo, quien tenía la facultad de suspenderlos o removerlos siempre y cuando existiera una causa justificada.

Dentro de sus atribuciones encontramos que estaban facultados a publicar leyes, decretos y órdenes que se le enviaran; tenían la obligación de velar por la seguridad de las personas y de sus bienes, así como la de observar que se cumplieran las leyes.

El número de departamentos en que se dividía el estado chiapaneco, era una de sus innovaciones más, ya que el nuevo texto constitucional de 1858 estableció que su división territorial sería de siete departamentos. Con lo cual se presentó un cambio substancial en el número de departamentos, ya que la Constitución de 1826 estipulaba nueve.<sup>16</sup>

#### *B. Municipios*

La administración de los municipios tenía que estar representado por un ayuntamiento. Éstos tenían que ser elegidos por el municipio, y su elección era de forma indirecta en primer grado. La mitad de sus miembros tenían que ser renovados cada año. Dentro de sus facultades y obligaciones encontramos las siguientes:

---

<sup>16</sup>Observamos una notable reducción de éstos. Los nuevos siete departamentos que señaló la Constitución del 58 son: San Cristóbal, Chiapas, Tuxtla, Soconusco, Comitán, Palenque y Pichucalco.

- Vigilar que se cumplieran las leyes.
- Recaudar las contribuciones o impuestos del estado.
- Resolver sobre la utilidad de las obras públicas.
- Cuidar de las casas de beneficencia pública, y administrar los bienes comunales no comprendidos en la ley de desamortización.
- Asistir a la policía.
- Promover la tranquilidad, del orden y buenas costumbres de la sociedad.

#### *4.- Poder Judicial*

##### *A. Integración*

La Constitución del 58 estipula que el poder judicial estaría depositado en el Tribunal de Justicia del Estado Libre y Soberano de Chiapas; por los jueces de 1ª. instancia y por los alcaldes.

Decretó que el Tribunal de justicia en un principio estaría compuesto por tres magistrados propietarios y dos supernumerarios –quienes serían elegidos popularmente al día siguiente de elección del gobernador–; sin embargo, dejaba la posibilidad de ampliar posteriormente el número de magistrados, siempre y cuando lo permitiera las rentas del estado. A diferencia de los magistrados inaugurales, estos serían electos de forma indirecta en primer grado.

La Constitución dejaba a criterio de la ley tanto la decisión de dividirse en salas, como el número de estas y sus atribuciones respectivamente.

### *B. Requisitos*

Para poder desarrollar el cargo de magistrado, la Constitución estipulaba que era necesario estar instruido en el derecho; tener treinta y cinco años y ser mexicano en ejercicio de sus derechos.

### *C. Facultades*

Las facultades que le correspondía al Tribunal de Justicia, eran:

- Conocer como Jurado de sentencia las causas criminales de algunos criminales.
- Conocer en grado de apelación y súplica de los asuntos civiles y criminales en que la ley no cause ejecutoria la sentencia de 1ª. instancia.
- Conocer de todos aquellos recursos de nulidad y de denegada apelación.
- Conocer los recursos de protección y de fuerza de Juzgados eclesiásticos.
- Solucionar las competencias que se presentaran entre los tribunales inferiores del estado.
- Vigilar que no se demora la administración de justicia, en los juzgados subalternos y en los despacho de los asesores.
- Realizar visitas generales a las cárceles.
- Otorgar licencia a los magistrados, asesores y jueces de 1ª. instancia.
- Examinar a recibir a los abogados y escribanos.
- Cuidar que los juzgados emitan un informe de las causas civiles y criminales cada seis meses.

- Publicar anualmente un estado general de los procesos despachados
- Exigir la responsabilidad de los culpables cuando los asesores o bien los tribunales inferiores hayan cometido algún tipo de abusos.
- Proponer al gobierno ternas para el cargo de asesores.
- Nombrar y remover a todos aquellos que dependen de su secretaría.

En cuanto a las restricciones que tenían los ministros del Tribunal Superior y de este mismo son las siguientes:

- No podían realizar ningún reglamento que fuera contra alguna ley.
- Les estaba prohibido intervenir en cualquier asunto gubernativo, administrativo o económico.
- Ningún magistrado podía intervenir en algún asunto en calidad de abogado, apoderado, ni director en pleitos, asesor, árbitro, ni tener comisión alguna del gobierno.

La ley establecería el número y lugares en se distribuirían los jueces de primera instancia, alcaldes. En los departamentos se asignarían los jueces y en los municipios y rancherías se nombrarían a los alcaldes.

La elección de estos funcionarios era de forma indirecta en primer grado. Los sufragios de los jueces se hacía cada cuatro años y cada años se llevaban a cabo las de alcaldes.

##### *5.- De la administración de justicia*

Prácticamente se realizó en este rubro una lista de los derechos del enjuiciado, ya que manifiesta las garantías del procesado como: no



podía aplicarse una ley retroactiva; nadie podía declararse culpable antes de ser procesado. Ahora bien, las siguientes son consideradas como garantías individuales: que nadie puede ser molestado en su persona, familia o domicilio sin una orden de cateo –como hoy lo conocemos–; menciona que nadie podía ser preso por deudas de carácter civil; no podía extenderse a más de tres días la detención.

#### *A. Garantías del procesado*

Se velaba por las garantías del procesado en todo juicio criminal y éstas eran:

- Hacerle saber el motivo del procedimiento y también el nombre de la persona que lo acusa.
- Se le tenía que tomar la declaración preparatoria dentro de las cuarenta y ocho horas a partir del momento en que estaba a disposición del juez.
- Se disponía que se le caree con los testigos que depongan en su contra.
- Se le debía de facilitar todos los datos necesarios para preparar sus descargos.
- Tenía derecho a que se le escuchara por sí o por persona de su confianza. Asignándole a un defensor de oficio en caso que no tenga quien lo defienda.
- Se prohibía todo tipo de penas corporales (marcas, azotes, palos, penas de mutilación) o infamia.

Se aclaraba que ninguna demanda ya fuera civil o criminal sobre injurias sería admitida sin la acreditación debida. Además se decretaba que todo ciudadano era libre para promover sus derechos, ya fuera por sí solo o por medio de su apoderado. Se subraya-

ba la importancia que todo soborno, cohecho y prevaricato de los jueces y empleados de justicia, producían acción popular contra ellos. Por último, se decretó que las autoridades judiciales tenían la obligación de entregar sin demora los criminales de otros estados, al funcionario que legalmente los reclame.

#### IV. HACIENDA PÚBLICA DEL ESTADO

Se estipuló que la hacienda del estado estaría formada por las contribuciones de los chiapanecos. A través de una ley se haría la recaudación, administración o inversión de los fondos del estado. Se dispuso que existiera una tesorería general con la finalidad de enviar todos los caudales del estado, esta iba a estar en manos de un tesorero, quien estaría competentemente a cargo. El tesorero quedaba obligado a realizar un corte de caja mensual (en el primer día del mes) que lo enviaba al gobernador, y después éste lo publicaría con la finalidad de darlo a conocer a los ciudadanos. En el mismo lugar de residencia de los poderes del estado, residiría el edificio de la hacienda pública.

#### V. DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS.

Todos los funcionarios desde el gobernador, diputados del Congreso, ministros del tribunal de justicia, el secretario del despacho y el tesorero general así como todos aquellos funcionarios públicos inferiores, quedaban bajo el mandato que en caso de cometer algún delito común, faltas u omisiones serían responsables de sus actos. En el caso de que un funcionario de primer orden que cometiera delito y que si el delito que cometiera fuera común, quien declararía que hay o no lugar para proceder era el Congreso en su calidad

de jurado. Ahora bien, en caso negativo no había lugar a ningún procedimiento

De los delitos oficiales cometidos por funcionarios de primer orden, conocerá el Congreso como jurado de acusación, y el tribunal de justicia como jurado de sentencia. Ahora bien, de los delitos comunes y oficiales que cometían los funcionarios públicos inferiores, conocían los tribunales comunes.

La responsabilidad de los funcionarios por faltas o delitos oficiales, se exigían durante el periodo en que ejercían sus cargos.

Fue una más de las innovaciones que presentó este texto constitucional.

## VI. DE LA INSTRUCCIÓN PÚBLICA

El estado estaba obligado a proporcionar a sus habitantes establecimientos de enseñanza quedando al cuidado que fuera uniforme, así también escuelas de artes y oficios. La instrucción pública era uno de los objetivos que las leyes promoverían de preferencia a otras, y que el Ejecutivo prestaría una protección particular.

## VII. PREVENCIONES GENERALES

Quedaba totalmente prohibido desempeñar dos cargos de elección popular a la vez. Además todo mexicano, habitante del estado se consideraba guardia nacional. Todo funcionario ya fuera el mismo gobernador, diputados, magistrados, jueces, etcétera; recibían una compensación por sus servicios, la cual no podía ser renunciante. También se decretaba que todos los funcionarios sin exclusión alguna debían de realizar un juramento de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanaban. Por último, quedaba estipulado que

todos los poderes del estado residirían en el mismo lugar.

#### VIII. DE LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN

Aclaraba brevemente en sus únicos artículos que la Constitución podía ser adicionada o reformada, y para que éstas llegaran a ser parte del texto constitucional, era necesario que el Congreso del estado las propusiera, las admitiera a discusión por las dos terceras partes de los miembros presentes y que la siguiente legislatura las aprobara. En el caso de las leyes fundamentales no necesitaban de la sanción del poder ejecutivo.

#### IX. DE LA INVIOLABILIDAD DE LA CONSTITUCIÓN

La Constitución no perdía su fuerza y vigor aun cuando se presentara alguna rebelión, es decir mantenía interrumpida su cumplimiento.

Sólo y exclusivamente en el caso de que se estableciera un gobierno contrario a lo establecido por la misma Constitución, ocasionado por un “trastorno público”, se procedía a que tan pronto como el pueblo recobraba su libertad, se establecería su observancia y con arreglo a ella y a las leyes se juzgarían a todos aquellos que hubieran participado en la rebelión y que figuraran en el gobierno emanado como resultado de ésta.

## EL CONSTITUCIONALISMO CHIAPANECO EN EL PORFIRIATO

### SEGUNDA PARTE

Este es el tercer texto constitucional del estado libre y soberano de Chiapas, expedida por el Congreso el 15 de noviembre de 1893. Esta Constitución es conocida también como la Constitución de Rabasa como recuerdo del Gobernador del Estado Emilio Rabasa que fue promotor de dicho texto constitucional.

#### I. VECINOS Y CIUDADANOS DEL ESTADO.

La diferenciación jurídica entre vecinos y ciudadanos del estado de Chiapas se sostiene con criterios de residencia temporal, esencialmente. Por un lado, los vecinos del estado eran los individuos que tuvieran, al menos, 6 meses de residencia y que cumplieran con ciertas obligaciones:

- Inscripción en el padrón municipal.
- Contribución a los gastos públicos.
- Participar en la defensa del orden público.
- Votar en las elecciones municipales.
- Ejercer los cargos para los que hayan sido electos.

En cambio, los ciudadanos chiapanecos eran considerados todos aquellos que hayan nacido en el territorio del estado con 18 años en caso de su estado civil como casados (artículo 4º) o 21 años para los solteros.

En su caso, los ciudadanos mexicanos eran considerados

ciudadanos del estado por la residencia durante un año en él.

Las obligaciones de los ciudadanos consistían en:

- Votar en las elecciones populares.
- Ejercer los cargos de elección popular.
- Inscribirse en los registros de la guardia nacional y servir en este cuerpo.

Mientras que los derechos que imponía la Constitución consistían en:

- Elegir y ser electo para los cargos de elección popular.
- Tomar las armas en la guardia nacional.
- Derecho de petición.
- Derecho de asociación en asuntos políticos.

## II. DIVISIÓN DE PODERES.

La Constitución estatal contenía la distribución del poder público entre los tres órganos tradicionales del estado: Legislativo, Ejecutivo y Judicial (artículo 11).

### 1. PODER EJECUTIVO

#### *A. Aspectos Generales*

El gobernador del estado se elegía popularmente y era declarado como tal mediante ley y previo escrutinio por parte del Congreso del estado por un período de 4 años.

En aquellos casos en que ningún candidato hubiera obtenido la mayoría absoluta, la designación la realizaba el Congreso del estado entre los 2 candidatos con mayor número de votos.

En las ausencias temporales del gobernador era sustituido por el gobernador interino designado por el mismo Congreso y ante la falta absoluta del gobernador era sustituido por el Presidente del Tribunal Superior de Justicia en tanto el Congreso, por un lado, nombraba al interino y, por el otro, convocaba a nuevas elecciones.

### *B. Facultades*

Además de las facultades constitucionales para dirigir la administración pública y la de emitir reglamentos autorizados por ley, el gobernador tenía atribución constitucional para nombrar a los jueces de primera instancia de la terna enviada por el Tribunal Superior de Justicia.

### *C. Administración interior*

Además del gobernador del estado, existía una compleja estructura estatal encargada de la administración en los departamentos y municipios: jefe político nombrado por el gobernador y los ayuntamientos por elección popular, mientras que el agente municipal era nombrado por el ayuntamiento.

## *2. Poder Legislativo*

### *A. Aspectos Generales*

El Congreso del estado es el órgano que ejerce la potestad legislativa en Chiapas integrado por diputados de cada uno de los

12 departamentos en que se divide el estado. Se renovaba cada 2 años.

En materia electoral, el Congreso del estado calificaba las elecciones de sus miembros y resolvía las dudas sobre las mismas. Asimismo, ejercía funciones de colegio electoral para realizar el cómputo de votos en la elección de gobernador y de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia.

La gobernador del estado tenía obligación constitucional de asistir a la apertura del primer periodo anual de sesiones para “pronunciar un discurso informativo” (artículo 19) sobre la situación de la entidad, que era respondido —en términos generales— por el presidente del Congreso.

#### *B. Proceso legislativo, veto preventivo del Gobernador y proceso legislativo dificultado*

El derecho a iniciar leyes estaba configurado para el gobernador, diputados y el Tribunal Superior de Justicia.

Una vez discutida la iniciativa y con la declaración para someterlo a votación, el gobernador debía emitir opinión sobre su conformidad o inconvencimiento con el proyecto legislativo.

En caso de que la opinión gubernamental fuera negativa, el proyecto se devolvía a la comisión correspondiente para su examen con las observaciones del gobierno. En su caso, la comisión emitía un nuevo dictamen que pasaba a discusión y consecuente votación.

Aunque el gobierno contaba con 7 días para emitir la opinión sobre el proyecto legislativo, en los casos de urgencia y con el voto mayoritario del Congreso, el gobierno contaba con las horas que determinará el propio Poder Legislativo para ejercer su opinión. Además, la no devolución de observaciones gubernamentales se entendía como aprobado por el Poder ejecutivo y se seguía el proceso de votación.



Por lo que respecta al proceso legislativo dificultado, se trataba de un mecanismo especial para las decisiones legislativas referidas a:

- Cambio de residencia de los poderes del estado.
- Autorización del gobernador para negociar empréstitos o cualquier tipo de contrato que implicara emisión de bonos.
- Ordenar el pago de la deuda del estado y la forma en que se debía cubrir.
- Para la aprobación en estos casos, el Congreso debía admitir a discusión en un periodo ordinario de sesiones, mandar su publicación oficial dentro de los 15 días a la admisión y, en el periodo ordinario siguiente, llevar a cabo su aprobación con las dos terceras partes de los Diputados presentes.

### *3. Poder Judicial*

#### *A. Integración*

El Poder Judicial del estado se conformaba por:

- Tribunal de Justicia
- Jueces de 1ª. instancia
- Jurados
- Jueces menores
- Alcaldes

## *B. Tribunal de Justicia*

### *a. La elección democrática de sus integrantes*

En el caso del Tribunal de Justicia se integraba con 3 magistrados de número y 3 supernumerarios que eran electos popularmente por 4 años, previo escrutinio y declaración mediante ley que realizaban el Congreso del estado.

Al igual de lo que sucedía con el gobernador, en caso de que ninguno de los candidatos a magistrados hubiera obtenido la mayoría absoluta de la votación, el mismo Congreso del estado elegía como magistrado entre los 2 candidatos con la mayor votación.

La presidencia del Tribunal de Justicia la ocupaba el magistrado que hubiera sido electo en primer lugar.

## *C. Funciones del Tribunal de Justicia*

Entre las funciones más relevantes que ejercía el Tribunal de Justicia encontramos las de jurado de sentencia en los casos instruidos contra los funcionarios públicos, conocer de la casación y dirimir controversias entre los órganos jurisdiccionales inferiores.

## *D. Jueces y alcaldes*

En el caso de los Jueces de 1ª. Instancia, como ya apuntábamos, los designaba el gobernador entre la terna que proponía el Tribunal de Justicia, mientras que en el caso de los Jueces menores también se elegían mediante voto popular en las mismas elecciones de los ayuntamientos.

Los alcaldes eran nombrados por los Jueces de 1ª. Instancia con la aprobación del Tribunal de Justicia.

*E. Ministerio Público Estatal*

El proceso penal en Chiapas era de carácter acusatorio por parte del Ministerio Público que dependía directamente del gobernador y cuyo procurador formaba parte del Tribunal de Justicia con voz pero sin voto.

*4. Responsabilidad de los funcionarios públicos*

La Constitución previó en su Título VI el régimen de responsabilidad de los funcionarios públicos a que quedaban sujetos:

- Gobernador
- Diputados
- Magistrados
- Secretarios de Despacho
- Tesorero general
- Contador mayor de Glosa

Las casusas de responsabilidades de los funcionarios públicos consistían en delitos comunes durante el periodo del encargo, delitos o faltas en el ejercicio de los mismos.

Al igual de lo que sucede en la CF de 1917, el gobernador del estado podía ser acusado por delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y los delitos graves del orden común.

En todos los casos, la responsabilidad por delitos o faltas oficiales sólo podría ser exigida durante el encargo o hasta un año después. En el caso de la materia civil no existía ningún tipo de fuero constitucional para los funcionarios.

Los procedimientos de responsabilidades de los funcionarios públicos pueden agruparse de la siguiente manera:

#### *A. Delitos comunes*

En este caso, el Congreso del estado —como gran jurado— llevaba a cabo la declaración de procedencia, en caso afirmativo, el funcionario quedaba separado del cargo y sujeto al proceso penal ante los tribunales comunes.

#### *B. Delitos oficiales*

En este caso especial, en el que los delitos estaban relacionados con el encargo público que ejercía el funcionario, el Congreso del estado actuaba como jurado de acusación y el tribunal de justicia como jurado de sentencia.

La función del jurado de acusación consistía en declarar la culpabilidad del funcionario acusado mediante la mayoría absoluta de votos. En caso de que la declaración de dicho jurado fuera positiva o condenatoria se llevaba a cabo la separación inmediata del cargo y el culpable quedaba a disposición del tribunal de justicia.

El pleno del tribunal de justicia determinaba la pena aplicable conforme la ley con el voto de la mayoría absoluta de los magistrados previa audiencia del funcionario procesado, el acusador y el procurador de justicia.

#### *C. Casos de responsabilidad de magistrados*

En el concreto caso de que el funcionario responsable fuera alguno de los magistrados del tribunal de justicia, el Congreso estatal

nombraba a doce personas que reunieran los requisitos para ser magistrado para juzgar a los funcionarios judiciales mencionados.

### *5. Reformas y adiciones constitucionales*

El procedimiento complejo de reforma constitucional se iniciaba con la admisión del proyecto por parte de las dos terceras partes de una legislatura. Posteriormente, dicho proyecto admitido debía ser publicado en el Periódico Oficial del Estado antes de los 30 días a la elección de la nueva legislatura. Una vez conformada la nueva Legislatura, ésta debía aprobar el proyecto con la misma mayoría calificada sin que el gobernador tuviera oportunidad de ejercer su opinión al respecto como sí sucedía en el caso del proceso legislativo.

## **LA EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DE CHIAPAS EN EL SIGLO XX**

### **TERCERA PARTE**

#### **I. HECHOS DIFERENCIALES EN LA ORGANIZACIÓN ESTATAL. INESTABILIDAD SOCIAL INTERNA COMO AMBIENTE PREVIO AL CONGRESO CONSTITUYENTE.**

Durante esta época la entidad se encontraba con un ambiente social y político tenso que hicieron necesario encontrar acuerdos entre los grupos. Durante 1913 a 1914, Bernardo Z. Palafox ejercía el gobierno de Chiapas por decisión del presidente de la Huerta lo que favoreció la consolidación de un grupo contrario de maderistas chiapanecos.

Posteriormente se produjo el movimiento social de “los mampaches” que influyeron para que, el 28 de enero de 1921, la XX-

VIII Legislatura estatal se erigiera en Congreso constituyente con la consecuente aprobación de la Constitución del estado, de 21 de febrero de 1921. En este momento ejercía el cargo de Gobernador del Estado el general Tiburcio Fernández Ruiz.

Desde la perspectiva del diseño constitucional, la Constitución de Chiapas de 1921 (CCh1921) sigue el modelo diseñado por la Constitución federal de 1917 (CF).

Este texto constitucional ha sido reformado en múltiples ocasiones (84) que evidencian la facilidad de la disposición del texto constitucional del estado para moldearlo a las exigencias temporales de cada gobierno.

## II. PRINCIPALES REFORMAS CONSTITUCIONALES HASTA LA ACTUALIDAD.

### *1.- Derechos fundamentales*

Una de las características de la Constitución de 1921, consiste en su “rechazo” para regular derechos fundamentales de manera directa, ya que, establece que los derechos fundamentales garantizados en la Constitución federal son reiterados por la misma Constitución estatal y que sus reglas de restricción o limitación de dichos derechos fundamentales serán las que se encuentran establecidas en la misma Constitución federal.

Esta determinación constitucional, influye directamente en el desarrollo de los derechos y libertades fundamentales así como de los mecanismos de protección constitucional local.

### *2. Derechos y Protección de la mujer*

Una vez publicada la Constitución de 1921, se realizó una reforma

constitucional, de 20 de mayo de 1925, por la que se reconocen constitucionalmente los derechos políticos de la mujer chiapaneca.

La reforma constitucional, de 14 de noviembre de 2007, introducen un nuevo mecanismos de defensa de la mujer en el sistema de procuración de justicia estatal, ya que, determina que la Procuraduría General de Justicia deberá contar con una Fiscalía Especializada en Protección de los Derechos de las Mujeres (artículo 47).

### *3.- Derechos y Protección de la niñez*

En el caso de la protección de los niños, la reforma constitucional (artículo 4º, párrafo segundo), de 11 de junio de 2008, introdujo en el texto constitucional el deber de los órganos del poder público del estado para garantizar los derechos a:

Creer en un ambiente de salud, paz y dignidad. Tienen derecho a estar informados, a ser escuchados y disfrutar de una relación familiar basada en el respeto a la dignidad y el valor de cada uno, independientemente de su raza, color, género, idioma, religión, opiniones, orígenes, riqueza, nacimiento o capacidad; así como a la identidad, a la nacionalidad y a la plena participación en la vida familiar, cultural y social.

### *4.- Habitantes indígenas*

Una de las características esenciales del estado de Chiapas consiste en la riqueza y diversidad cultural que conforman sus pueblos indígenas. Las reformas constitucionales, de 17 de junio de 1999, introdujeron una serie de disposiciones para la protección de los diversos pueblos indígenas de la entidad (tseltal, tsotsil, chol, zoque, mame, kakchiquel, lacandón, mocho, entre otros).

El estado de Chiapas tiene el deber constitucional de preservar la riqueza cultural, de tal manera que el ordenamiento fundamental señala la protección y garantía de que los pueblos indígenas tengan un desarrollo social, político, sanitario y económico dentro del marco de su cultura y tradiciones (artículo 13).

Aunque de la lectura del mismo artículo se evidencian reglas constitucionales sobre el acceso a la justicia de los grupos indígenas:

1. “En todo procedimiento o juicio en el que una de las partes sea indígena, se tomará en consideración su cultura, usos, costumbres y tradiciones”.
2. “Los indígenas tendrán derecho a que se les designe un traductor y un defensor que hablen su lengua y conozcan su cultura”.
3. “En los municipios con población de mayoría indígena, el trámite y resolución de las controversias entre personas pertenecientes a comunidades indígenas, será conforme a sus usos, costumbres, tradiciones y valores culturales, y con la participación de sus autoridades tradicionales, debiendo salvaguardarse los derechos fundamentales que consagra la Constitución general de la república y el respecto a los derechos humanos”.
4. “Los indígenas deberán compurgar sus penas, preferentemente, en los establecimientos más próximos a sus comunidades, a fin de propiciar su reintegración a éstas, como parte de su readaptación social”.

Además de estas reglas, la misma Constitución estatal determina el acceso al sistema educativo bilingüe, así como, la organización de su gobierno de acuerdo con sus usos y costumbres.

##### *5.- Protección económica de los adultos mayores*

Según la misma Constitución, los adultos mayores de 64 años de-



ben recibir aportación económica como complemento a su manutención, sin embargo, esta posibilidad está sujeta a la determinación del Gobernador mediante acuerdo.

### III. OBJETIVOS DEL MILENIO DE LA ONU EN LA CONSTITUCIÓN ESTATAL COMO CRITERIO ORIENTADOR DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS ESTATALES Y MUNICIPALES

Una de las novedades más representativas del constitucionalismo chiapaneco de los últimos años ha sido la previsión constitucional de las políticas y acciones públicas coherentes con los “Objetivos del Milenio” de la ONU (reforma de 28 de julio de 2009).

Con esta finalidad, el Poder Legislativo, Ejecutivo y los municipios tienen deber constitucional de alinear sus acciones de gobierno para incrementar el índice de desarrollo humano en Chiapas.

Las responsabilidades que derivan de esta previsión constitucional, se desprenden de la siguiente manera:

Para el Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado, deberá:

“Revisar y fiscalizar de manera cualitativa, las políticas públicas en materia de desarrollo social, que alineadas a los objetivos del milenio establezcan el ejecutivo del Estado y los Ayuntamientos” (artículo 30, fracción VI).

El Gobernador del Estado:

“para mejorar e incrementar el índice de desarrollo humano de la Entidad, deberá alinear las políticas públicas en materia de desarrollo social del Estado a los objetivos de desarrollo del Milenio del PNDU de la ONU” (artículo 42, fracción VII).

A los municipios del estado les corresponde ejercer sus facultades:

“para mejorar e incrementar el índice de desarrollo humano de su población”, por lo que deben, “alinear las políticas públicas en materia de desarrollo social del Municipio a los objetivos de desarrollo del milenio del PNDU de la ONU” (artículo 62, fracción IX).

#### IV. DIVISIÓN DE PODERES

##### 1. *Gobernador del Estado*

En el caso del cargo de gobernador del estado se deposita en un ciudadano electo a través de elecciones periódicas y mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, observándose al respecto lo que disponga el Código Electoral del estado, de conformidad con los artículos 33 y 34 de la actual Constitución<sup>17</sup>.

Uno de los aspectos que más modificaciones ha sufrido este rubro consiste en los requisitos que se requieren para ser gobernador. Las primeras reformas sobre este tema fueron el 14 de enero de 1931, en las que se establecía que para ser gobernador era necesario reunir los siguientes requisitos:

I. Ser ciudadano chiapaneco, hijos de padres mexicanos por nacimiento, en pleno goce de sus derechos y no haber dejado de ser vecino del Estado durante los cinco años inmediatos anteriores al día de la elección.

II. Ser nativo del Estado o ser ciudadano mexicano por nacimiento con residencia en el mismo, no menor de cinco años inmediatamente

---

<sup>17</sup>Un análisis detallado de la última elección de gobernador del Estado de Chiapas puede consultarse en Chacón Rojas, Oswaldo y Coutiño Gómez, Juan Gabriel, “Chiapas 2006”, en *Las elecciones de gobernador en México 2002-2007*, Cienfuegos Salgado, David (coord.), CEDEM/UNACH, COFEL, ELDP, Congreso del Estado de Coahuila, FAG, Congreso del Estado de Guerrero, México, 2009, pp. 119-133.

anteriores al día de la elección.

III. Tener treinta y cinco años cumplidos el día de la elección.

IV.- No pertenecer al estado eclesiástico, ni ser ministro de algún culto.

V.- No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, noventa días antes de la elección. (art. 42).

Las reformas, de 1 y 15 de marzo de 1933, señalan nuevos requisitos: ser ciudadano chiapaneco por nacimiento, hijo de padres mexicanos, se incorporó el requisito relativo a estar en pleno goce de sus derechos políticos y civiles, además, se establece que para ser electo gobernador era necesario no estar afiliado o subordinado a organizaciones religiosas.

En las reformas, de 16 de septiembre de 1981, destacan que la edad para aspirar a ser gobernador se reduce a treinta años, además, se prevé el supuesto de que, en caso que el ciudadano que aspirara a ser gobernador ocupara un cargo, empleo o comisión de la federación o el estado, debía renunciar al mismo y separarse cuando menos con 90 días de anticipación a la elección.

Un apunte necesario relativo a que el ciudadano que haya ocupado el período inmediato anterior el cargo de gobernador provisional, interino o sustituto no puede ser electo gobernador (de 14 de enero de 1931).

La reforma de 9 de noviembre de 2004 contempla que para ser gobernador es necesario contar con una residencia efectiva en el estado no menor a ocho años, en caso de que el ciudadano que aspire a ser gobernador estuviera ocupando un cargo de elección popular federal, estatal o municipal, deberá de obtener la licencia respectiva.

Además, se señala que no debe haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión, pero sí

en caso de aquellos cuya comisión lastime la buena fama pública, cualesquiera que hubiere sido la pena impuesta. También se contempla como prevención constitucional no contar con parentesco por consanguinidad en los cuatro primeros grados, ni por afinidad en los dos primeros o relación conyugal con el gobernador en ejercicio.

La duración del ejercicio de gobierno estatal es de 6 años (art. 36), por ser éste el término del período presidencial, y consagrándose además el principio de la no reelección, que también consagra la CF.

Otro aspecto que es preciso señalar, es el relativo a los casos en que ocurra la falta absoluta del gobernador. Es preciso remontarse a las reformas publicadas de 14 de enero de 1931, en el que se establecía (art. 44) que, en los casos de falta absoluta del gobernador ocurrida en los dos primeros años del período respectivo, si el Congreso se encontraba en sesiones, se constituiría en colegio electoral y, concurriendo cuando menos las dos terceras partes del número total de sus miembros, nombrarían, en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un gobernador interino y, el mismo Congreso, al propio tiempo de hacer tal designación, convocaría a elecciones para gobernador, las que debían verificarse dentro de los dos meses siguientes a la convocatoria, debiendo tomar posesión de su encargo la persona electa, dentro de los treinta días siguientes al de la elección.

En caso de que el Congreso no estuviere en sesiones, la diputación permanente nombraría desde luego un gobernador provisional y convocará en la misma fecha de la designación a elecciones extraordinarias para nombrar gobernador, en los mismos términos anteriormente señalados. Si por alguna circunstancia no se verificaban las elecciones, cesaba de cualquier forma al gobernador interino o provisional y se designaba a otro, haciéndose nueva convocatoria en idéntica forma. Si en esta segunda ocasión no se verificaban las elecciones por responsabilidad del gobernador interino, además de perder su carácter de gobernador sin necesidad

de declaratoria alguna, se consideraba suspenso en sus derechos políticos por el término de cuatro años.

Ahora bien, cuando la falta de gobernador ocurriere en los dos últimos años del período respectivo, y si el Congreso se encontrara en sesiones, se elegía en la forma señalada un gobernador sustituto que debía concluir el período, pero si el Congreso no estuviere en período de sesiones ordinarias, la diputación permanente nombra un gobernador interino y convocaba desde luego al Congreso a sesiones extraordinarias para que se erigiera en colegio electoral e hiciera la elección de gobernador sustituto que debía concluir el período mencionado, sin que tal nombramiento pueda recaer en el que interinamente asuma el Poder Ejecutivo.

Es preciso señalar que, en dichas reformas, se contemplaba que en todos los casos de falta absoluta de gobernador a que se refiere el art. 44, el Presidente del Superior Tribunal de Justicia del Estado, o en su defecto el presidente municipal de la capital o quien ejerza sus funciones, asumían el Poder Ejecutivo, mientras que la diputación permanente hacía el nombramiento de gobernador interino a fin de que el Poder Ejecutivo no quedara acéfalo.

Ahora bien, por lo que respecta a la actual regulación constitucional, derivada de la reforma de 11 de junio de 2008, se establece (art. 38) que cuando la falta absoluta del gobernador del estado ocurra dentro de los 5 primeros años del período respectivo, si el Congreso se encuentra en funciones, se constituye en colegio electoral inmediatamente, y con la concurrencia de cuando menos las dos terceras partes del número total de sus miembros, nombra en escrutinio secreto y por mayoría simple de votos, un gobernador interino, expidiendo, además, la convocatoria para elecciones en un plazo no mayor de diez días naturales contados a partir del siguiente al del nombramiento de gobernador interino.

En los recesos del Congreso, la comisión permanente nombra por mayoría simple un gobernador provisional y debe convocar, en un plazo de 10 días naturales, a sesión extraordinaria para

que el Congreso designe al gobernador interino y expida la convocatoria para elección.

En caso de que la falta absoluta del gobernador ocurra en el último año del período, el Congreso del estado elige con las dos terceras partes del número total de sus miembros, en escrutinio secreto, al gobernador sustituto, pero cuando el Congreso no estuviere reunido, la comisión permanente nombrará un gobernador provisional y convoca sesión legislativa extraordinaria, en un plazo de 5 días naturales, para que, erigido en colegio electoral, haga la designación del gobernador sustituto.

Para finalizar el presente apartado es preciso señalar las últimas reformas que en el rubro del apartado referente al Poder Ejecutivo estatal se han realizado (9 de noviembre de 2004 y de 6 de enero de 2009). Por lo que respecta a las facultades y obligaciones del gobernador que se encuentran contenidas en el art. 42, adquiere especial relevancia la fracción XXIII, en la cual se establece que compete al gobernador turnar al ahora Procurador General de Justicia del Estado los asuntos que deban ventilarse ante los tribunales, para que ejercite ante ellos sus atribuciones legales, sin menoscabo de las facultades del ministerio público, lo anterior obedece al ajuste constitucional sobre la creación de los nuevos órganos autónomos en la entidad chiapaneca.

Asimismo, se realizaron reformas acerca de la organización del Poder Ejecutivo, entre las que destacan las realizadas al art. 43, en el que se establece que, para el despacho de los asuntos administrativos del estado, habrá las secretarías, dependencias, consejería jurídica y entidades que establezca la Ley orgánica de la Administración pública del Estado, en la que se señala las funciones que a cada una corresponde y los requisitos que deben reunir sus titulares. Especialmente, el gobernador del estado debe, además, nombrar como máximo al setenta por ciento de personas del mismo sexo como secretarios de despacho y titulares de las dependencias de la administración pública.

## 2.- Poder Legislativo

Las reformas de 16 de septiembre de 1981, señalan de manera expresa en el artículo 15 que el Poder Legislativo chiapaneco se deposita en una sola cámara de representantes populares, a diferencia de la Constitución de 1825, denominada Congreso del estado, compuesto de diputados que duran en su encargo tres años, sin que exista la posibilidad de reelección de los mismos.

La Constitución establece, desde 25 de noviembre de 2009, que a ningún partido político le serán reconocidos más de 24 diputados, tanto por el principio de mayoría relativa aún cuando hubiere obtenido un porcentaje de votos superior y por 16 diputados por el principio de representación proporcional (actual artículo 16), este diseño es conocido como “cláusula de gobernabilidad”, y pretende garantizar el equilibrio de las principales fuerzas estatales.

En cuanto a la estructura interna del Congreso chiapaneco, éste cuenta, de conformidad con las reformas realizadas el 17 de agosto de 2003, con un órgano de dirección política y de administración denominado “Junta de Coordinación política” y una “Mesa directiva” que será la responsable de la conducción de los trabajos que se desarrollen en el seno del Congreso.

La junta de coordinación política tiene como misión trascendental, expresar la pluralidad del Congreso, funcionando de manera colegiada y formada por los coordinadores de cada uno de los grupos parlamentarios. Las decisiones de la junta de coordinación política se toman por mayoría absoluta, mediante el sistema de voto ponderado, es decir, los respectivos coordinadores representarán tantos votos como integrantes tenga su propio grupo parlamentario.

El presidente de la junta es el coordinador de aquel grupo parlamentario que por sí mismo cuente con la mayoría absoluta en el Congreso, sin embargo, puede existir la posibilidad de que ningún grupo se encuentre en este supuesto, de tal manera que la responsabilidad de presidir la junta tendrá una duración anual, es decir, se

desempeñará sucesivamente por los coordinadores de los grupos, en orden decreciente del número de legisladores que la integren.

Por su parte la mesa directiva del Congreso garantiza que en los trabajos legislativos prevalezca lo dispuesto en la Constitución, la ley y el reglamento interior, conduciendo las sesiones del pleno y asegurar el desarrollo de los debates, discusiones y votaciones, velando a su vez, por el adecuado funcionamiento de las comisiones.

El diputado que funge como presidente de la mesa directiva será el presidente del Congreso y tiene como una función principal conducir las relaciones institucionales con los otros poderes, además le corresponde responder el informe del titular del Ejecutivo estatal. El diputado presidente del Congreso velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de dicho órgano legislativo y por la inviolabilidad del recinto legislativo.

La mesa directiva se integra por un presidente, dos vice-presidentes, dos secretarios y dos prosecretarios, quienes durarán en funciones seis meses, inclusive en los recesos del Congreso en la que, sin mayor trámite, se convertirá en comisión permanente. Es preciso señalar que el nombramiento del presidente de la mesa directiva deberá recaer sucesivamente entre los miembros de los tres grupos parlamentarios con mayor número de diputados, en orden decreciente. En la búsqueda de un adecuado equilibrio en el Congreso, no podrán ocupar el cargo de presidente de la junta de coordinación política y de la mesa directiva, dos diputados del mismo partido político.

También en estas reformas, se establece que el Congreso chiapaneco, para lograr el adecuado funcionamiento de su estructura interna, cuenta con los siguientes organismos de colaboración: Secretaría de Servicios Administrativos, Secretaría de Servicios Parlamentarios, Instituto de Investigaciones Legislativas, Dirección de Asuntos Jurídicos, Dirección de Comunicación Social, y las que establezca su ley orgánica.



Una de la principales funciones que se le ha encomendado al Congreso, es la relativa a la revisión de las cuentas públicas que le presenten tanto el Ejecutivo estatal como los ayuntamientos, contando para ello, de conformidad con las reformas de 23 de octubre de 2001, con el *Órgano de Fiscalización Superior*, a fin de que la rendición de cuentas respecto del gasto público, sean realizadas con exactitud, pero además, que exista justificación de las erogaciones.

No obstante, las reformas de 17 de agosto de 2003, precisan la regulación de dicho órgano, estableciéndose que cuenta con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus funciones, así como para determinar su estructura interna y resoluciones.

El Congreso del estado, es el encargado de designar al titular del Órgano de Fiscalización Superior, con el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, que durará en su cargo siete años, pudiendo ser nombrado nuevamente por una sola vez. La persona que sea nombrado presidir dicho órgano, no podrá formar parte de ningún partido político, ni desempeñar otro empleo, cargo o comisión, salvo los no remunerados, en asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia.

El día 9 de noviembre de 2004, se dieron a conocer las nuevas reformas a la Constitución, entre las que destacan las del art. 18 en la que se señala, que no pueden ser electos como diputados locales el secretario de gobierno, los secretarios de despacho, los subsecretarios de gobierno, el fiscal general del estado, el fiscal adjunto y fiscales regionales, el fiscal electoral, los integrantes de la contraloría de la legalidad electoral, el presidente de la junta local de conciliación y arbitraje y los directores dependientes del Ejecutivo.

### 3.- Poder Judicial

De conformidad con las reformas, de 31 de diciembre de 2008, el

Poder Judicial del estado de Chiapas, es ejercido por los siguientes órganos (art. 49):

- Tribunal Constitucional.
- Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa.
- Tribunal del Trabajo Burocrático.
- Salas Regionales Colegiadas
- Juzgados de Primera Instancia
- Juzgados y Salas Especializadas en Justicia para Adolescentes.
- Juzgados de Paz y Conciliación
- Juzgados de Paz y Conciliación Indígena, y
- Juzgados Municipales.
- Centro de Justicia Alternativa.
- Instituto de la Defensoría Social.
- Consejo de la Judicatura.

En el estado de Chiapas, el Poder Judicial aplicando las figuras y modelos del Poder Judicial de la federación, cuenta con un consejo de la judicatura, que se ocupa de la administración, vigilancia y disciplina que debe regir al Poder Judicial del estado, con excepción de la sala superior.

Además, se estableció que el Tribunal Electoral del Poder Judicial del estado se desempeña como la máxima autoridad jurisdiccional en este campo, teniendo la competencia para funcionar en pleno y en salas, sus sesiones están dotadas de publicidad. Las resoluciones de dicho tribunal serán emitidas con plenitud de jurisdicción y sus fallos serán definitivos.

El funcionario público que se desempeñe como magistrado presidente del Tribunal Constitucional tendrá la representación del Poder Judicial del estado, presidiendo el pleno de la sala superior y del Consejo de la Judicatura. Está obligado a rendir un informe en el mes de diciembre de cada año, sobre el estado que guarda la impartición y administración de justicia, y la situación administrativa del Poder Judicial.

En las reformas (P.O. 6 de noviembre de 2002), se estableció que el Supremo Tribunal de Justicia funciona en una Sala Superior y en Salas Regionales Colegiadas y Unitarias, con las atribuciones y facultades señaladas en la Constitución, la ley orgánica del Poder Judicial y su respectivo reglamento. Además, se establece que los magistrados de la Sala Superior del Supremo Tribunal de Justicia son nombrados por el Congreso del estado, a propuesta del gobernador, debiendo ser aprobado su nombramiento por las dos terceras partes del total de sus integrantes.

El gobernador sometía una terna por cada uno de ellos a consideración del Congreso para que, previa comparecencia de las personas propuestas, designe a los magistrados que deban acceder al cargo. Es preciso señalar que los diputados tienen un plazo de siete días para realizar el nombramiento, si el Congreso no resuelve dentro de dicho plazo ocupará el cargo de magistrado la persona que nombre el gobernador dentro de los propuestos en la terna.

## V. DESAPARACIÓN DE PODERES MUNICIPALES

La Constitución estatal establece procedimiento especial para que, de acuerdo con el artículo 115 CF, las dos terceras partes del Congreso del Estado lleven a cabo la suspensión o desaparición así como la revocación del mandato de algún miembro del ayuntamiento con la obligación de permitir al sujeto de aportar pruebas y ejercer su defensa previa.

Al respecto, resulta ilustrativa la resolución del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que constriñe los alcances del legislador estatal sobre la desaparición de Ayuntamientos:

De la exposición de motivos de la reforma al artículo citado, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983, se advierte que el Poder Reformador de la Constitución Federal estableció como prerrogativa principal de los Ayuntamientos la salvaguarda de su integración y continuidad en el ejercicio de sus funciones de gobierno, toda vez que son el resultado de un proceso de elección popular directa, por el que la comunidad municipal otorga un mandato político a determinado plazo, el cual debe ser respetado, excepto en casos extraordinarios previstos en la legislación local. En ese tenor, si el artículo 115, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece como requisitos para que las Legislaturas Locales suspendan Ayuntamientos o declararen su desaparición, o suspendan o revoquen el mandato de alguno de sus miembros, que la ley prevea las causas graves para ello, que se haya otorgado previamente oportunidad para rendir pruebas y formular alegatos, y que dicho acuerdo de suspensión o desaparición de un Ayuntamiento o de suspensión o revocación del mandato de alguno de sus miembros, sea tomado por las dos terceras partes de los integrantes de la legislatura, es indudable que cualquier acto que afecte tanto el ejercicio de las atribuciones como la integración del mencionado ente municipal, sin cumplir con tales requisitos, es inconstitucional<sup>18</sup>.

La cuestión radica en que la configuración de las causas para suspender, desaparecer o revocar el mandato se remiten a la ley estatal (reserva de ley) que emite el mismo Congreso del estado y, además, tiene la posibilidad de apreciar la oportunidad política de las “causas graves” a las que constriñe el artículo 115, fracción I, párrafo tercero CF.

Sobre esta facultad congresional, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha mencionado que:

---

<sup>18</sup>Tesis: 115/2004. IUS: 180168. 191895 177333.178643

Es válido concluir que dicha facultad se insertó dentro de un marco normativo que tiende a fortalecer el principio de autonomía municipal, entre cuyas características destaca la elección libre de los gobernantes de ese nivel de gobierno, prerrogativa cuyo ejercicio corresponde en primera instancia al Municipio y que sólo, excepcionalmente, en razón de la actualización de hechos o conductas que sean calificadas como causas graves por la respectiva ley local, podrá ser afectada por la Legislatura Local mediante la declaración de desaparición de su órgano de gobierno, el Ayuntamiento, o con la revocación o suspensión de alguno de los miembros que lo integran. En esa medida, por el carácter excepcional de la intervención de las entidades federativas en el régimen de elección y permanencia de los integrantes del órgano de gobierno municipal, se impone concluir que las causas graves que sustenten los decretos legislativos de revocación de mandato de algún miembro de un Ayuntamiento deben generar una afectación severa a la estructura del Municipio y encontrarse plenamente acreditadas con los elementos de prueba conducentes y al tenor de las reglas generales que rigen su valoración, pues de lo contrario los decretos en comento no se apegarán a lo dispuesto en el artículo 115, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>19</sup>

En caso de que exista una “causa grave” determinada por el propio legislador, éste deberá declarar la desaparición o suspensión del ayuntamiento, en su caso, la revocación del mandato de alguno de sus miembros.

En el primer caso, como determina la misma CF (artículo 115, fracción I), si no procede llevar a cabo nuevas elecciones o, en el segundo caso, que entren en funciones los respectivos suplentes, el mismo Congreso deberá designar, entre los vecinos, un concejo municipal que debe concluir el periodo correspondiente.

---

<sup>19</sup>Tesis: 2a. XXXI/2000. IUS: 191895

## *VI. Municipio*

En el ámbito de regulación constitucional del Municipio, el estado de Chiapas no presenta novedades significativas, ya que se ha desaprovechado desarrollar la regulación municipal propia que le permite el artículo 115 CF.

La regulación municipal se ha transformado para ajustarse a las bases constitucionales federales, por lo que, desapareció la figura de las delegaciones que estaban reguladas en ley orgánica municipal, de 22 de noviembre de 1922.

Las reformas de 30 de noviembre de 1926 establecieron la figura de las agencias municipales como órgano del Ayuntamiento en las regiones de cada municipio.

Básicamente, las reformas constitucionales se han centrado en incrementar la división municipal del territorio estatal hasta llegar a los actuales 118 Municipios chiapanecos.

Si bien es cierto, la Constitución de 1921, previó la existencia de 59 municipios del estado, mediante reforma constitucional, de 23 de noviembre de 1922, se realizó una reestructuración municipal para incrementar los municipios (59) y clasificarlos en municipios de 1ª. categoría (16), 2ª. categoría 20 y de 3ª. categoría (60).

Cabe mencionar que la reforma de 10 de junio de 1925, se “restituye” a Mazapa y San Pedro Remate la categoría de municipios. En esta misma tendencia, la reforma de 8 de julio del mismo año, modificaron la categoría municipal de Chamula y Suchiate.

La reforma constitucional, de 28 de febrero de 1930, modificó sustancialmente la división municipal estatal para conformarla con 107 Municipios y, el decreto de reforma, de 1 de marzo de 1933, modificó la división municipal desapareciendo el municipio de Montecristo de Guerrero, la segregación del municipio de La Concordia para crear el municipio de Ángel Albino Corzo.

La reforma constitucional, de 27 de diciembre de 1933, elevó la categoría de la agencia municipal de Santuario Reforma a ni-

vel municipal constituyendo el municipio de Reforma. Unos meses adelante, la reforma de 14 de febrero de 1934, elevó a la agencia municipal de Chanal a la categoría de municipio segregando el territorio del municipio de San Cristóbal Las Casas.

El 26 de noviembre de 1934, se realizó una nueva reagrupación constitucional municipal para determinar que Chiapas se divide en 109 municipios.

Pero las reformas constitucionales en materia de división municipal en el estado volvieron a modificar el mapa estatal (de 12 de noviembre de 1947) para elevar la categoría de la agencia de Chicoasen, que pertenecía al municipio de Copainalá, para crear el municipio de Chicoasen y elevar a nivel municipal a la agencia de Acacoyagua segregándola del municipio de Escuintla al que pertenecía.

Nuevamente, la Constitución estatal se reformó (10 de marzo de 1951) para reordenar la división municipal chiapaneca conformada por 111 Municipios.

La reforma constitucional, de 6 de junio de 1973, desapareció el municipio de Terán para incorporar su territorio al municipio de Tuxtla Gutiérrez.

El 30 de agosto de 1989, la división municipal estatal se reconfigura con la creación del municipio de San Juan Cancuc antigua agencia municipal del municipio de Ocosingo.

El levantamiento zapatista de 1994 influyó en la configuración municipal del territorio estatal, la remunicipalización de algunas regiones de Chiapas, de 1999, promovida por el gobierno del estado, como destaca Araceli Burguete<sup>20</sup>, no considero las exigencias de autonomía y formas de organización indígena sino que se circunscribió a introducir de manera unilateral una nueva organización municipal en regiones zapatistas.

---

<sup>20</sup>Burguete Cal y Mayor, Araceli, *Chiapas: nuevos Municipios para espantar Municipios autónomos*, versión on-line: [www.ucgs.yorku.ca/Indigenous%20Conference/Aracely\\_Burguete.pdf](http://www.ucgs.yorku.ca/Indigenous%20Conference/Aracely_Burguete.pdf)

Por tanto, la reforma constitucional, de 28 de julio de 1999, reorganizó la división territorial del Estado para determinar que Chiapas se integra por 118 Municipios.

En el caso de la alteración de términos municipales, la Constitución estatal determinó que la segregación o incorporación de un municipio a otro la llevaría a cabo el Congreso del estado pero sería necesaria la aprobación de la mayoría de los ayuntamientos que estaban obligados a emitir su decisión dentro de los 90 días. Actualmente (artículo 63) se determina que dicha alteración del territorio municipal debe hacerse con la aprobación de la mayoría de los municipios que deben emitir en 60 días, en caso contrario, se entenderá como favorable.

En el caso de la organización de cada municipio la duración del cargo municipal de elección popular la Constitución estatal determinó los 2 años de duración. Posteriormente, la reforma de 14 de enero de 1931, introdujo un sistema de clasificación de los miembros de los ayuntamientos, señalando la existencia de miembros de primera y miembros de segunda categorías durarían en su encargo los 2 años mientras que los miembros de tercera categoría sólo durarían un año en el cargo municipal.

Además los requisitos “tradicionales” para acceder a los cargos municipales, las reformas constitucionales de 1 y 15 de marzo de 1933, limita sustancialmente dicho acceso ya que determinó la incompatibilidad de dicho cargo con la afiliación o subordinación a alguna organización religiosa, extendiéndose la limitante a los empleados municipales.

Desde las reformas constitucionales, de 31 de mayo de 1961, se establece el período de 3 años para los ayuntamientos, sin que los mismos puedan ser reelectos para el periodo inmediato, salvo el caso de los suplentes, que sí podrían ser electos con el carácter de propietarios para el periodo inmediato siempre que no hayan entrado en funciones por ausencia del propietario. Otro rasgo distintivo de esta reforma consiste en que limita el acceso a los



cargos municipales a los “ciudadanos chiapanecos por nacimiento”, rompiendo así la regulación previa que requería la ciudadanía mexicana.

Las reformas constitucionales, de 11 de noviembre de 1925, señalaban que en caso de la desaparición de algún ayuntamiento o la falta de sus integrantes, se establecía la facultad del Congreso estatal para designar sustitutos. Este procedimiento se modificó con la reforma para abrir la posibilidad de que la designación de dichos sustitutos municipales la pueda llevar a cabo también la comisión permanente del Congreso de entre la terna que enviará el gobernador.

La reforma de 16 de septiembre de 1981 establecieron las bases sobre la desaparición de ayuntamientos cuando se producía la falta absoluta de la mayoría de sus miembros, licencia o causa grave. Dicha reformas regularon que el Poder Legislativo pudiera declarar la desaparición de ayuntamientos y proceder a la convocatoria de elecciones extraordinarias; si la desaparición del órgano de gobierno municipal sucedía en el primer año de la gestión municipal el legislativo nombra una junta municipal compuesta de 3 personas; si dicha desaparición ocurría después del primer año, se conformaba un consejo de gobierno municipal integrado por 5 personas a propuesta del gobernador.

Las reformas constitucionales, de 1 de febrero de 1984, restringieron las posibilidades de la declaración de desaparición de ayuntamientos, ya que dicha declaración debía contar con las dos terceras partes de los integrantes del Congreso o de la comisión permanente, además, el Poder Legislativo debe nombrar entre los vecinos que gocen de buena reputación y sobresalgan por sus méritos culturales y sociales para que integren los concejos municipales respectivos (actual artículo 61).

Cabe apuntar ahora el caso de la reforma electoral estatal, de 25 de noviembre de 2009, que buscaba sustituir los ayuntamientos del estado a través de la designación de concejos municipales

por parte del Poder Legislativo durante un periodo determinado con la idea de ajustar los calendarios electorales federal y estatal.

Esta determinación fue objeto de acción de inconstitucionalidad 87/2009 y acumulada 88/2009, en el que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el voto de ocho ministros, determinó que los supuestos en que el Poder Legislativo tiene posibilidades de designar a los miembros de un concejo municipal están circunscritos a las determinaciones del artículo 115 CF y, además, con algunos límites para impedir la excesiva intervención estatal en asuntos municipales, ya que para esta posibilidad:

Como supuesto previo es necesaria la existencia de un Ayuntamiento en funciones y que el Concejo cubra un periodo que, por alguna de las causas determinadas en ese mismo artículo constitucional, no pueda concluir. Así, la razón de ser de los Concejos Municipales radica en su naturaleza sustituta y emergente con respecto a la figura constitucional del Ayuntamiento. Ahora bien, las causas para que pueda darse esa designación están específicamente delimitadas y consisten en que: a) los Ayuntamientos que estuviesen en funciones no hayan terminado su mandato por alguna de las causas enunciadas en el artículo 115, fracción I, constitucional; b) los Ayuntamientos hayan sido suspendidos o se haya emitido la declaratoria de su desaparición; c) se haya revocado el mandato de sus miembros por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan; d) se haya actualizado la renuncia o falta absoluta de la mayoría de los miembros del Ayuntamiento; y, e) no exista la posibilidad legal de que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones. En suma, por regla general, los Ayuntamientos deben ser elegidos por el voto popular y sólo en casos de excepción la Legislatura Local podrá nombrar a un Concejo Municipal que cubra la dirigencia del Ayuntamiento por un determinado tiempo, aunado a que este nombramiento es individualizado y concreto, por lo que no podrá hacerse mediante una declaración general para varios Ayuntamientos. En ese tenor, el artículo sexto transitorio del Decreto Número 011, mediante el cual se reformaron diversas disposiciones de la Constitución del Estado de Chiapas, pu-

blicado en el Periódico Oficial de la entidad el 25 de noviembre de 2009 es inconstitucional, pues se emitió en circunstancias completamente ajenas a las referidas exigencias constitucionales, ya que, por un lado, los Concejos Municipales que se supone debería nombrar el Congreso de Chiapas no cubrirían un periodo no concluido de los actuales Ayuntamientos, sino que más bien fueron pensados para cubrir un periodo en el que no habría autoridades en los Municipios, situación derivada de la homologación de las elecciones locales y federales y, por el otro, tampoco se actualizó alguno de los restantes supuestos exigidos por el artículo 115, fracción I, constitucional.<sup>21</sup>

## VII. RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

La responsabilidad de los servidores públicos en el estado se ha ido “debilitando” en la medida que se han ido constriñendo las posibilidades que originan la responsabilidad de dichos sujetos a relación especial con el estado.

En el actual ordenamiento constitucional local, el gobernador, diputados locales, presidentes municipales, magistrados y consejeros del Poder Judicial estatal sólo podrán ser responsables por violaciones a la Constitución federal, la Constitución del estado y las leyes que de ellas emanen, especialmente, en la disposición indebida de fondos públicos.

Las reglas constitucionales se especifican de la siguiente manera:

### *1.- Responsabilidad Política*

En el caso de actos u omisiones que “redundan en perjuicio de los interés públicos o de su buen despacho” (artículo 70, fracción I), a través de juicio político al gobernador, diputaos, magistrados y

---

<sup>21</sup>Tesis: 55/2010. IUS: 164827

consejeros del Poder Judicial, secretarios de despacho, procurador general de justicia, fiscal electoral, fiscales de distrito, presidente de la comisión de fiscalización electoral, coordinadores generales, presidentes municipales, consejeros electorales, directores generales y el presidente de la Comisión de Derechos Humanos.

En términos generales, el Congreso del Estado, por declaración de la mayoría absoluta de dicho órgano legislativo, debe acusar al funcionario ante el Tribunal Constitucional. Dicho tribunal deberá determinar la sanción correspondiente por la mayoría de sus miembros.

La sanción correspondiente, derivada de la relación especial de sujeción del servidor público, puede consistir en destitución e Inhabilitación para desempeñar funciones, empleos cargos o comisiones públicas.

## *2.- Responsabilidad penal*

Responsabilidad penal por delitos cometidos por los funcionarios públicos señalados procederá previa declaración de procedencia por parte de las dos terceras partes del Congreso del estado o de la comisión permanente para el caso del gobernador o por mayoría simple para el resto de funcionarios. En caso de que el órgano legislativo determine la procedencia de la causa el funcionario será separado de su encargo y sujeto a las autoridades penales. Cuando la sentencia sea condenatoria y se trate de delitos cometidos durante el ejercicio de su encargo, no cabe posibilidad de conceder indulto al funcionario delincuente.

## *3.- Responsabilidad administrativa*

Responsabilidad administrativa de los funcionarios señalados procede en el caso de que la mayoría del Congreso del estado acuse

ante el Tribunal Constitucional al funcionario lo que producirá la separación inmediata del cargo y la sanción personal (suspensión, destitución e inhabilitación) o patrimonial (beneficio económico y daños evaluables) que corresponda conforme a la ley. Este juicio de responsabilidad administrativa debe resolverse ante de un año a partir del momento en que conozca el órgano jurisdiccional.

Aunque en principio, las disposiciones constitucionales sobre responsabilidad de dichos funcionarios están dirigidas a un objetivo específico, la determinación de la reglas de desarrollo constitucional están depositadas en las respectivas leyes que emita el Congreso.

#### VIII. PROCEDIMIENTO DE REFORMAS E INVOLABILIDAD CONSTITUCIONALES

De conformidad con las reformas de 17 de agosto de 2003, para que las adiciones y reformas puedan ser parte del texto constitucional, es necesaria la aprobación del Congreso para la discusión del proyecto de reformas o adiciones y, posteriormente, el proyecto se publique en el periódico oficial.

Además, la mayoría de los ayuntamientos deben dar su aprobación dentro de los 30 días siguientes a aquél en que hubiere comunicado el proyecto de reformas y/o adiciones, entendiéndose que su abstención como aprobación.

Por lo que respecta a la inviolabilidad constitucional, nadie podrá ser dispensado de acatar sus preceptos, los cuales no perderán su fuerza y vigencia, aún cuando por cualquier circunstancia se interrumpa su observancia, lo anterior según lo establecido en las reformas de 16 de septiembre de 1981.

## IX. PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La regulación constitucional sobre participación del ciudadano en los asuntos públicos está constreñida a la posibilidad de votar y ser votado en las elecciones así como en la iniciativa legislativa. En ambos casos, la posibilidad de participar en asuntos públicos en la mayor parte queda sujeta en todo a las determinaciones de las leyes.

## X. OTRAS INSTITUCIONES. ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS DEL ESTADO, ENTRE EL AVANCE Y LA REGRESIÓN

### *1.- Comisión de los Derechos Humanos*

Dentro del “paquete” de reformas de 2004, se previó la Comisión de Derechos Humanos a la que corresponde la promoción y protección de los derechos humanos, señalándose de manera expresa que la comisión funciona como un organismo público, autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio (artículo 48).

Entre sus facultades destacan la defensa, promoción del respeto, estudio y divulgación de los derechos humanos establecidos en el orden jurídico mexicano y en instrumentos internacionales ratificados por el Estado mexicano, fomentando su respeto y observancia, fortaleciendo con ello la cultura de la legalidad y el respeto a la cultura, costumbres y tradiciones de las comunidades indígenas de la entidad.

La Comisión de los Derechos Humanos se encarga de formular recomendaciones públicas, no vinculantes, así como denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Dicha Comisión de los Derechos Humanos no tiene posibilidades de intervenir, ni conocer de quejas, en asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

La Comisión de los Derechos Humanos se estructura con un consejo general consultivo integrado por 10 consejeros elegidos, a propuesta del Ejecutivo, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso, o en sus recesos, por su comisión permanente. Anualmente son sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fueren propuestos y ratificados para un segundo período. Además, quien funja como presidente de la Comisión de los Derechos Humanos, lo será también del consejo consultivo, el cual debe ser elegido por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso, o en sus recesos, por la comisión permanente, con la misma votación calificada que para la terna que al efecto presente el titular del Poder Ejecutivo.

El presidente de la Comisión de los Derechos Humanos dura en su cargo 4 años, pudiendo ser reelecto por una sola vez y sólo puede ser removido de sus funciones en los términos del título noveno de la Constitución sobre la responsabilidad de los funcionarios públicos. El presidente de la Comisión de los Derechos Humanos debe rendir anualmente al Congreso del estado un informe de las actividades desarrolladas.

#### XI. DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO AUTÓNOMA A LA TRADICIONAL PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL ESTADO

Aunque actualmente la Procuraduría General de Justicia del Estado no es un órgano constitucional dotado de autonomía, resulta relevante exponer esta institución debido a que las reformas de 9 de noviembre de 2004, establecieron un apartado quinto bis referente a los órganos del estado, a la institución del Ministerio Público, que lleva a cabo la investigación y persecución de los delitos del fuero común en ejercicio de sus atribuciones a través de la Fiscalía

General del Estado (anteriormente conocida como Procuraduría General de Justicia del Estado de Chiapas), contando con el auxilio de una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato.

En este orden de ideas, la Constitución de Chiapas señalaba que la Fiscalía General del Estado era un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio que estará presidida por un Fiscal General (anteriormente conocido como Procurador General de Justicia del Estado de Chiapas), quien deberá satisfacer los mismos requisitos que para ser magistrado del Supremo Tribunal de Justicia del Estado.

El Fiscal General era propuesto por el gobernador del estado y designado con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso estatal o, en sus recesos, por la comisión permanente con la misma votación calificada.

La designación o rechazo de la propuesta se deberá realizar dentro de un plazo de 7 días naturales, pues si el Congreso o la comisión permanente no resuelven dentro de dicho plazo, la propuesta del Ejecutivo se tendrá por aprobada. Si la propuesta formulada por el gobernador es rechazada, deberá realizar una nueva, mientras tanto, podrá designar un fiscal interino.

El fiscal general del estado desempeña el cargo para un período de 6 años, pudiendo ser designado para un segundo período. Además, está obligado a presentar anualmente al Congreso del estado un informe de sus actividades. Una de las principales atribuciones del fiscal general es la que se refiere a su intervención en las acciones en materia de control constitucional.

No obstante, la reforma constitucional, de 6 de enero de 2009, determinó regresar con la figura tradicional del modelo federal en el que la Procuraduría General de Justicia del Estado se mantiene como órgano “jerárquicamente subordinado al Gobernador del Estado” (artículo 47, párrafo tercero) y el procurador y los fiscales de distrito pueden “ser removidos libremente por el Titular del Poder Ejecutivo del Estado” (artículo 47).



## XII. ÓRGANOS AUTÓNOMOS EN MATERIA ELECTORAL

### *1.- Los hechos diferenciales de la organización electoral-chiapaneca*

Las mismas reformas constitucionales de 2004 incidieron profundamente en el sistema electoral del Estado, ya que, se reestructuraron los órganos competentes en la materia: Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado, Instituto Estatal Electoral, Fiscalía Electoral y Contraloría de la Legalidad Electoral.

En el caso del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana (antes Instituto Estatal Electoral) se desempeña como un organismo independiente, permanente, imparcial, autónomo y público del Estado, siendo responsable de la preparación, organización y vigilancia de las elecciones estatales y municipales, así como ser corresponsable en la vigilancia de las precampañas.

El instituto cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propio. El consejo general funge como su órgano máximo de dirección y es responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral.

En lo referente al nombramiento del consejero presidente y los consejeros electorales del Instituto Estatal Electoral son elegidos por el Congreso del Estado y, en sus recesos, por la comisión permanente, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, de entre las propuestas que formulen las fracciones parlamentarias. Duran en su cargo 7 años pudiendo ser reelectos para otro período, con el matiz de que no tienen posibilidad de desempeñar otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos que realicen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia pública, no remunerados.

De conformidad con las reformas de 9 de noviembre de 2004, corresponde al Instituto Estatal Electoral el desempeño de las actividades inherentes a la capacitación y educación cívica, así como lo relativo a los derechos y prerrogativas de las asociaciones

y partidos políticos, la impresión de materiales electorales, la preparación de la jornada electoral, la calificación de las elecciones y entrega de las constancias de mayoría o asignación respectivas en los términos que señale la ley, y también la regulación de la observación electoral y los sondeos y encuestas con fines electorales.

Desde la reforma constitucional estatal de 2004, las funciones administrativas electorales encargadas en exclusiva al Instituto Electoral de dicho estado fueron divididas para un mejor funcionamiento del régimen electoral.

El Instituto Electoral mantuvo las funciones administrativas de organizar elecciones (artículo 14.C.I) sólo que se retiraron de sus atribuciones aquéllas funciones referidas a la vigilancia y fiscalización electoral de los gastos de precampañas, campañas, transparencia y fiscalización del financiamiento electoral y, en general, la de investigar y sancionar violaciones a las normas electorales (artículo 14.C. II).

A diferencia del modelo federal derivado de la reforma de 2007-2008 sobre la Unidad de Fiscalización del IFE, en el estado de Chiapas —como apunta Chacón— había transformado sustancialmente la estructura orgánica del régimen electoral de la entidad, de tal forma que, las funciones de fiscalización apuntadas se depositaron en un órgano constitucional autónomo dotado de personalidad jurídica, patrimonio propio, funciones propias (normativa y sancionadora) denominado, actualmente, Comisión de Fiscalización Electoral, encabezada por su Presidente que dura en el cargo 7 años previo nombramiento de Congreso de Estado (ver, Chacón 2007, 219-238).

La Comisión de Fiscalización Electoral del Estado (antes Contraloría de la Legalidad Electoral) es un órgano con carácter autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios (art. 19).

Como se apuntó al inicio de este apartado, las reformas de 9 de noviembre de 2004, establecieron una Fiscalía Electoral que

cumple con funciones de “ministerio público” especializado, pues es la responsable de la investigación y persecución de los delitos electorales. La novedad del modelo estatal diseñado por esta reforma constitucional consistió en que ubicó a esta fiscalía electoral como:

- Órgano constitucional autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios.
- Designación por el Congreso del estado.
- Independencia jerárquica y orgánica del gobernador del estado y del procurador general de justicia del estado.
- Rendición de cuentas ante el Congreso del estado.

El fiscal electoral era nombrado, para un período de ocho años, por el Congreso a propuesta del gobernador del estado, con el voto de las dos terceras partes de los legisladores presentes y, en los recesos de éste, por la comisión permanente con la misma votación de mayoría calificada.

No obstante, este diseño de fiscalía electoral autónoma terminó con la reforma Constitución de 2009, en la que trasladó a la Fiscalía Electoral como parte de la Procuraduría General de Justicia del Estado sin patrimonio propios ni personalidad jurídica y subordinada directamente al procurador e, indirectamente, al gobernador.

### XIII. DEFENSA DE LA CONSTITUCIÓN

#### *1.- Justicia Constitucional Estatal*

Una de las más importantes reformas constitucionales en el estado de Chiapas se refiere a los órganos y figuras de justicia constitucional estatal. Dejando a un lado el inmovilismo constitucional que,

hasta la reforma veracruzana (2000), caracterizaba a todo el sistema constitucional de las entidades federativas, la reforma chiapaneca de 6 de noviembre de 2002, siguiendo el impulso ofrecido por la profunda reforma a la Constitución del estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, además de actualizar algunos de los postulados jurídico-políticos, introdujo novedades en la conformación del Poder Judicial del estado, especialmente referidas a la justicia constitucional.

Debemos advertir al lector que este tema, como se ha venido desarrollando esta participación, se aborda desde la perspectiva histórico-constitucional y, por ende, no se desarrolla un análisis específico sobre estas figuras que, evidentemente, no corresponde llevar a cabo en este momento

En términos generales, la reforma constitucional en esta materia ha intentado actualizar las figuras del sistema de protección a la Constitución del estado y, con algunas deficiencias técnico-jurídicas, fortalecer el sistema constitucional de Chiapas.

## *2.- Órgano de Control Constitucional.*

En la última década el federalismo mexicano ha renovado sus inercias frenadas durante el siglo XX, para favorecer la presencia de las entidades federativas en los esquemas federales pero también se ha reflejado una enorme actividad político-constitucional al interior de cada una de dichas entidades que conforman el Estado Federal Mexicano<sup>22</sup>.

La reforma integral a la Constitución renovó la fuerza normativa que habían tenido otras Constituciones estatales (Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Estado de México y Yucatán) en el inicio del

---

<sup>22</sup>Sobre este tema ver Fix-Zamudio, Héctor, "Relaciones entre los Tribunales locales y los federales en el ordenamiento jurídico mexicano", en *Estudios sobre federalismo, justicia, democracia y derechos humanos. Homenaje a Pedro J. Frías*, Hernández, Antonio María y Diego Valadés (coords.), UNAM, México, 2003, p. 104.

federalismo (1824), a través de mecanismos de protección constitucional estatal como la controversia constitucional, la acción de inconstitucionalidad, la acción por omisión y el juicio de protección de derechos fundamentales. Un ejemplo es el caso del estado de Chihuahua, que desde 1921 estableció el recurso de queja para proteger los derechos reconocidos en su Constitución (actual artículo 10).

La tendencia mencionada tuvo un efecto “dominó” en buena parte de las Entidades federativas, iniciando el cuarto período de desarrollo del constitucionalismo estatal en México como expone Manuel González Oropeza<sup>23</sup>:

Primero	1824-1857	Fortaleza Constitución estatal. Con excepción del periodo centralista de 1835-1846.
Segundo	1857-1917	Fortaleza del federalismo. Excepto invasión francesa de 1862-1867.
Tercero	1917-2000	Prevalencia del ámbito federal, disminución de constitucionalismo estatal
Cuarto	2000-2010	Fortalecimiento de constitucionalismo estatal y relevancia del hecho diferencial.

Si bien es cierto hay una relación estrecha entre la Constitución federal y las respectivas Constituciones de las Entidades federativas, también lo es que, a partir de la reforma constitucional de 2000 en el estado de Veracruz, éstas se caracterizan un renovado espíritu federalista que ha desembocado en un diseño propio y diferenciado del modelo federal y entre entidades federativas.

### 3.- *Diseño Institucional de Control Constitucional Local*

<sup>23</sup>González Oropeza, Manuel, “Desarrollo del control constitucional en las Entidades federativas”, en *La justicia constitucional en las Entidades federativas*, Manuel González Oropeza y Eduardo Ferrer Mac-Gregor (coords.), México, Porrúa, 2006, pp. 386-387.

Uno de los principales elementos para consolidar la “justicia constitucional local” está referido al ámbito interno de la entidad federativa sobre el diseño institucional y la fortaleza de sus mismos órganos encargados de la jurisdicción constitucional estatal.

El análisis del diseño institucional entre ambas entidades federativas, en principio, parece uniforme ya que depositan su órgano de jurisdicción constitucional en el mismo Poder Judicial del estado, independientemente de su denominación actual de Tribunal Constitucional que concentra la función de jurisdicción constitucional.

#### *4.- Cambio de diseño institucional en Chiapas*

Uno de los elementos que fortalecen a la Constitución radica en su supremacía y en la “fuerza normativa” de la que habla Hesse<sup>24</sup>. No obstante, en el caso de Chiapas, una de las principales características del modelo constitucional del estado consiste en su permanente modificación que se ha realizado desde 2001 en que se reintrodujeron mecanismos de defensa constitucional local y que, dicho sea de paso, han atrasado la consolidación y fortaleza del régimen de justicia constitucional en el estado. Veamos los cambios vertiginosos que se han sucedido en la materia.

En primer término, se realizó una profunda reforma al Poder Judicial del estado para otorgarle facultades de jurisdicción constitucional, sin seguir estrictamente el modelo difuso o el concentrado de justicia constitucional, ya que, la sala superior del Supremo Tribunal de Justicia del Estado tenía entre sus funciones garantizar la supremacía y control de la Constitución.

Cabe resaltar que la sala superior<sup>25</sup> estaba vinculada orgá-

<sup>24</sup>Hesse, Konrad, “La fuerza normativa de la Constitución”, en *Escritos de Derecho constitucional*, Madrid, CEPC, 1992, p. 57.

<sup>25</sup>Integrada por 7 Magistrados nombrados por el Congreso del Estado a propuesta del Gobernador.

nicamente a la estructura del Poder Judicial estatal, por lo que, no se trata de un órgano autónomo al estilo del modelo europeo de jurisdicción constitucional (España o Alemania).

*5.- Decreto no. 147 de Reforma de 16 de mayo de 2007*

Esta reforma al sistema de justicia constitucional local presenta características importantes que no debemos perder de vista para ubicar la mutación permanente del texto constitucional estatal, ya que representa inestabilidad, incertidumbre y desconfianza en el diseño de control constitucional y evidencian el carácter servicial del órgano reformador de la Constitución estatal encabezado por el Congreso del Estado.

En términos generales, la reforma de 2007 incide en aspectos esenciales:

Un cambio nominal al “Supremo Tribunal de Justicia por el del Magistratura Superior de Estado, atendiendo a su conformación y a la calidad de sus altas funciones como tribunal de control constitucional y de tribunal de revisión o de alzada, dada la duplicidad de funciones que realiza como máxima instancia en una jurisdicción”.

Integración del Poder judicial por el “Tribunal Constitucional y Salas Regionales Colegiadas...”. En este mismo sentido, según la exposición de motivos enviada por el Poder Ejecutivo, el Tribunal Constitucional reduce sus miembros de 7 a 3 Magistrados, ya que “dada su naturaleza del mismo y de sus seriación de toda actividad distinta de la constitucional” provocaría a dicho Tribunal a reducir o “adelgazar” sus funciones y, por tanto, no resulta necesario un mayor número de magistrados.

Aunado a lo anterior, se estableció que las decisiones del Pleno de Tribunal Constitucional se adoptaran por unanimidad de sus 3 Magistrados, lo que a todas luces implica no sólo la inopera-

tividad del mismo órgano jurisdiccional sino la limitación a diferir de los magistrados y obligarlos adoptar una decisión uniforme que deja a un lado el fructífero papel que han tenido en la doctrina de los Tribunales Constitucionales los votos particulares contra la mayoría.

#### *6.- Reforma de 10 de junio de 2008*

Por lo que aquí interesa la reforma de junio de 2008 incrementa el número de Magistrados constitucionales (3 a 5) para ofrecer mayor pluralidad —según la iniciativa— independientemente de las cuestiones presupuestales y de carga de trabajo sobre la que se sostuvo la reforma de 2007<sup>26</sup>.

Ahora bien, cuándo se estudia el diseño resaltan 3 cuestiones esenciales:

- a. Enorme condicionamiento en el nombramiento de los magistrados sometidos a la decisión política.
- b. Falta de formación y experiencia de los Jueces en jurisdicción constitucional, y
- c. Eficacia de su actuación.

---

<sup>26</sup>Según los escasos datos estadísticos del propio Poder Judicial del Estado de Chiapas, en 2009, se atendieron 5 controversias constitucionales. Ver: <http://www.poderjudicialchiapas.gob.mx/transparencia/archivos/sistemas/pdf/tribunalsuperior/fraccion20/INDICADORES%20DE%20GESTION-2009.pdf> (consultado el 11 de enero de 2010). Según los datos del estudio de Julio Bustillos, durante 2000-2007, se conocieron 4 Controversias Constitucionales locales en Chiapas, de las cuales sólo 1 llegó a la resolución de fondo. Bustillos, Julio, “La realidad de la justicia constitucional local mexicana del siglo XXI (a través de sus resoluciones definitivas)”, *Cuestiones Constitucionales*, No. 21, julio-diciembre, UNAM, México, 2009, pp. 109-127.



7.- *Debilidad del mecanismo de nombramiento*

Una de las partes esenciales de la fortaleza del Poder Judicial consiste en el nombramiento, permanencia, promoción y remoción de sus miembros<sup>27</sup>. Como es común en el régimen político de las entidades federativas existe una enorme dependencia al Poder Ejecutivo lo que se refleja no sólo en el funcionamiento de la administración pública que representa el caso más ejemplificativo y común. Sino que además el Poder Legislativo<sup>28</sup> y el Poder Judicial se ven inmersos en la misma dependencia y controles del gobierno.

La cuestión se agrava cuando existen mecanismos insuficientes para la designación de los magistrados, entre ellos, los de jurisdicción constitucional, para utilizar el ejemplo de la reforma de 24 de junio de 2009:

“Artículo 59. Los magistrados serán nombrados por el Congreso, a propuesta de Gobernador del Estado, con excepción de los que integren el Tribunal Electoral. En los recesos del Congreso la Diputación Permanente hará el nombramiento, con carácter provisional, en tanto aquél se reúne y da la aprobación definitiva”.<sup>29</sup>

El nombramiento se reduce a verificar que se reúnen una serie de requisitos mínimos (edad<sup>30</sup>, formación académica<sup>31</sup>, experiencia, historial político y religioso<sup>32</sup>, etcétera), pero en ningún caso se hace un análisis más detallado de los candidatos (cómo sí

<sup>27</sup>González Pérez, Jesús, *La selección de los jueces*, Thomson/Civitas, Pamplona, 2008.

<sup>28</sup>La idea central del modelo liberal de separación de funciones implica que la independencia judicial (*lato sensu*) consiste en el no sometimiento o subordinación de cualquier órgano de Poder judicial a ningún otro órgano del Estado que signifique la ruptura de la neutralidad, imparcialidad y objetividad que constitucionalmente deben cumplir.

<sup>29</sup>Ver artículo 50 párrafo segundo CCh.

<sup>30</sup>Ver artículo 53. II CCh.

<sup>31</sup>Ver artículo 53.III CCh.

<sup>32</sup>En Chiapas ver el artículo 53.V y VI CCh.

sucede en Estados Unidos de América), entrevistas públicas o en el que el candidato propuesto pueda demostrar mediante exposiciones orales y escritas, ante un panel de diputados, académicos y abogados de prestigio, sus conocimientos sobre Derecho constitucional<sup>33</sup>, Derecho procesal constitucional, Derecho público, como mínimo.

Aunado a lo anterior, la situación se recrudece con el carácter servicial que adopta el Congreso del estado a las decisiones o voluntad externa, por lo que, el mecanismo de nombramiento pierde toda su esencia y sencillamente se reduce a avalar legislativamente la voluntad del Gobierno.

#### *8.- Permanencia y destitución*

Los magistrados del TC son nombrados por las 2/3 partes del Congreso o de la diputación permanente, por nueve años improrrogables a propuesta de gobernador.

Los magistrados, en general, pueden ser sustituidos por prevaricación, mediante juicio político y mediante juicio de responsabilidad administrativa.

Forman parte del jurado de sentencia para definir la sanción correspondiente presentada por el Congreso como acusador.

#### *9.- Eficacia de los órganos*

En un estudio empírico publicado por la UNAM en 2008, Julio Bustillos expone que los órganos de jurisdicción constitucional local son ineficaces (35%) ya que hasta esa fecha, sólo en 6/20 entidades

---

<sup>33</sup>Para ser Magistrado del Tribunal Constitucional de Chiapas se requiere acreditar “conocimientos especializados en materia constitucional” (artículo 53.VII CCh).

federativas habían resuelto de fondo algún asunto<sup>34</sup>, lo que, demuestra una vez más, las debilidades actuales a las que se enfrenta la “justicia constitucional local”.

Si bien es cierto las entidades federativas que han diseñado sus propios mecanismos de control constitucional comparten —en términos generales— las figuras procesales de control, después de recorrido reiniciado en 2000 por la Constitución del estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, los retos consisten en descender en la configuración de los procedimientos, órganos y relaciones con el Poder Judicial federal.

---

<sup>34</sup>Bustillos, Julio, *Op. Cit.*, pp. 46 a 47.



**CHIAPAS Y SU LEGISLACIÓN EN  
MATERIA DE EJECUCIÓN PENAL:  
UN ANÁLISIS CON PERSPECTIVA  
DE GÉNERO**

CORINA GIACOMELLO



## INTRODUCCIÓN

Las personas privadas de la libertad son sujetos de derecho en una situación de vulnerabilidad, causada por las propias condiciones de la privación de la libertad. Es responsabilidad del Estado y de las entidades estatales fungir como garantes de los derechos de las personas reclusas. Para poder cumplir cabalmente la función de la pena privativa de la libertad establecida en la Constitución, a saber, la reinserción social, el principio de igualdad debe ir acompañado de medidas no discriminatorias orientadas a visibilizar, atender y satisfacer las necesidades específicas de cada grupo, corrigiendo la tendencia por la cual el sistema penitenciario está orientado alrededor de las características y necesidades del grupo poblacional mayoritario: los varones. En cambio, la población penitenciaria es un conjunto heterogéneo de personas titulares de derechos, y un grupo específico (a su vez con diferencias internas por edad, orientación sexual, origen étnico y nacional, entre otras) es el de las mujeres. En el diseño de la legislación penitenciaria, así como en su implementación, debe introducirse y aplicarse de manera transversal la perspectiva de género, es decir, “un enfoque analítico y metodológico que tiene como fundamento la teoría de género y que visualiza a hombres y mujeres en tanto sujetos históricos, contruidos socialmente, producto de una organización social determinada” (Pérez Duarte y Noroña, 2007:34).

El objetivo de este artículo es revisar si la legislación penitenciaria chiapaneca tiene perspectiva de género y, de no ser así, qué observaciones y cambios se le podrían aportar.

En la primera parte analizo cuáles son algunos de las implicaciones de la falta de la perspectiva de género en la ejecución de la pena y los instrumentos internacionales que pueden servir como base para suplir la tradicional ceguera de género que permea el sistema penitenciario. En la segunda, reviso la legislación chiapaneca y, en el curso del análisis, elaboro propuestas basadas en el marco descrito previamente.

### *1. La perspectiva de género en la ejecución penal*

En México, los derechos humanos de las personas privadas de la libertad están consagrados a nivel constitucional. En el artículo 18 se establece que “el sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley.”

El fin de la pena sería, entonces, la reinserción de la persona acusada de cometer un delito y la prevención de la reincidencia. El maestro Sarre explica que la reinserción social debe considerarse como *un principio* y no en el sentido literal del término. Bajo ese supuesto, la reinserción consistiría de un conjunto de derechos y de criterios de justicia penitenciaria (Sarre, 2010: 6).

El acto de reclusión convierte al Estado en *garante* de los derechos de las personas privadas de la libertad (CIDH, 2011). Por ende, es el Estado que debe hacerse cargo del cumplimiento de los derechos de las personas privadas de la libertad y de proveer las condiciones para su respeto.



Siempre de acuerdo a Sarre, los derechos de las personas privadas de la libertad pueden clasificarse en cuatro grupos: a) derechos que se conservan; b) derechos que se pierden o suspenden; c) derechos que se restringen; y d) derechos que se adquieren con la imposición de la sanción penal o la reclusión durante el proceso (Sarre, 2010: 12). Al primer grupo pertenecen, entre otros, el derecho a la dignidad, la igualdad y la no discriminación, la legalidad, la libertad sexual y la libertad de procrear. En el segundo grupo encontramos, por ejemplo, la libertad personal y otros derivados de la ejecución de la sentencia, como los derechos políticos.

El tercer grupo de derechos, es decir, lo que se ven restringidos, incluye la libertad de asociación, reunión y expresión, la inviolabilidad del domicilio y la prohibición de la trascendencia de la pena hacia otras personas, por proporcionar algunos ejemplos de los citados por el autor.

Con esto, explica Sarre, no quiere decir que estos derechos se reducen *tout court*, no es una cuestión de todo o nada, sino su restricción debe ser proporcional a las circunstancias. Entre los derechos listados por el maestro se incluye el interés superior del niño o de la niña, refiriéndose a las hijas e hijos de los internos que viven afuera de la prisión. Ahora bien, si bien efectivamente la condición de reclusión restringe la aplicación de este principio, ello no significa que las autoridades deban considerarlo como suspendido. Al contrario, deben aplicarse esos mecanismos que permitan satisfacer el interés superior del niño *pese a* la reclusión, por ejemplo estableciendo condiciones dignas de visita, alojando al interno o la interna cerca de su domicilio facilitando las comunicaciones con sus familiares, etcétera.

La privación de la libertad, en su fase de ejecución o de prisión preventiva, otorga nuevos derechos, fruto del acto de la reclusión mencionado con anterioridad, que pone al Estado en posición de garante frente a las personas que ha decidido privar de su libertad. Estos derechos corresponden a *actividades prestacionales* que

son *exigibles* por la población interna (Sarre, 2010). Entre ellos se incluyen los que están establecidos en el artículo 18 de la Constitución, pero también el acceso a la alimentación, el agua potable, insumos para el aseo personal y de la estancia, insumos para el cuidado y el higiene personal, ropa de cama, colchones, etcétera.

Desde la promulgación de las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos de las Naciones Unidas se han ido estableciendo, a través de documentos internacionales e interamericanos –a los cuales volveré más adelante–, una serie de principios y consensos sobre la obligatoriedad de los Estados de proveer dichos insumos y servicios básicos que permitan el cumplimiento cabal da una estancia digna en reclusión.

Sin embargo, este conjunto de principios y derechos ocultan una trampa: la trampa de la *igualdad* en el sentido estricto de la palabra. Ésta conlleva otras trampas: la de la neutralidad de la norma, de la homogeneidad de la población y de la asimilación de las diferencias al grupo hegemónico sujeto a la privación de la libertad: los hombres. En la ejecución de la pena, al igual que en el derecho en sentido amplio, el principio de la igualdad termina convirtiéndose en un trampolín para la desigualdad y la discriminación, puesto que invisibiliza a los sujetos que no forman parte del grupo mayoritario y tienen otras necesidades. Entre los grupos invisibilizados encontramos a las mujeres, los niños y niñas que viven en prisión con ellas, las personas indígenas, los y las adolescentes, las personas extranjeras, las discapacitadas y las que tienen una orientación sexual o genérica diferente de la orientación heterosexual que considera sólo a dos géneros: los hombres y las mujeres heterosexuales.

Además de los derechos básicos que todo Estado debe garantizar a su población interna, por cada grupo específico deben proveerse las condiciones para que su asimilación al grupo dominante no se convierta en discriminación. Estas medidas específicas no serán discriminatorias, sino instrumentos adecuadamente

pensados para combatir la discriminación que un trato igual conllevaría.

Los derechos específicos derivados de la condición de cada grupo deben estar consagrados, *in primis*, en la ley, para que se vuelvan exigibles y tangibles en el funcionamiento práctico de las prisiones.

En la siguiente parte me enfoco en el grupo de las mujeres y su inserción en el sistema penitenciario.

### *1.1 Las mujeres en el sistema penitenciario*

El sistema penitenciario suele caracterizarse por ceguera de género, es decir, por la invisibilización de las necesidades específicas de las mujeres y su asimilación a las de la población masculina (CEJIL, 2006: 12). Lo anterior generalmente se justifica argumentando que las mujeres en reclusión son pocas en comparación con la contraparte varonil (Almeda, 2002). Esta inferioridad numérica marca la inserción de las mujeres en el espacio penitenciario.

Un indicador muy claro es la falta de centros exclusivos para mujeres, lo cual tiene una cascada de efectos. Una primera consecuencia es que las mujeres son alojadas en centros muy alejados de su domicilio, lo cual afecta sus lazos familiares, la relación con sus hijas e hijos y el acceso a mecanismos de defensa legal adecuados. Otra implicación de la falta de centros es que pueden ser alojadas en anexos, secciones o pabellones de centros varoniles. Los centros mixtos pueden garantizar que las mujeres estén más cerca de su domicilio. No obstante, las dinámicas internas de los centros pueden convertirse en una desventaja para las internas. Con respecto al acceso a los servicios básicos, las mujeres sufren de menores oportunidades en términos laborales, de capacitación para el trabajo, de educación, recreación y salud. Lo anterior depende de que se dé preferencia a la sección varonil, hacia la cual se

dirigen la mayoría de los fondos disponibles, aunque las condiciones laborales y educativas son deficientes e insuficientes también para los hombres en prisión (Giacomello, 2013).

A menudo, las mujeres no cuentan con instalaciones médicas propias, lo cual implica que sean atendidas a menudo en la sección masculina, después de los hombres, viéndose así expuestas a situaciones de riesgo, y siempre como un apéndice menos importante y olvidado. Como señala la guía de *Penal Reform International*, Asociación para Prevenir la Tortura, la Unión Europea y UK Aid sobre mujeres privadas de la libertad (*Penal Reform International et. al.*, 2013), en las cárceles suele haber inadecuados servicios higiénicos y de salud sexual y reproductiva específicos del género. A las mujeres no se les suelen proporcionar toallas sanitarias, además que en muchos casos no tienen acceso a servicios de prevención y atención centrados en las necesidades específicas del género (por ejemplo, cáncer cervical y de mama y menopausia). Esta situación se presenta también en el caso de las mujeres embarazadas y lactantes. Las mujeres que viven en prisión con sus hijas e hijos a menudo no tienen acceso a la debida atención médica antes y después del parto ni a atención pediátrica, alimentación especial, leche o pañales (Giacomello, 2013 b).

Otro aspecto que sobresale en los trabajos sobre mujeres en reclusión es el trato diferencial que regula el régimen de las visitas familiares e íntimas. Las mujeres ven restringido, prohibido o anulado el ejercicio de sus derechos sexuales, puesto que en las cárceles femeniles o en las secciones femeniles de centros mixtos se aplican criterios más rígidos para la concesión del derecho a la visita íntima (Antony García, 2005; Hernández Castillo, 2010).

Desde finales de los años ochenta, pero con mayor prominencia desde la década de los noventa, el número de mujeres en prisión ha aumentado a nivel mundial. Si bien siguen representando una minoría (las mujeres en reclusión representan alrededor del 5% de la población penitenciaria total, con variaciones regiona-

les y locales), el incremento de la población penitenciaria femenil ha despertado la atención y el interés sobre este grupo y, sobre todo, sobre las condiciones de discriminación que suelen sufrir en el sistema penitenciario. En el *Handbook for prison managers and policymakers on Women and imprisonment* (UNODC, 2008) de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por su sigla en inglés) se afirma que las mujeres constituyen un grupo vulnerable en las prisiones en razón de su género y elucida algunos factores que subyacen su vulnerabilidad y necesidades correspondientes, a saber:

1. La dificultad en tener acceso a la justicia en igualdad de condiciones que los hombres;
2. Su victimización desproporcionada producto de abuso físico o sexual anterior al encarcelamiento;
3. Un nivel alto de problemas de salud mental, a menudo como resultado de violencia familiar y abuso sexual;
4. Un alto nivel de dependencia de drogas o alcohol;
5. La angustia que el encarcelamiento tiene para las mujeres, conduciendo incluso al desarrollo de problemas de salud mental o a la exacerbación de enfermedades mentales ya existentes;
6. El abuso sexual y la violencia en contra de las mujeres en prisión;
7. La alta probabilidad de que sean las responsables a sus hijos, sus familias y otras personas;
8. Necesidades de salud específicas determinadas por su género que no son atendidas adecuadamente;
9. La estigmatización posterior a su liberación, la victimización y el abandono por parte de la familia.

El progresivo reconocimiento de las circunstancias específicas de las mujeres internas se ve reflejado en los instrumentos internacionales sobre personas en reclusión y otros conexos.

### 1.2 El reconocimiento de los derechos de las mujeres internas, sus hijos e hijas, en los textos internacionales

En el sistema universal de protección de los derechos humanos, los siguientes textos abordan de una u otra manera derechos de las personas privadas de la libertad y derechos y necesidades específicas de las mujeres en prisión:

- *Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos;*
- *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos;*
- *Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer;*
- *Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes;*
- *Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión;*
- *Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las Medidas no Privativas de libertad “Reglas de Tokio”;*
- *Convención sobre los Derechos del Niño;*
- *Principios Básicos para el Tratamiento de Reclusos;*
- *Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.*

Las mujeres aparecen de manera específica en los siguientes artículos de las Reglas Mínimas:

Art. 8°. Los reclusos pertenecientes a categorías diversas deberán ser alojados en diferentes establecimientos o en diferentes secciones dentro de los establecimientos, según su sexo y edad, sus antecedentes, los motivos de su detención y el trato que corresponda aplicarles. Es decir que: a) Los hombres y las mujeres deberán ser reclusos, hasta donde fuere posible, en establecimientos diferentes; en un establecimiento en el que se reciban hombres y mujeres, el conjunto de locales destinado a las mujeres deberá estar completamente separado; b) Los detenidos en prisión preventiva deberán ser separados de

los que están cumpliendo condena; c) Las personas presas por deudas y los demás condenados a alguna forma de prisión por razones civiles deberán ser separadas de los detenidos por infracción penal; d) Los detenidos jóvenes deberán ser separados de los adultos.

Art. 23. 1) En los establecimientos para mujeres deben existir instalaciones especiales para el tratamiento de las reclusas embarazadas, de las que acaban de dar a luz y de las convalecientes. Hasta donde sea posible, se tomarán medidas para que el parto se verifique en un hospital civil. Si el niño nace en el establecimiento, no deberá hacerse constar este hecho en su partida de nacimiento. 2) Cuando se permita a las madres reclusas conservar su niño, deberán tomarse disposiciones para organizar una guardería infantil, con personal calificado, donde estarán los niños cuando no se hallen atendidos por sus madres.

Art. 53. 1) En los establecimientos mixtos, la sección de mujeres estará bajo la dirección de un funcionario femenino responsable, que guardará todas las llaves de dicha sección del establecimiento. 2) Ningún funcionario del sexo masculino penetrará en la sección femenina sin ir acompañado de un miembro femenino del personal. 3) La vigilancia de las reclusas será ejercida exclusivamente por funcionarios femeninos. Sin embargo, esto no excluirá que funcionarios del sexo masculino, especialmente los médicos y personal de enseñanza, desempeñen sus funciones profesionales en establecimientos o secciones reservados para mujeres.

Más de cincuenta años después desde la aprobación de las Reglas Mínimas, la comunidad internacional reunida en las Naciones Unidas reconoció y atendió la necesidad de contar con un instrumento que recopile y enfrente las necesidades específicas de las mujeres en reclusión. En 2010 se aprobaron las “Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes”, conocidas como las Reglas de Bangkok (las Reglas, de aquí en adelante). Como se especifica en el texto de las Reglas, éstas complementan

las Reglas Mínimas y las Reglas de Tokio y dan visibilidad a aquellos asuntos que conciernen específicamente a las mujeres en reclusión y pueden fungir como un punto de partida para el diseño de instrumentos legislativos y sistemas penitenciarios.

Algunos puntos señalados por las Reglas son el derecho de las mujeres a que sus necesidades de salud específicas de género sean debidamente atendidas, la responsabilidad de las autoridades de mantener y fomentar los lazos de las reclusas con sus familias, especialmente con sus hijas e hijos y la importancia de adoptar medidas alternativas a la prisión, sobre todo en el caso de las mujeres que son madres.

A continuación reproduzco algunas de las Reglas:

*Regla 18*

Las reclusas tendrán el mismo acceso que las mujeres de su misma edad no privadas de libertad a intervenciones de atención preventiva de la salud pertinentes a su género, como pruebas de Papanicolau y exámenes para la detección de cáncer de mama y otros tipos de cáncer que afecten a la mujer.

*Regla 41*

Para efectuar una evaluación de riesgos y una clasificación de las reclusas en que se tengan presentes las cuestiones de género, se deberá:

- a) Tener en cuenta que las reclusas plantean un menor riesgo para los demás en general, así como los efectos particularmente nocivos que pueden tener las medidas de alta seguridad y los grados más estrictos de aislamiento en las reclusas;
- b) Posibilitar que a efectos de la distribución de las reclusas y la planificación del cumplimiento de su condena se tenga presente información fundamental sobre sus antecedentes, como las situaciones de violencia que hayan sufrido, su posible historial de inestabilidad mental y de consumo de sustancias, así como sus responsabilidades maternas y de otra índole relativas al cuidado de los niños;



c) Velar por que en el régimen de cumplimiento de su condena se incluyan programas y servicios de rehabilitación ajustados a las necesidades propias de su género;

d) Velar por que se albergue a las reclusas que requieran atención de salud mental en recintos no restrictivos y cuyo régimen de seguridad sea lo menos estricto posible, así como por que reciban tratamiento adecuado en lugar de asignarlas a centros cuyas normas de seguridad sean más rigurosas por la exclusiva razón de que tengan problemas de salud mental.

*Regla 64*

Cuando sea posible y apropiado se preferirá imponer sentencias no privativas de la libertad a las embarazadas y las mujeres que tengan hijos a cargo, y se estudiará imponer sentencias privativas de la libertad si el delito es grave o violento o si la mujer representa un peligro permanente, pero teniendo presentes los intereses superiores del hijo o los hijos y velando por que se adopten disposiciones apropiadas para el cuidado de esos hijos.

Al momento de analizar la legislación de Chiapas me referiré de manera puntual y constante a las Reglas.

En el sistema interamericano de protección de los derechos humanos cabe mencionar la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer y los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas. Algunos de los principios que conciernen el tema en discusión son:

Principio II

Igualdad y no discriminación

[...] No serán consideradas discriminatorias las medidas que se destinen a proteger exclusivamente los derechos de las mujeres, en particular de las mujeres embarazadas y de las madres lactantes; de los

niños y niñas; de las personas adultas mayores; de las personas enfermas o con infecciones, como el VIH-SIDA; de las personas con discapacidad física, mental o sensorial; así como de los pueblos indígenas, afrodescendientes, y de minorías. Estas medidas se aplicarán dentro del marco de la ley y del derecho internacional de los derechos humanos, y estarán siempre sujetas a revisión de un juez u otra autoridad competente, independiente e imparcial.

#### Principio X

##### Salud

[...] Las mujeres y las niñas privadas de libertad tendrán derecho de acceso a una atención médica especializada, que corresponda a sus características físicas y biológicas, y que responda adecuadamente a sus necesidades en materia de salud reproductiva. En particular, deberán contar con atención médica ginecológica y pediátrica, antes, durante y después del parto, el cual no deberá realizarse dentro de los lugares de privación de libertad, sino en hospitales o establecimientos destinados para ello. En el caso de que ello no fuere posible, no se registrará oficialmente que el nacimiento ocurrió al interior de un lugar de privación de libertad.

[...] En los establecimientos de privación de libertad para mujeres y niñas deberán existir instalaciones especiales, así como personal y recursos apropiados para el tratamiento de las mujeres y niñas embarazadas y de las que acaban de dar a luz.

[...] Cuando se permita a las madres o padres privados de libertad conservar a sus hijos menores de edad al interior de los centros de privación de libertad, se deberán tomar las medidas necesarias para organizar guarderías infantiles, que cuenten con personal calificado, y con servicios educativos, pediátricos y de nutrición apropiados, a fin de garantizar el interés superior de la niñez.

Principio XII

Albergue, condiciones de higiene y vestido

*1. Albergue*

Las personas privadas de libertad deberán disponer de espacio suficiente, exposición diaria a la luz natural, ventilación y calefacción apropiadas, según las condiciones climáticas del lugar de privación de libertad. Se les proporcionará una cama individual, ropa de cama apropiada, y las demás condiciones indispensables para el descanso nocturno. Las instalaciones deberán tomar en cuenta las necesidades especiales de las personas enfermas, las portadoras de discapacidad, los niños y niñas, las mujeres embarazadas o madres lactantes, y los adultos mayores, entre otras.

*2. Condiciones de higiene*

[...] Se proveerá regularmente a las mujeres y niñas privadas de libertad los artículos indispensables para las necesidades sanitarias propias de su sexo.

Principio XIX

Separación de categorías

Las personas privadas de libertad pertenecientes a diversas categorías deberán ser alojadas en diferentes lugares de privación de libertad o en distintas secciones dentro de dichos establecimientos, según su sexo, edad, la razón de su privación de libertad, la necesidad de protección de la vida e integridad de las personas privadas de libertad o del personal, las necesidades especiales de atención, u otras circunstancias relacionadas con cuestiones de seguridad interna.

En particular, se dispondrá la separación de mujeres y hombres; niños, niñas y adultos; jóvenes y adultos; personas adultas mayores; procesados y condenados; y personas privadas de libertad por razones civiles y por razones penales.

## 2. El sistema penitenciario de Chiapas

El sistema penitenciario chiapaneco está a cargo de la Subsecretaría de Ejecución de Sanciones Penales y Medidas de Seguridad de la Secretaría de Seguridad Pública y Participación Ciudadana del gobierno del estado.

Existen diecisiete establecimientos penitenciarios, entre centros para sentenciados, procesados y menores infractores. A estos hay que añadir cinco cárceles estatales y una municipal.

De acuerdo a información de la Comisión Nacional de Seguridad actualizada a mayo de 2013, la población estaba distribuida cómo se muestra en la siguiente tabla.

Fuero común										
Procesados				Sentenciados				Total	%	
Hombres	Mujeres	Subtotal	%	Hombres	Mujeres	Subtotal	%	6,346	90.83	
2,725	215	2940	46.33	3,298	108	3,406	53.67			
Fuero federal										
Procesados				Sentenciados				Total	%	
Hombres	Mujeres	Subtotal	%	Hombres	Mujeres	Subtotal	%	641	9.17	
349	45	394	61.47	220	27	247	38.53			
Total general								6,987		
Porcentaje nacional								2.85%		

*Fuente: Elaboración propia a partir de Comisión Nacional de Seguridad, "Cuaderno mensual de información estadística nacional", mayo de 2013.*

A nivel nacional, Chiapas es el séptimo estado con más sobrepoblación (Comisión Nacional de Seguridad, 2013), contando con más de dos mil personas internas por encima de su capacidad real. Más de 50 por ciento de la población se encuentra repartida entre el Centro para sentenciados El Amate y el de Tapachula Varonil.

Cabe señalar que 90 por ciento de la población está acusada de delitos del fuero común y casi la mitad se encuentra procesada. Si bien, se necesitaría un estudio más a fondo de tipo cualitativo, estos datos sugieren que debe profundizarse la aplicación de medidas alternativas a la prisión preventiva, mecanismos sustitutivos de la pena privativa y beneficios preliberacionales, para despresurizar el sistema y evitar el hacinamiento.

Las mujeres son en total 395, es decir, poco más de 5 por ciento del total, lo cual es ligeramente más alto que el promedio nacional (4.89 por ciento) y se encuentran alojadas en los siguientes centros mixtos: El Amate, San Cristóbal de Las Casas, Tonalá, Comitán de Domínguez, Playas de Catazajá y Chiapa de Corzo. En Tapachula se encuentra el centro femenino del estado. Cabe señalar que a nivel nacional sólo existen diez centros estatales exclusivos para mujeres y dos federales frente a un total de 418 centros penitenciarios, por lo tanto él de Chiapas es uno de los pocos existentes.

De acuerdo a las estadísticas penitenciarias nacionales disponibles para el mes de mayo de 2013, en Playa de Catazajá y Comitán había solamente dos mujeres que convivían con una población de más de trescientos y de doscientos internos respectivamente.

En el Informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) sobre mujeres en reclusión (CNDH, 2013), se señalan algunos aspectos de las condiciones de vida de las internas que se encuentran en el centro femenino de Tapachula y en algunos centros de readaptación mixtos. La Comisión observa que en general no hay personal médico ni material de curación suficiente. Además, no cuentan con médicos especialistas para la atención específica de las mujeres.

La alimentación es insuficiente para toda la población interna y no se proporcionan alimentos para las y los hijos de las internas, lo cual significa que las internas tienen que compartir sus escasas porciones de comida, que a veces son menos de tres al día. Incluso en el femenino no se distribuyen alimentos a los niños y niñas que viven en prisión con sus madres.

Los centros mixtos y el femenino presentan deficiencias en los programas de reinserción que afectan a la población en general: insuficientes actividades laborales y de capacitación, materiales educativos escasos y actividades deportivas no programadas.

Aun así, el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria de la CNDH para el año 2012 (CNDH, 2012), muestra que los indicadores de los centros de Chiapas están por encima del promedio nacional y el Centro Femenil de Tapachula es el penal con el promedio más alto.

### *2.1 Marco legal del sistema penitenciario*

El sistema penitenciario se rige por el Código de Ejecución de Sanciones Penales y Medidas de Libertad Anticipada para el Estado de Chiapas (de aquí en adelante “el Código”), aprobado en 2007 y reformado por última vez en mayo de 2011 y está reglamentado por el Reglamento interno de 2008.

Ahora bien, el Código estará sujeto a cambios una vez que se apruebe la Ley Nacional de Ejecución Penal, en cumplimiento de la reforma penal de 2008 y de la reforma en materia de derechos humanos de 2011. Al momento de completar este texto (septiembre 2014), se están discutiendo diversas iniciativas en el Congreso

Por ende, algunas de las consideraciones que a continuación se emiten acerca de la ley estatal chiapaneca actualmente vigente, serán sujetas para su aprobación e incorporación a lo establecido por el texto nacional. Aun así, este ejercicio de análisis y propuesta con perspectiva de género puede fungir como base para las futuras adecuaciones de la ley.

Asimismo, la incorporación de la perspectiva de género en la práctica penitenciaria puede, y debería iniciarse aun en espera de los cambios legislativos mencionado.

## 2.2 Observaciones y recomendaciones

El Código contiene las disposiciones en materia de ejecución penal para las personas sentenciadas, incluyendo las medidas alternativas a la prisión. Esto, y la introducción de la figura de los jueces de ejecución en concordancia con la reforma penal de 2008, son algunos de los aspectos positivos del texto.

Desde una perspectiva de género, el texto está permeado por una ceguera de género que afecta no sólo a las mujeres internas, sino a sus hijos e hijas. Asimismo, no contempla explícita ni implícitamente, el interés superior del niño como uno de sus principios rectores. Las mujeres y los niños y niñas no están contemplados en la ley más que en pocas ocasiones y de manera insuficiente.

A continuación procedo a analizar algunos componentes del código para visibilizar cómo se podría incorporar la perspectiva de género en aras de obtener una herramienta legislativa más acorde a los estándares internacionales y que pueda servir como base para un sistema penitenciario protector de los derechos humanos y garante de la equidad de género y del interés superior de los niños y niñas.

El Art. 5 del Código explicita que:

El régimen de prisiones respetará, en todo caso, los derechos humanos de los internos y los derechos e intereses jurídicos de los mismos no afectados por la sentencia, sin establecer diferencia alguna por razón de raza, sexo, nacionalidad, pertenencia a una etnia, opiniones políticas, creencias religiosas, condición económica y social o cualesquiera otra circunstancia de análoga naturaleza.

Sucesivamente, enuncia una serie de derechos, entre otros I) recibir un trato digno; II) no recibir penas corporales; y III) gozar de condiciones de estancia digna, entre otros.

A esta serie de principios habría que añadirse de manera explícita que se atenderán las necesidades específicas de las muje-

res internas, que éstas tendrán derecho a una vida en prisión libre de violencia y que se promoverá la equidad de género. Asimismo, debería de promoverse la protección y garantía de los derechos de los niños y niñas de las personas en reclusión, haciendo referencia de manera diferenciada a los que viven con sus madres y los que viven afuera de la cárcel.

Asimismo, se recomienda que en el preámbulo o en la enunciación de principios rectores del régimen penitenciario, se haga clara referencia al principio de no discriminación, retomándolo de los textos internacionales analizados previamente.

### *Separación*

El artículo 8º se refiere a la separación de distintos grupos de la población penitenciaria por situación jurídica, sexo y edad. Se prevé la separación entre hombres y mujeres y, cito: “[...] de ser posible, se buscará que la separación implique la reclusión en edificios distintos y que tengan una organización, autoridades y personal diferenciados.” La locución “de ser posible” desvirtúa la importancia de la separación y permite, implícitamente, la discriminación de las que suelen ser sujeto las mujeres en las cárceles mixtas. Las secciones varoniles y femeniles deben estar completamente separadas. De lo contrario se seguirá favoreciendo el área varonil y supeditando las necesidades de las internas. Además, el tener que acudir al centro médico o al área escolar a la sección varonil, expone a las mujeres no solamente a extorsiones, sino agresiones sexuales y situaciones de abuso sexual sistemáticas.

La separación total debe estar garantizada en la ley, para que ésta funja realmente como un garante de los derechos.

En el artículo 10 se retoma el criterio de la separación entre hombres y mujeres pero ya sin mención a las instalaciones de custodia.



### *Principios*

El artículo 27 enuncia los principios que rigen la ejecución de la pena, entre otros, seguridad jurídica, legalidad de la ejecución, racionalidad, proporcionalidad y equidad en los actos. Además de que falta incluir la perspectiva de género y reforzar el respeto de todos los grupos vulnerables, el principio VIII “igualdad de trato entre la población penitenciaria” refuerza la idea de que las personas en reclusión son iguales, lo cual no es así. El trato debe estar diferenciado de acuerdo a situaciones específicas, desde el idioma, por ejemplo.

El principio XII se refiere a la no trascendencia de la pena. Esto debería concretizarse en medidas de fomento y apoyo al mantenimiento de los lazos familiares, la no interrupción de las comunicaciones entre los internos y las internas y sus familiares y, en el caso de la población extranjera, los servicios consulares y, por último, el acondicionamiento del espacio penitenciario para que los niños y niñas que vivan en las cárceles no sufran el impacto del encierro. Sin embargo, y como veremos con más detenimiento más adelante, en la ley no se ofrecen las bases para cumplir con este fin.

### *Instalaciones y servicios*

El artículo 111 establece lo siguiente:

Los establecimientos de reclusión, deberán contar con servicios de dormitorios, servicios sanitarios, enfermería, escuelas, bibliotecas, instalaciones deportivas y recreativas, talleres, instalaciones para actividades productivas, patios, peluquería, cocina, comedor, locutorios individualizados, departamento de información al exterior, áreas destinadas para la visita íntima, para facilitar el ejercicio físico periódico y, en general, todos aquellos que permitan en ellos una vida social organizada y una adecuada clasificación de los internos, así como la tutela adecuada de sus derechos fundamentales.

Llama la atención cómo por ley se establece la existencia de peluquerías en los centros, pero no de una guardería o de un kínder.

En el artículo 112 se afirma que el centro proveerá a los internos con los servicios y artículos de aseo personales necesarios para mantener la higiene del centro.

Una vez más, se necesita un lenguaje más contundente. En la Regla de Bangkok número 5 se afirma:

Los recintos destinados al alojamiento de las reclusas deberán contar con los medios y artículos necesarios para satisfacer las necesidades de higiene propias de su género, incluidas toallas sanitarias gratuitas y el suministro permanente de agua para el cuidado personal de niños y mujeres, en particular las que cocinen, las embarazadas y las que se encuentren en período de lactancia o menstruación.

Estos puntos deberían formar parte del cuerpo de la legislación bajo estudio.

El Art. 120 hace referencia al agua y a la alimentación:

La Administración, proporcionará a los internos, alimentación convenientemente preparada y que responda en cantidad y calidad a las normas dietéticas y de higiene.

Los internos, dispondrán de agua potable y agua para su aseo, fría y caliente cuando las condiciones climáticas lo exijan, siempre que sea posible.

De nueva cuenta, el uso de la locución “siempre que sea posible” exime a las autoridades de cumplir cabalmente. Asimismo, no se hace mención de los requerimientos dietéticos específicos de las mujeres embarazadas o lactantes ni de las de sus hijos e hijas.

*Revisiones y personal de seguridad*

Las revisiones corporales pueden convertirse en una fuente de abuso y son una práctica muy sensible para todas las personas detenidas. Para las mujeres puede ser un tema especialmente delicado, ya que muchas han sido víctimas de abuso sexual a lo largo de su vida. Por ello, un primer punto importante es que las revisiones sean llevadas a cabo sólo por personal femenino. Esto, sin embargo, no es suficiente para garantizar el respeto de la dignidad de la personas. Por ende, la ley podría retomar lo expresado en la Regla 19, que establece que las requisas a las mujeres las lleve a cabo únicamente “personal femenino que haya recibido capacitación adecuada sobre los métodos apropiados de registro personal y con arreglo a procedimientos establecidos”.

También los registros por razones médicas deben ser realizados de manera respetuosa de la integridad de la interna y consciente de sus modelos culturales y posibles experiencias previas de abuso. Se les debe garantizar a las internas el derecho a ser revisadas por personal médico femenino o que una enfermera esté presente.

El Art. 145 del Código establece que “en los establecimientos destinados a la reclusión de mujeres, ningún funcionario de sexo masculino ingresará sin estar acompañado de un miembro femenino del personal.” Esto no es suficiente.

La ley debería retomar lo que se establece ya en las Reglas Mínimas, a saber, la prohibición de toda participación de personal masculino en las cárceles de mujeres. El por qué está fundamentado en la evidencia empírica:

Cuando el personal encargado de la supervisión sea masculino, las mujeres están en riesgo de abuso sexual, y de forma especial si se permite al personal masculino trabajar en puestos de contacto directo con las mujeres detenidas. Entre estos abusos se pueden incluir, en el mejor de los casos, acciones como espiar a las mujeres cuando están en sus

zonas de alojamiento privado, en las duchas y aseos, cuando están en los vestuarios o en las zonas donde se encuentran en un estado de desnudez; y en el peor de los casos, el personal a cargo puede exigir relaciones sexuales a cambio de bienes y servicios y la violación como una cuestión de rutina (Penal Reform International, 2013:21)

### *Trabajo*

Un primer elemento que llama la atención, es que el código no reconoce los derechos laborales de los internos, al declarar en su artículo 128:

Por no tratarse de una relación voluntaria, sino que surge como consecuencia de un procedimiento penal o sentencia y del régimen de reinserción social, al trabajo que se realice en los centros, no le serán aplicables las leyes laborales.

Tampoco se reconocen los derechos básicos de las mujeres, como el derecho a no trabajar antes y después del parto sin perder sus remuneraciones.

### *Servicio médico*

El capítulo II del Código se refiere a los servicios médicos generales y prevé que cada centro contará con un médico general y un psicólogo, un odontólogo, un técnico cualificado y una enfermera. Asimismo, se prevé la hospitalización en sanatorios cuando sea necesario y el derecho de los internos a solicitar, a su costa, servicios de especialistas.

Las necesidades específicas de género no son contempladas. Éstas incluyen las que están relacionadas con la higiene, mencionadas con anterioridad y con la salud sexual y reproductiva.

Los servicios médicos deben tener las condiciones para detectar y atender necesidades de salud específicas del género (por ejemplo, cáncer cervical y de mama), así como los servicios para el tratamiento de las infecciones de transmisión sexual (ITS), incluyendo las pruebas voluntarias, tratamiento y atención del VIH/SIDA (Penal Reform International: 2013).

Los centros deberían proveer condiciones de higiene y alojamiento adecuadas para las mujeres embarazadas, las madres lactantes y las mujeres con hijos a cargo. También deben ofrecer programas preventivos.

Un punto de referencia para la elaboración de artículos de ley que contemplen estos aspectos son las Reglas de la 9 a la 18.

Cabe señalar que las personas en reclusión y particularmente las mujeres sufren de mayores problemas de salud mental que las personas en el exterior, a menudo como consecuencia de su historia de vida y de los abusos de los que han sido víctimas. Por lo tanto, además de una atención psicológica, se requiere de atención psiquiátrica y que ésta sea suficiente en número y calidad para atender debidamente a la población.

### *Niños y niñas*

Un tema que está casi de todo ausente en la ley son las disposiciones referentes a los niños y niñas que viven con sus madres en prisión. En el texto debe quedar expresa la edad hasta la cual las niñas y los niños pueden quedarse en la cárcel con la madre y esto va a ser retomado de la ley nacional. Pero también se deben explicitar los mecanismos por los cuales, deseablemente con la intervención del juez de ejecución, se puede prolongar ese tiempo si las circunstancias así lo requieren y si es lo mejor para el menor.

Las niñas y niños deberían de contar con alimentación adecuada, servicios médicos pediátricos, actividades educativas y re-

creativas además de instalaciones apropiadas para normalizar lo más posible su vida en la cárcel y también para que la madre pueda dedicarse a actividades laborales y educativas y contar con comida suficiente para ella.

El informe de la CNDH mostraría que la realidad chiapaneca dista mucho de garantizar incluso un derecho básico como la comida a las hijas e hijos de las reclusas.

A continuación reproduzco las Reglas de Bangkok que se refieren a los niños que viven en prisión y que podrían fungir como directrices para la ley estatal.

*Regla 33, apartado 3*

Quando se permita que los niños permanezcan en la cárcel con sus madres, se sensibilizará también al personal penitenciario sobre las necesidades de desarrollo del niño y se le impartirán nociones básicas sobre su atención sanitaria, a fin de que pueda reaccionar correctamente en caso de necesidad y de emergencia.

*Regla 48.*

1. Las reclusas embarazadas o lactantes recibirán asesoramiento sobre su salud y dieta en el marco de un programa que elaborará y supervisará un profesional de la salud. Se suministrará gratuitamente a las embarazadas, los bebés, los niños y las madres lactantes alimentación suficiente y puntual, en un entorno sano en que exista la posibilidad de realizar ejercicios físicos habituales.
2. No se impedirá que las reclusas amamenten a sus hijos, a menos que existan razones sanitarias concretas para ello.
3. En los programas de tratamiento se tendrán en cuenta las necesidades médicas y de alimentación de las reclusas que hayan dado a luz recientemente y cuyos bebés no se encuentren con ellas en la prisión.

*Regla 49*

Toda decisión de permitir que los niños permanezcan con sus madres en la cárcel se basará en el interés superior del niño. Los niños que se encuentren en la cárcel con sus madres no serán tratados como reclusos.

*Regla 50*

Se brindará a las reclusas cuyos hijos se encuentren con ellas el máximo de posibilidades de dedicar su tiempo a ellos.

*Regla 51*

1. Los niños que vivan con sus madres en la cárcel dispondrán de servicios permanentes de atención de salud, y su desarrollo estará sujeto a la supervisión de especialistas, en colaboración con los servicios sanitarios de la comunidad.
2. En la medida de lo posible, el entorno previsto para la crianza de esos niños será el mismo que el de los niños que no viven en centros penitenciarios.

*Regla 52*

1. Las decisiones respecto del momento en que se debe separar a un hijo de su madre se adoptarán en función del caso y teniendo presente el interés superior del niño, con arreglo a la legislación nacional pertinente.
2. Toda decisión de retirar al niño de la prisión debe adoptarse con delicadeza, y únicamente tras comprobarse que se han adoptado disposiciones alternativas para su cuidado y, en el caso de las reclusas extranjeras, en consulta con los funcionarios consulares.
3. En caso de que se separe a los niños de sus madres y se pongan a estos al cuidado de familiares o de otras personas o servicios de atención, se brindará a las reclusas el máximo posible de posibilidades y servicios para reunirse con sus hijos, cuando ello

redunde en el interés superior de estos y sin afectar el orden público.

También se incluyen una serie de disposiciones orientadas a mantener los lazos entre ellos y la madre reclusa. Éstas son extensivas a los padres en reclusión, como se explicita en la introducción del texto de las Reglas. Estas reglas se vinculan con otros temas de interés.

#### *Ingreso a prisión y cuidado de los niños*

La Regla 2 se refiere a los procedimientos de ingreso y establece, entre otros puntos, que las mujeres tengan el permiso, antes del ingreso a prisión o al momento de producirse, de adoptar disposiciones respecto de sus hijos e hijas, incluso suspendiendo la reclusión por un periodo razonable, en función del interés del niño. Considerando que el código se refiere a personas sentenciadas, estas medidas deberían ser tomadas en cuenta antes del ingreso a prisión para las personas que cumplieron el proceso en libertad y en la fase de prisión preventiva para aquellas sujetas a proceso en prisión.

En ambos supuestos, la ley debería prever la suspensión de la reclusión para estos fines.

#### *Alternativas a la prisión para madres y padres internos únicos responsables de sus hijos e hijas*

Como corolario, se sugiere que se sustituya la pena privativa de la libertad con medidas alternativas (arresto domiciliario, trabajos a favor de la comunidad, medidas correctivas, etcétera) para las mujeres embarazadas, con hijas o hijos a cargo o responsables de otras personas que no pueden ver por sí mismas. Este derecho debería



hacerse extensivo a los hombres internos también. Por supuesto, el principio rector de estas medidas debe ser el interés superior del niño, ya que hay madres o padres que pueden constituir una amenaza para su prole.

En aras de garantías las mejores condiciones de vida para los hijos e hijas de personas internas, evitar su prisionalización y reducir los daños del encarcelamiento, la persona interna, y especialmente las mujeres quienes, por razones culturales que aún prevalecen, son las principales, y muchas veces únicas, responsables de sus hijos e hijas, debería de contemplarse a la persona interna a partir del conjunto de sus relaciones y no únicamente como individuo. Eso permitiría cumplir con el principio de no trascendencia de la pena.

#### *Centro de residencia y traslados*

Siempre con la finalidad de garantizar el mantenimiento de los vínculos familiares y afectivos y reducir los efectos de la prisión para la salud mental, la Regla 4 recomienda que las mujeres sean enviadas a cárceles cercanas a su hogar o sus centros de rehabilitación social, teniendo presentes sus responsabilidades de cuidado de los niños, así como sus preferencias y la disponibilidad de programas y servicios apropiados. Este derecho está contemplado también en la Constitución y debería hacerse explícito en la ley y en la práctica penitenciaria.

Un tema contiguo es el de los traslados. Los traslados son operaciones complejas en el sistema penitenciario, que a veces pueden ser utilizados como amenazas o castigos y llevarse a cabo de manera vertical y autoritaria. Por ello, el dispositivo legal debería ofrecer mecanismos para equilibrar las resoluciones que subyacen un traslado (individual, grupal o sistemático, como producto de una política penitenciaria de más amplio respiro) con las condi-

ciones reales de las personas que van a ser trasladadas y en pleno respeto del principio de no trascendencia de la pena.

A este respecto, el artículo 74 del Código dispone lo siguiente:

Para trasladar a los internos procesados a un Centro distinto a aquel en que se encuentren, será necesaria la autorización expresa de la autoridad a cuya disposición se encuentre el interno, salvo en los casos de notoria urgencia en los que se ponga en peligro la vida o la integridad física de los internos, la seguridad o el orden del Centro, debiendo notificar a dicha autoridad durante el siguiente día hábil, o en los casos en que la ley lo establezca.

En el caso de los internos sentenciados, la autoridad correspondiente justificará los motivos del traslado en la resolución que al efecto dicten, tomando en consideración los lazos familiares y tratamientos a seguir.

Ahora bien, aunque en el artículo se contemplan los lazos familiares como uno de los elementos a tomar en cuenta, el proceso no deja de ser vertical y supeditado a las necesidades del sistema (excepto cuando el traslado se realiza por circunstancias relacionadas con la seguridad de la persona interna), es decir, a políticas de gestión.

Existe un desequilibrio entre la subjetividad de la persona involucrada (el interno o la interna) y el poder de la autoridad. Este desequilibrio es una característica del sistema y está naturalizada, sin embargo no es natural, es más bien fruto de políticas de gestión de población penitenciaria más que de políticas penitenciarias.

Para las resoluciones que subyacen los traslados, deberían tomarse en cuenta, entre otras cosas, las condiciones laborales de las personas, sus vínculos con la familia y la pareja afuera y si hay niños o niñas que viven con ellas en prisión. En ese supuesto, debería de estudiarse a profundidad de qué manera un traslado va a afectar positiva o negativamente las condiciones de vida de la per-

sona menor de edad. Uno de los aspectos a evaluar es si el centro de destino cuenta con las instalaciones (médicas y educativas) para recibir niños y niñas.

Pensando en la población indígena, debería tomarse en cuenta si un traslado la va desarraigar o acercar a una realidad etno-lingüística más afín o idéntica a la propia.

Estos elementos deberían quedar explicitados en la ley y no sobrentendidos bajo la fórmula de “lazos familiares y tratamiento”.

Asimismo, podrían contemplarse y explicitarse mecanismos de consulta donde la autoridad penitenciaria, la persona interna y el juez de ejecución discutan de casos específicos para evaluar si un traslado es aplicable o no.

### *Castigos*

Debe resaltarse como positivo el artículo 155 del código, que establece que “no se aplicará esta sanción a las mujeres gestantes y a las mujeres hasta seis meses después de la terminación del embarazo, a las madres lactantes y a las que tuvieran hijos consigo”.

### *Visita familiar e íntima*

En el Capítulo IV del Código se garantiza el derecho a la visita íntima en espacios adecuados para ese fin.

Las disposiciones en la materia se elucidan en el Reglamento. En éste se autorizan, entre otras, la visita de la cónyuge o concubina (mis cursivas), utilizando un lenguaje excluyente que no contempla los concubinos. Esto debería ser corregido.

En el artículo 68 se afirma que por ningún motivo se autorizará la entrada a los centros de exinternos o de internos en libertad, entre otras personas.

Esta prohibición contundente debería ser revisada y sometida a estudios, puesto que hay parejas hetero y homoeróticas que surgen en prisión entre internos o internas, y a veces culminan incluso en matrimonio. Si un componente de la pareja sale antes de la cárcel, prohibirle la entrada como visita significa poner en riesgo un lazo familiar.

Considerando que la evidencia empírica muestra que a las mujeres internas se les suele negar el derecho a la visita íntima más que a los hombres internos, valdría la pena tomar en consideración en la elaboración de la ley, la Regla 27, la cual establece que “en caso de que se permitan las visitas conyugales, las reclusas tendrán el mismo derecho a ellas que los reclusos de sexo masculino.”

## CONCLUSIONES

El sistema penitenciario consiste de un complejo entramado de relaciones de poder, exclusiones e incluso inercias, reglas internas que escapan la comprensión de quienes no conocen la vida que se desarrolla entre las paredes de una prisión.

Con la reforma penal de 2008 y la reforma en materia de derechos humanos en 2011, México ha reinsertado al sistema penitenciario a la arena de la justicia. Actualmente, todavía no existe un instrumento nacional que incorpore los retos y los progresos incluidos por estas reformas.

En aras de garantizar la introducción de la perspectiva de género en las prisiones, se requiere de una mirada paralela: una dirigida a mejorar las condiciones en reclusión y otra a reducir la población penitenciaria y adoptar de manera efectiva medidas que otorguen alternativas a la prisión y que sean aplicables para hombres y mujeres a partir de sus necesidades específicas y roles sociales.

El estado de Chiapas cuenta con una ley local que intenta retomar los principios rectores de la reinserción social y derechos

humanos. Sin embargo, es un texto todavía perfectible, sobre todo en lo que se refiere a las mujeres en prisión y la situación de sus hijos e hijas.

Si bien un cambio legislativo no garantiza su adecuada implementación, sí es un paso importante, pues en la ley se consagran los principios, pero también las obligaciones y los derechos que acompañan la ejecución de la pena.

A su vez, los lineamientos expuestos en la última parte de este texto, pueden ser adoptados como directrices por los responsables del sistema penitenciario del estado incluso antes de que se realice un cambio legislativo.

## FUENTES

ANTONY GARCÍA, Carmen, Estudio sobre violencia de género: mujeres transgresoras, Panamá, Universidad de Panamá-Instituto de la Mujer, 2005.

ALMEDA, Elizabeth, Corregir y castigar; el ayer y hoy de las cárceles de mujeres, Barcelona, Ediciones Bellaterra, 2002.

AZAOLA, Elena, y Cristina J. Yacamán, Las mujeres olvidadas, México, CNDH-El Colegio de México, 1994.

CARLEN, Pat (coord.), Women and punishment. The struggle for justice, Estados Unidos, Willan Publishing, 2002.

CEJIL, Mujeres privadas de libertad. Informe regional Argentina, Bolivia, Chile, Paraguay, Uruguay, 2006, <http://www.cladem.org>.

CIDH, Informe sobre los derechos de las personas privadas de la libertad en las Américas, 2011, [www.cidh.org](http://www.cidh.org).

CNDH, Informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos

Humanos sobre el estado que guardan los derechos humanos de las mujeres internas en centros de reclusión de la república mexicana, 2013, [www.cndg.org.mx](http://www.cndg.org.mx).

COMISIÓN NACIONAL DE SEGURIDAD, “Cuaderno mensual de información estadística nacional”, mayo de 2013.

\_\_\_\_\_, Diagnóstico nacional de supervisión penitenciaria, 2012, [www.cndh.org](http://www.cndh.org).

GIACOMELLO, Corina, Género, drogas y prisión. Experiencias de mujeres privadas de su libertad en México, México, Tirant Lo Blanch México, 2013.

GOBIERNO DEL ESTADO DE CHIAPAS, Código de Ejecución de Sanciones Penales y Medidas de Libertad Anticipada para el Estado de Chiapas.

\_\_\_\_\_, Reglamento Interno de los Centros Estatales para la Reinserción Social de Sentenciados para el Estado de Chiapas.

HERNÁNDEZ CASTILLO, Rosalva Aída (coord.), Bajo la sombra del Guamúchil. Historias de vida de mujeres indígenas y campesinas en prisión, Ciudad de México, CIESAS, IWGIA, Ore-media, 2010.

INMUJERES, Niños y niñas invisibles: hijos e hijas de mujeres reclusas, Ciudad de México, Inmujeres, 2002.

PENAL REFORM INTERNATIONAL, Asociación para la prevención de la tortura, UKAID, “Mujeres privadas de la libertad: guía para el monitoreo de las prisiones con perspectiva de género”, 2013, [www.penalreform.org](http://www.penalreform.org).

PEREZ DUARTE Y NOROÑA, Alicia Elena, Derecho de familia, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 2007.

SARRE, Miguel, “Debido proceso y ejecución penal. Reforma constitucional de 2008”, 2010, [www.miguelsarre.com](http://www.miguelsarre.com).

UNODC, Handbook for prison managers and policymakers on Women and imprisonment, 2008, [www.unodc.org](http://www.unodc.org).





**EL DERECHO FAMILIAR  
EN EL SISTEMA JURIDICO  
CHIAPANECO**

ADRIANA YOLANDA FLORES CASTILLO



## I. ANTECEDENTES

Sabemos bien que la familia es “la célula social por excelencia” y por lo mismo su importancia como pilar en cualquier sociedad como elemento natural de ésta, ha hecho que los juristas reconozcan que existe un derecho de familia. Sin embargo no es hasta los glosadores cuando comenzó a delinearse el derecho de familia como un conjunto normativo autónomo que, al decir de Savigny, “regula la institución familia, cuyas partes constitutivas son el parentesco, la patria potestad y el matrimonio”<sup>1</sup>.

Ciertamente dista mucho la institución de la familia que tenían los romanos a la de hoy en nuestros días, sin embargo es necesario hacer mención de sus antecedentes. El concepto ha sufrido variaciones en el “devenir histórico de la legislación romana, que hicieron que la familia se acercara en las postreras construcciones legislativas de Justiniano a la concepción actual, sin que, empero, llegara a producirse una total asimilación”<sup>2</sup>.

Coincidimos totalmente con Luis Argüello con que los romanos “tuvieron una concepción muy particular de la familia, la que debido a la falta de solidez de la organización estatal de los primeros tiempos de Roma se convirtió en un organismo vital den-

---

<sup>1</sup>Argüello, Luis Rodolfo, *Manual de derecho romano. Historia e instituciones*, Astrea, Buenos Aires, 2004, pág., 397.

<sup>2</sup>*Ibidem*, p. 398.

tro de la *civitas*, puesto que la confederación de familias constituía una casa o *gens*, que tenía por base presuntos orígenes comunes. A semejanza de la *gens* se organizó bajo la potestad de un jefe –el *paterfamilias*– con poderes absolutos de orden político, judicial y religioso. Esta importancia que alcanza la familia en la época histórica debía ceder ante el avance de los órganos genuinamente políticos, constitutivos de la *civitas*”.

Como ya hemos mencionado, dista mucho de la definición de familia que se tenía en el derecho romano a nuestros días, y podemos palpar claramente la evolución que ha tenido esta institución, simplemente con la definición de Ulpiano, cuando menciona “llamamos familia a muchas personas que, o por naturaleza, o de derecho, están sujetas a la potestad de uno solo”. Esta unidad sometida a la *potestas o manus* de un *paterfamilias* viviente y formada por personas enlazadas entre sí por un vínculo civil (*agnatio*) constituía la familia *proprio iure*<sup>3</sup>.

Al buscar la definición de familia en un diccionario especializado de Derecho romano, encontramos diferentes y amplias acepciones de familia, entre ellas hallamos las siguientes:

- a. Designaba a los individuos unidos por lazos de parentesco, para abarcar en sentido restringido, a todos los que estaban sometidos a la misma patria potestad, incluida la mujer si con el matrimonio se había establecido la potestad marital o *manus*, o sea, lo que en latín se conoció como *familia proprio iure*. Con un sentido más amplio y teniendo en cuenta que a la muerte del padre cada hijo varón se convertiría, a su vez, en cabeza de familia, conservando el vínculo agnático con los demás, incluyó a todos los que habían estado sometidos a la autoridad paterna, esto es, la *familia communi iure*.
- b. Se refería a cosas. Esta segunda acepción de familia en sentido amplio se refirió a todo el patrimonio de una persona, incluidos los esclavos, y en un sentido restringido se utilizó para referirse a estos últimos solamente (Ulpiano, D. 50, 16, 195).

---

<sup>3</sup>*Ibidem*, p. 399.

- c. El término también se empleó para indicar la situación de un individuo dentro del grupo familiar: afinidad; agnación; cognación; cosa; estado de familia; matrimonio; patria potestad; potestad marital<sup>4</sup>.

## II. MARCO NORMATIVO DEL DERECHO DE FAMILIA

La institución de la familia se encuentra regulada por varios ordenamientos jurídicos que reconocen no solo los derechos de familia, sino la protección de éstos y de sus integrantes (principalmente de los menores). Entre ellos encontramos: la Convención Americana de los Derechos Humanos<sup>5</sup>; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Convención sobre los Derechos del Niño, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas; y el Código Civil para el Estado de Chiapas.

Chiapas es un estado que se preocupa por velar las familias chiapanecas, y por lo mismo crea e implementa “políticas públicas tendientes a lograr una convivencia armónica en el seno familiar, así como a aplicar dichas normas a casos concretos al promoverse la actividad de los órganos jurisdiccionales”<sup>6</sup>.

## III. DIFERENTES FORMAS DE CREAR UNA FAMILIA

En la sociedad romana, debido al interés religioso y político que entrañaba la familia, “resultaba de suma importancia la conservación de ésta a través de la institución del matrimonio, cuyo fin

---

<sup>4</sup>Morineau Iduarte, Marta, *Diccionario de Derecho romano*, 2ª. Ed., México, Oxford, 2009, p. 59.

<sup>5</sup>También llamado Pacto de San José.

<sup>6</sup>Zazueta Tirado, Gloria María, *Derecho Familiar* en Jaime Cinco, Enrique Inzunza y Diego Valadés (coord.), *Introducción Las Instituciones Jurídicas de Sinaloa*, 1ª. Ed., Culiacán, El Colegio de Sinaloa, 2012, p. 167.

primordial era la procreación de hijos<sup>7</sup>. Comúnmente la familia comienza con el matrimonio. Sin embargo, existen otras instituciones por las que pueden formar una familia. Entre ellas se encuentra el concubinato y el amasiato.

Me parece de suma importancia mencionar que son instituciones reconocidas por el Derecho Romano, éste reconocía al concubinato como una “unión marital de orden inferior al *iustum matrimonium*, pero al igual que éste es de carácter monogámico y duradero. Nació como consecuencia de la prohibición de realizar *iustae nuptiae* cuando existía desigualdad de condición social entre los futuros cónyuges<sup>8</sup>. Es lógico entender la evolución de esta institución, con lo cual dista mucho del concubinato de nuestros días, y dejando a un lado los tildes sociales y el grado de importancia en comparación del matrimonio, lo entendemos como la unión de hecho de un hombre y una mujer que genera derechos y obligaciones recíprocos. En la actualidad los requisitos del concubinato se limitan a que la pareja no cuente con “impedimentos legales para contraer matrimonio y haya cohabitado en forma constante y permanente durante los tres años” anteriores.

Ciertamente el amasiato no está reconocido por el Código Civil chiapaneco, y por lo mismo no genera derechos y obligaciones. Sin embargo no podemos negar que es una posibilidad de crear una familia, es decir se logra crear ese vínculo familiar con el nacimiento de un hijo entre aquellas personas que estén impedidas legalmente para poder contraer matrimonio. Esta pareja puede estar en el supuesto de que vivan en unión libre con su pareja, se encuentra impedido para legalizar dicha unión libres, en virtud de que se encuentra unido por el vínculo matrimonial a otra persona distinta a su pareja.

---

<sup>7</sup>Morineau Iduarte, Marta e Iglesias González, Román, *Derecho Romano*, 4<sup>a</sup>. Ed., México, Oxford, 1998, p. 63.

<sup>8</sup>*Ibidem*, p. 73.

#### IV. MATRIMONIO

Al igual que la mayoría de los Códigos Civiles de las demás entidades federativas, el Código Civil de Chiapas no expresa una definición de matrimonio. Sin embargo estipula claramente los elementos que conforman la institución diciendo que es la unión de un hombre y de una mujer; menciona que para contraer matrimonio, “*el hombre y la mujer necesitan haber cumplido dieciséis años*”<sup>9</sup>. Con la finalidad de procrear hijos y fomentar la ayuda mutua entre los cónyuges.

Nos llama la atención dos puntos. Uno es la edad estipulada en el Código chiapaneco, y el segundo punto es la diferencia del concepto de matrimonio con lo que establece el Código Civil para el Distrito Federal.

Aclaremos pues estos rubros. En cuanto la edad, el Código civil chiapaneco establece que se pueden casar aquel varón y dama que tengan dieciséis años pero *con el consentimiento de su padre o madre*, es indispensable su autorización, lo entendemos como es requisito forzoso, ya que de lo contrario no podrán realizarlo. Ahora bien solo para aclarar la edad estipulada por el Código para poder contraer matrimonio libremente, es decir sin el consentimiento de los padres es a los dieciocho años.

Sin embargo nos llama la atención que no siempre se respeta la edad estipulada por la legislación chiapaneca en las comunidades indígenas. Recordemos que Chiapas es un Estado con una riqueza étnica<sup>10</sup>, y por lo menos en las étnicas de los altos de Chiapas (tzeltales y tzotziles) muchas de sus mujeres contraen matrimonio antes de los dieciséis años. Desafortunadamente podemos conocer historias de mujeres que son entregadas a matrimonio por

<sup>9</sup>Código Civil de Chiapas, artículo 145, p. 28. [www.congresochiapas.gob.mx/index.php/legislación-vigente.html](http://www.congresochiapas.gob.mx/index.php/legislación-vigente.html)

<sup>10</sup>Las etnias de Chiapas son: los choles, zoques, tzeltales, tzotziles, mochos, mames, tojolabales, lacandonos, chujes, kakchiqueles, jacaltecos y kanjobales.

acuerdo de los padres<sup>11</sup> en pleno siglo XXI. Es necesario mencionar que ciertamente los matrimonios entre los indígenas se realizan bajo sus usos y costumbres. Por lo que dicho sea de paso, muy probablemente nuestra legislación secundaria quebrante el mandato constitucional de no respetar las reglas, usos y costumbres de los pueblos indígenas y los force en cumplir con lo estipulado en la legislación civil para poder otorgar un valor jurídico a los matrimonios. Esto en base al capítulo IV que se refiere a los pueblos indígenas, en concreto el artículo 7, en su tercer párrafo el cual menciona que el Estado protegerá y promoverá el desarrollo de la cultura, lenguas, usos y costumbres, tradiciones, sistemas normativos y formas de organización social, política y económica de las comunidades indígenas<sup>12</sup>.

Por lo que estamos de acuerdo con Gloria Zazueta en que una “adecuada interpretación de las normas, implicaría la obligación del gobierno y la sociedad de reconocer el carácter de matrimonio a aquellos realizados dentro de un grupo indígena conforme a sus usos y costumbres, creando únicamente un mecanismo de incorporación o registro de estos matrimonios a las instituciones gubernamentales”<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup>Lucía (se cambió el nombre por respeto a su privacidad) contrajo matrimonio a los 14 años de edad, sin que ella quisiera. Como ella misma lo cuenta: es simple, los papás del novio llegan a pedir a los papás de la muchacha que se casen. Se ponen de acuerdo y le preguntan a la joven si quiere, que por lo regular no tiene muchas opciones de negarse. Pues bien Lucía se casó, se fue a vivir a la casa de la suegra, haciendo las labores domésticas como “obligaciones naturales del matrimonio”; quedó embarazada a poco tiempo, tuvo una niña. Y si todo esto no fuera poco, el esposo de Lucía se murió ahogado (fue a nadar después de tomar unas cuantas cervezas). Ahora Lucía tiene veinte años, es viuda y es mamá de una niña hermosa de cuatro años; y por supuesto tiene trabajar para mantener a su hija. Aun cuando para Lucía es “normal”, no deja de ser difícil, ahora se cuestiona su historia y dice que no quiere que pase lo mismo con su hija. Solo me queda por decir que Chiapas es un Estado con una gran diversidad étnica, cultural, social y riqueza natural, en el que convivimos chiapanecos con diferentes idiocincracias/ideologías. Investigación de campo.

<sup>12</sup>Artículo 7 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas, <http://www.congresochiapas.gob.mx/index.php/legislacion-vigente.html>

<sup>13</sup>Zazueta Tirado, Gloria María, *Op. Cit.*, nota 6, p. 171.



Ahora bien, regresando al segundo rubro, el que se refiere a la diferencia del concepto de matrimonio que establece el Código Civil para el Distrito Federal y el chiapaneco. Pues bien, la diferencia entre estos dos cuerpos legislativos estriba en que el Código para Distrito Federal instituye en su capítulo II, artículo 146 que el “matrimonio es la unión libre de dos personas para realizar la comunidad de vida, en donde ambos se procuran respeto, igualdad y ayuda mutua”<sup>14</sup>. El cual debe celebrarse ante los funcionarios del Registro Civil y por supuesto con las formalidades que estipule el código. Observamos claramente que no menciona que es la unión de un hombre y mujer y tampoco menciona que una de las finalidades del matrimonio sea la de procrear hijos. Simplemente es la unión de dos personas donde se procuren respeto, igualdad y ayuda mutua. Queda claro la oportunidad que ofrece a la comunidad homosexual de contraer matrimonio. Con lo cual palpamos el paso de avance que tiene el Código para el Distrito Federal, ya que todas las personas tienen derecho a contraer matrimonio civil independientemente de su preferencia sexual.

Como en todo acto jurídico también encontramos impedimentos para poder celebrar el contrato de matrimonio. Así que el artículo 153 del Código Civil para el Estado de Chiapas los refiere. Dentro de los que encontramos la falta de edad requerida por la ley; la falta de consentimiento del que ejerce la patria potestad; el parentesco de consanguinidad legítimo o natural, sin limitación de grados en la línea recta ascendente y descendente; parentesco de afinidad; el adulterio habido entre las personas que pretendan contraer matrimonio, cuando ese adulterio haya sido judicialmente comprobado; el atentado contra la vida de alguno de los casados para contraer matrimonio con el que quede libre; en caso de rapto; por embriaguez, morfinomanía, heteromanía y el uso indebido y persistente de las demás drogas; la impotencia incurable, la sífilis,

<sup>14</sup>Código Civil para el Distrito Federal, <http://www.idconline.com.mx/media/2012/10/10/codigo-civil-para-el-distrito-federal.pdf>.

la locura, las enfermedades crónicas o incurables que sean además contagiosas o hereditarias; por el matrimonio subsistente con personas distintas de aquella con quien se pretenda contraer; la violencia durante el noviazgo por una de las partes hacia el otro o por los dos.<sup>15</sup>

En cuanto a los derechos y obligaciones que se establecen al realizar el contrato de matrimonio en el Estado de Chiapas, lo estipula claramente el Código Civil en su artículo 159. Algunos de ellos son los siguientes: los cónyuges están obligados a contribuir cada uno por su parte, al establecimiento de una comunidad íntima de vida en donde ambos encuentre ayuda, solidaridad y asistencia mutua; a decidir sobre el número de hijos; están obligados a evitar que se genere violencia familiar; deberán de vivir juntos; contribuirán económicamente al sostenimiento del hogar, a su alimentación y a la de sus hijos, así como a cuidar de la salud, emocional, sexual y la educación de los hijos. Los derechos y obligaciones que nacen del matrimonio serán siempre iguales para los cónyuges e independientes de su aportación económica al sostenimiento del hogar. Es de suma importancia la reforma<sup>16</sup> del artículo 161, ya que reconoce el trabajo doméstico de la cónyuge o concubina como parte de la contribución económica del hogar, valorándose así en la misma proporción de la del cónyuge o concubino. Los cónyuges tendrán a su cargo la dirección y cuidados de las actividades del hogar.

Chiapas estipula en el artículo 175<sup>17</sup> de su legislación que el contrato del matrimonio puede realizarse de dos maneras, por régimen de sociedad conyugal o bajo la separación de bienes. Así mismo reconoce las capitulaciones matrimoniales, que no son otra cosa que pactos que los propios esposos celebran para constituir la

---

<sup>15</sup>Ver artículo 153 del Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Chiapas, *Op. Cit.*, nota 9, p. 29.

<sup>16</sup>Reforma el 23 de marzo de 2009, del artículo 161, párrafo III, *ibidem*, p. 32.

<sup>17</sup>Artículo 175 del Código Civil para el Estado de Chiapas, *ibidem*, p. 33.

sociedad conyugal o la separación de bienes y reglamentar la administración de estos en uno o en otro caso. Estas capitulaciones tienen que celebrarse ante fe de notario y pueden otorgarse antes de la celebración del matrimonio o durante el y pueden comprenderse no solamente los bienes de que sean dueños los esposos en el momento de hacer el acto, sino también los que adquieran después.

Retomando el tema de la sociedad conyugal el Código civil chiapaneco estipula que nace al celebrarse el matrimonio o durante el. Puede comprender no solo los bienes de que sean dueños los esposos al formarla sino también los bienes futuros que adquieran los consortes.

Las capitulaciones matrimoniales en que se establezca la sociedad conyugal, debe contener: la lista detallada de los bienes muebles que cada consorte lleve a la sociedad, con expresión de su valor y de los gravámenes que reporten; la lista especificada de los bienes inmuebles que cada consorte introduzca a la sociedad; nota pormenorizada de las deudas que tenga cada esposo al celebrar el matrimonio, con la expresión de si la sociedad ha de responder de ellas, o únicamente de las que se contraigan durante el matrimonio, ya sea por ambos consortes o por cualquiera de ellos; la declaración expresa de si la sociedad conyugal ha de comprender todos los bienes de cada consorte o solo parte de ellos, precisando en este ultimo caso, cuales son los bienes que hayan de entrar a la sociedad. Como podemos darnos cuenta, se tiene que realizar una lista especificada de cada uno de los bienes muebles e inmuebles y deudas de los interesados.

Ahora bien en cuanto a la separación de bienes, puede comprender no solo los bienes de que sean dueños los consortes al celebrar el matrimonio, sino también los que adquieran después. La separación puede ser de dos maneras: absoluta o parcial. En el segundo caso, los bienes que no estén comprendidos en las capitulaciones de separación, serán objeto de la sociedad conyugal que deben constituir los esposos.

En el régimen de separación de bienes, los cónyuges conservaran la propiedad y administración de los bienes que respectivamente les pertenecen, y por consiguiente todos los frutos y accesiones de dichos bienes no serán comunes, sino del dominio exclusivo de los dueños de ellos.

## V. DIVORCIO

Después de mencionar los diferentes tipos de uniones, es necesario comentar la figura del divorcio, ya que disuelve el vínculo del matrimonio y deja a los cónyuges en aptitud de contraer otro.

Nuestra legislación chiapaneca estipula dos vías para disolver el vínculo matrimonial: el mutuo consentimiento y el divorcio necesario.

El Código Civil establece en su artículo 263 las XX causas de divorcio<sup>18</sup> dentro de las que encontramos por adulterio, el hecho de que la mujer de a luz, durante el matrimonio, un hijo concebido antes de celebrarse este contrato; por propuesta de un cónyuge para prostituir a su consorte; por querer corromper a los hijos; por padecer alguna enfermedad crónica o incurable; por padecer enajenación mental incurable; separación de la casa conyugal por mas de seis meses; violencia familiar; sevicia, amenazas o injurias graves de un cónyuge para el otro; la separación de mutuo consentimiento; entre otras.

Hay que tomar en cuenta que las reformas que se realizaron al Código Civil del Distrito Federal, publicadas en la Gaceta Oficial, el pasado 3 de octubre de 2008, dieron lugar a la eliminación de las causales de divorcio, para poder disolver el vínculo matrimonial, ya que lo único indispensable es la voluntad de los cónyuges para efectuar la disolución. Vemos claramente que así lo establece el

---

<sup>18</sup>Artículo 263 del Código Civil para el Estado de Chiapas, *Op. Cit.*, nota 9, p. 49.

Código Civil para el Distrito Federal en su artículo 266, cuando dice que el divorcio

podrá solicitarse por uno o ambos cónyuges cuando cualquiera de ellos lo reclame ante la autoridad judicial manifestando su voluntad de no querer continuar con el matrimonio sin que se requiera señalar la causa por la cual se solicita, siempre que haya transcurrido cuando menos un año desde la celebración del mismo<sup>19</sup>.

Este procedimiento fue reconocido por el Código Civil para el Estado de Chiapas en la reforma que se realizó el 17 de septiembre de 2013, al artículo 268 del Código Civil (con sus propias características, ya que no está redactado idénticamente), el cual establece que “cuando ambos consortes convengan en divorciarse y sean mayores de edad, no tengan hijos vivos o concebidos o teniéndolos estos sean mayores de edad, no estén sujetos a tutela o derechos alimentarios, y hubieren *liquidado la sociedad conyugal de común acuerdo*”<sup>20</sup>, únicamente se presentarán ante el oficial del registro civil del lugar donde contrajeron matrimonio y en el que comprobaran con copias certificadas que son casados, mayores de edad y con un certificado médico para poder comprobar que la mujer no está embarazada, y por último lo que tienen que expresar su voluntad de divorciarse. Este divorcio es conocido comúnmente como *divorcio express*.

Una vez que hayan hecho este trámite los interesados, el oficial del registro civil solicitará la identificación de los consortes, para poder levantar un acta en la que hará constar la solicitud de divorcio y citará a los cónyuges para que se presenten a ratificarla dentro de quince días. Ahora bien, si los consortes hacen la ratificación, el oficial del registro civil procederá a declararlos divorciados, con lo cual levantará el acta respectiva. El divorcio de mutuo

<sup>19</sup>Artículo 266 del Código Civil para el Distrito Federal, *Op. Cit.*, nota 14, p. 31.

<sup>20</sup>Reforma mediante decreto núm. 256, publicada en el P.O. No. 056 del 17 de Septiembre de 2013.

consentimiento pueden tramitarlo en cualquier momento<sup>21</sup>.

Ciertamente no son exactos, pero el Código Civil para el Estado de Chiapas otorga las dos posibilidades de poner fin al contrato del matrimonio.

## VI. CONCUBINATO

Como ya hemos mencionado el Derecho Romano reconoce a la figura del concubinato como otro tipo de unión de carácter marital. Dándoles la oportunidad a aquellos que no podían contraer matrimonio (*iustae nuptiae*) por existir una desigualdad de condición social entre los futuros cónyuges.

Ahora bien, nuestro Código Civil chiapaneco reconoce como requisito indispensable para adquirir derechos y obligaciones dentro los siguientes: que hayan convivido, es decir vivido bajo el mismo techo en forma constante y permanente durante tres años consecutivos<sup>22</sup>; y que por supuesto no exista algún impedimento legal para contraer matrimonio. Por último, el Código Civil aun cuando hace no mención expresa de que se trate de una pareja heterosexual, sí lo hace tácitamente, ya que a lo largo del Código cuando se refiere al rubro del concubinato, hace la diferencia entre el concubino y la concubina, y que al concurrir los elementos mencionados “se generan derechos y obligaciones recíprocos entre la concubina y el concubino”. A diferencia del Código Civil chiapaneco el Código Civil para el Distrito Federal es bastante claro en su artículo 291 Bis., cuando manifiesta que “las concubinas y los concubinos tienen derechos y obligaciones recíprocos, siempre que sin impedimentos legales para contraer matrimonio, han vivido en común en forma constante y permanente por un período

---

<sup>21</sup>Artículo 270 del Código Civil para el Estado de Chiapas, *Op. Cit.*, nota 9, p. 51.

<sup>22</sup>*Ibidem*, p. 57.

mínimo de dos años que precedan inmediatamente a la generación de derechos y obligaciones a los que alude este capítulo”<sup>23</sup>. Además agrega que no es necesario el período mencionado cuando, reunidos los demás requisitos, tengan un hijo en común.

Desafortunadamente el Código Civil para el Estado de Chiapas no tiene un capítulo del Concubinato a diferencia del Código Civil para el Distrito Federal.

Una diferencia más entre estos dos códigos es el tiempo que estipulan de convivencia de la pareja, ya que el Código chiapaneco establece un plazo de tres años mientras que el Código para el Distrito Federal manifiesta un periodo de dos años. Sin embargo podemos observar que este requisito temporal, varía en los códigos de las entidades federativas, en las que encontramos no sólo la diferencia ya mencionada, sino también en el estado de Hidalgo, en la que se exige un periodo de más de cinco años<sup>24</sup>.

Ahora bien, en cuanto a errores que contiene el Código Civil para el Estado de Chiapas, encontramos uno muy claramente en el artículo 284<sup>25</sup>, el cual se refiere al divorcio. Tenemos que aclarar que el artículo se divide en cuatro párrafos. El primero de ellos nos explica que cuando se trate de casos de divorcio necesario, el juez deberá de tomar en cuenta las circunstancias<sup>26</sup> del caso para poder resolver el pago de alimentos a favor del inocente. Antes de continuar tenemos la necesidad de recalcar la presencia de nuestra herencia del Derecho Indiano<sup>27</sup>, el cual tiene como una de sus características ser casuístico. El segundo párrafo, señala que cuando el divorcio ocasione daños y perjuicios a los intereses del cónyuge inocente, el culpable responderá

<sup>23</sup>Artículo 291 Bis, del Código Civil para el Distrito Federal, *Op. Cit.*, nota 14, p. 35.

<sup>24</sup>Artículo 143 de la Ley para la Familia del Estado de Hidalgo.

<sup>25</sup>Artículo 284 del Código Civil para el Distrito Federal, *Op. Cit.*, nota 14, p. 55.

<sup>26</sup>Entre ellas menciona a la capacidad para trabajar de los cónyuges y su situación económica.

<sup>27</sup>El Derecho Indiano se caracterizaba por ser casuístico. Es decir que resolvía caso por caso, no se podía generalizar.

por todos ellos como autor de un hecho ilícito. El tercer párrafo se refiere al divorcio por mutuo consentimiento, y es aquí cuando decimos que tiene un error el Código, porque nos señala que cuando en el divorcio por mutuo consentimiento los cónyuges no tienen derecho a pensión alimentaria, la indemnización que concede este artículo, salvo pacto en contrario. Inmediatamente después, viene una leyenda en la que aclara que la última reforma del siguiente y último párrafo (cuarto párrafo) del artículo tratado, se realizó en septiembre de 2007. Se sigue refiriendo al divorcio por mutuo consentimiento, y que se llegará a disolver el vínculo matrimonial por alguna causa en la no existiera cónyuge culpable, la mujer tendrá derecho de recibir alimentos por el mismo lapso de duración del matrimonio.

Es evidente pues que se contradicen estos dos últimos párrafos del artículo, sin embargo creemos que es únicamente un error de dedo, ya que lo más lógico sería que se les olvidó omitir el penúltimo párrafo. Ya que el último tiene una leyenda en la que aclara que su última reforma se publicó el 12 de septiembre de 2007, además que se contradicen mutuamente.

En conclusión, podemos decir que desafortunadamente el Código Civil para el Estado de Chiapas no tiene un capítulo sobre el concubinato como algunos otros códigos<sup>28</sup>. Consideramos que es bastante limitado, escueto y superficial y por lo mismo no concede los mismos derechos y obligaciones que el matrimonio, es decir, no se encuentra desarrollado como otros códigos, por lo que exhortamos a los señores legisladores a crear y desarrollar este tema.

## VII. FILIACIÓN

Es necesario precisar que toda unión de tipo marital conlleva a cumplir derechos y obligaciones recíprocas cuando se trata de los

---

<sup>28</sup>Como el Código Civil para el Distrito Federal que contiene su Capítulo XI, en el que se refiere al concubinato.



hijos, independientemente de las circunstancias en que se hayan procreado los menores, ya sea dentro del matrimonio o fuera de él.

Es decir, todos los hijos “gozan de los mismos derechos y los padres tienen las mismas obligaciones respecto del hijo, independientemente de si se trate de una familia formada dentro de un matrimonio, un concubinato o un amasiato”<sup>29</sup>. O bien, cuando éstos son adoptados, es decir aquellos hijos no biológicos. Tan es así que la propia Constitución Política del Estado de Chiapas establece en su artículo 3, fracción XXIV del Capítulo de los Derechos Humanos que “... Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social”<sup>30</sup>.

Ciertamente existen términos innecesarios para referirse a la forma en que fueron procreados los niños, algunas legislaciones utilizan términos como hijos legítimos, ilegítimos o bien adulterinos. Afortunadamente, en el Código Civil para el Estado de Chiapas no encontramos éstos términos para referirse a los menores. Creemos que no es necesaria esta diferencia ya que todos los niños gozan constitucionalmente de todos y los mismos derechos.

Juzgamos conveniente que este apartado llevara el título de *filiación*, ya que consideramos que es una institución bastante amplia en la que podemos incluir otras figuras jurídicas civiles, como la adopción y la legitimación, Me explico. La filiación “comprende el vínculo jurídico que existe entre los sujetos llamados ascendientes y descendientes, sin limitaciones de grados; es decir, entre personas que descienden las unas de las otras”<sup>31</sup>.

Antes de analizar lo que menciona el Código Civil chiapaneco sobre la filiación, debemos decir que dentro de la perspectiva jurídica en una relación filial se pueden desprender ciertas consecuencias. En primer lugar, “puede darse que no toda persona tenga una filiación o

<sup>29</sup>Zazueta Tirado, Gloria María, *Op. Cit.*, nota 6, p. 175.

<sup>30</sup>Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas, *Op. Cit.*, nota 12, p. 15.

<sup>31</sup>Gallegos Pérez, Nidia del Carmen, *La teoría del hecho y acto jurídico aplicada al derecho familiar*; Tabasco, Universidad Autónoma de Tabasco, 2006, p. 248.

estado filial; y en segundo lugar, la filiación biológica puede perfectamente no coincidir con la filiación jurídica, toda vez que el derecho extrae un efecto de tipo jurídico del primero que no siempre es idéntico; por ejemplo si alguien siendo padre biológico, pierde el juicio de reclamación por sentencia pasada en autoridad de cosa juzgada<sup>32</sup>.

Ahora bien, el Código Civil del estado de Chiapas en su capítulo de paternidad y filiación estipula claramente los términos para considerar a un hijo de los cónyuges. Éste establece que son aquellos nacidos después de ciento ochenta días, a partir de la celebración del matrimonio; y también a los hijos nacidos dentro de los trescientos días siguientes a la disolución del matrimonio.

El código menciona que el padre del menor no podrá negar su paternidad hasta que demuestre que físicamente fue imposible que el marido tuviera acceso carnal con su mujer, en los primeros ciento veinte días de los trescientos que precedieron al nacimiento; tampoco podrá desconocer a los hijos alegando adulterio de la madre, a no ser que el nacimiento se le haya ocultado, o que demuestre que durante los diez meses anteriores al nacimiento no tuvo acceso carnal con su esposa<sup>33</sup>. Un supuesto mas en la que no podrá negar su paternidad es en el caso de que el menor naciera dentro de los ciento ochenta días siguientes a la celebración del matrimonio. Estos son los supuestos en los que el supuesto padre no podrá negar la paternidad de los menores. No sólo se menciona aquellos supuestos en los que el padre no puede negar su paternidad, sino también hace mención de los casos en los que puede llegar a “desconocer al hijo nacido después de trescientos días, contados desde que, judicialmente y de hecho, tuvo lugar la separación provisional (sic) para los casos de divorcio y nulidad”<sup>34</sup>.

---

<sup>32</sup>Gandulfo R., Eduardo, *Reconocimiento de paternidad: Tópicos y Cuestiones Civiles*, en Revista Chilena de Derecho, vol. 34, no. 2, Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, 2007, p. 210.

<sup>33</sup>Artículo 322 del Código Civil para el Estado de Chiapas, *Op. Cit.*, nota 9, p. 67.

<sup>34</sup>Artículo 323, *Ídem*.

En cuanto a las pruebas de filiación de los hijos nacidos de matrimonio el Código civil menciona que basta con la partida de su nacimiento y con el acta de matrimonio de sus padres. En caso de que faltaran las actas o bien que estuvieran defectuosas, incompletas o faltas, bastará con tener “la posesión constante de estado de hijo de matrimonio”, y en defecto de esta posesión serán admisibles todos los medios de prueba que la ley autoriza<sup>35</sup>. Además de estos dos supuestos, la legislación civil nos proporciona la oportunidad de reconocer a un individuo como hijo del matrimonio, siempre y cuando haya sido reconocido por la familia del marido y en la sociedad, y además concurre en que haya usado constantemente el apellido del que pretende que es su padre; o bien que el padre lo haya tratado como a hijo nacido de matrimonio, proveyendo a su subsistencia, educación y establecimiento<sup>36</sup>.

Ciertamente todo se complica, cuando una persona se niega a acudir al Registro Civil a inscribir a un menor como su hijo (a), ya que esto conlleva a que se inicie un juicio de investigación de paternidad ante el Juzgado Familiar, para que se reconozca la paternidad o maternidad, luego de esto se puede proceder a la inscripción al Registro civil para realizar un acta donde se reconocería esta paternidad o maternidad.

Ahora bien, como mencionamos al principio del apartado que existen otras figuras jurídicas establecidas en la legislación civil, viene bien mencionar que la mayoría de ellas tienen sus antecedentes en el Derecho romano. Algunas de ellas son la adopción, patria potestad, tutela, emancipación, legitimación, etc., por mencionar algunas de ellas.

---

<sup>35</sup>La testimonial no es admisible si no hubiere un principio de prueba por escrito e indicios o presunciones resultantes de hechos ciertos que se consideren bastante graves para determinar su admisión. Véase artículo 336 del Código Civil para Chiapas, *Ibidem*, p. 70.

<sup>36</sup>Artículo 338 del Código Civil de Chiapas, *Ibidem*.

### *Legitimación*

Esta institución se refiere al procedimiento para establecer la patria potestad sobre los hijos nacidos antes de realizar el matrimonio. El derecho Romano estableció la legitimación, la cual podía llevarse a cabo mediante tres procedimientos distintos:

- a. Matrimonio subsiguiente
- b. Oblación a la curia<sup>37</sup>;
- c. Rescripto del emperador<sup>38</sup>.

El Código Civil del estado de Chiapas manifiesta en su artículo 350 que los padres tienen que reconocer expresamente a los hijos antes de la celebración del matrimonio, o bien en el acto mismo de la celebración del matrimonio o posteriormente; dicho reconocimiento pueden realizarlo los padres ya sea juntos o separadamente. Aprovecho la ocasión para expresar que desafortunadamente el Código Civil chiapaneco tiene varios errores de redacción. Y que una preposición tan simple como “a” puede alterar el sentido del párrafo. Me refiero en concreto al último renglón del artículo 350, cuando dice “... haciendo en todo caso el reconocimiento “a” ambos padres juntos o separadamente”<sup>39</sup>. Esa simple preposición cambia totalmente el sentido de la idea, con lo cual se recomienda a que se cambiara por la preposición “por”; porque quien o quienes tienen que hacer el reconocimiento?, ¿los hijos o los padres?

Ciertamente el código nos aclara que basta con que el hijo sea reconocido por el padre y que en el acta de nacimiento conste

---

<sup>37</sup>Este procedimiento consistía en que el “padre podía legitimar a su hijo quien había nacido fuera de matrimonio, ofreciéndolo a la curia de su pueblo natal para que desempeñara el cargo de decurión; si se trataba de una hija, casándola con uno de ellos”, Morineau Iduarte, Marta e Iglesias González, Román, *Op. Cit.*, nota 7, p. 71.

<sup>38</sup>En este procedimiento el padre solicitaba la “legitimación al emperador, el cual podía concederla o no. El padre podía hacer esta solicitud, incluso en su testamento, para así poder dejar al hijo como heredero, situación que solo sería válida en el caso de no existir hijos legítimos”, *Ibidem*, p. 72.

<sup>39</sup>Artículo 350 del Código Civil para el Estado de Chiapas, *Op. Cit.*, nota 9, p. 72.

el nombre de la madre para que la legitimación surta efectos legales; y tampoco se necesita el reconocimiento del padre si ya se expresó el nombre de éste en el acta de nacimiento.

No importa que el reconocimiento sea haya realizado posterior al matrimonio, ya que los hijos llegan a adquirir todos los derechos desde la fecha que se celebró el matrimonio de sus padres.

Por último el código reconoce que pueden disfrutar de estos derechos tanto los descendientes de los hijos fallecidos al celebrarse el matrimonio de sus padres, como los hijos no nacidos, si el padre, al casarse llega a reconocer al hijo de la mujer quien esta encinta.

#### *Reconocimiento de los hijos nacidos fuera del matrimonio*

La filiación de los hijos fuera de matrimonio se realizará por parte del padre por un reconocimiento voluntario o bien, por una sentencia en la que se declare la paternidad.

Al igual que la legitimación de los hijos de matrimonio, en el que los padres pueden reconocer a sus hijos, juntos o separadamente, los padres de hijos fuera del matrimonio pueden realizarlo de la misma manera. Obviamente esto trae efectos jurídicos únicamente para el que hizo el reconocimiento.

Ahora bien, el procedimiento para poder realizar el reconocimiento de un hijo nacido fuera de matrimonio deberá hacerse de uno de los modos siguientes: que sea por: I. En la partida de nacimiento, ante el oficial del registro civil; II.- por acta especial ante el mismo oficial; III.- por escritura pública, IV.- por testamento y V.- por confesión judicial directa y expresa.

Es importante subrayar que cualquiera de los cónyuges podrá reconocer a su hijo que haya nacido antes del matrimonio previo consentimiento del otro, pero no podrá llevarlo a vivir al domicilio común, sin la anuencia expresa de su cónyuge.

En el caso de que cuando el padre y la madre que no vivan juntos llegaren a reconocer al hijo en el mismo acto, se tendrán que poner de acuerdo para saber quién de los dos ejercerá la patria potestad; en caso de que no lo hicieren, tendrá que resolver el asunto el juez de primera instancia del ramo civil del lugar, para lo cual procederá a escuchar a los padres y al ministerio público, y por supuesto llegará a resolver de acuerdo a lo que considere lo más conveniente a los intereses del hijo.

Me parece que vale la pena detenernos en el último artículo del capítulo IV (384) del Código Civil para el Estado de Chiapas, que se refiere al reconocimiento de los hijos nacidos fuera del matrimonio. Hay que aclarar que éste se divide en cuatro partes. Comienza por manifestar que el hijo que haya sido reconocido por el padre o por la madre, tiene derecho a llevar el apellido de quien lo haya reconocido; a ser alimentado por éste y a percibir la porción hereditaria y los alimentos que establezca la ley. Hasta aquí no hay ningún problema, y es precisamente retomar lo ya mencionado al principio del presente trabajo, cuando nos referimos a que todos los niños y niñas tienen los mismos derechos, independientemente de la relación en que hayan sido procreados, es decir, fuera o dentro de matrimonio.

Lo que no comparto es la reforma de diciembre de 2009<sup>40</sup>, de la parte BIS, TER, CUATER del mismo artículo, ésta se refiere al derecho atribuido a la mujer embarazada. Me explico, la sección BIS señala que la mujer que se encuentre embarazada fuera del matrimonio, podrá solicitar ante el juez de lo familiar, y en caso de que no hubiera, conocerá del asunto un juez civil o de jurisdicción mixta; una medida de pago cautelar para sufragar los gastos de embarazo y parto, de quien “presumiblemente” sea el padre, bastando únicamente la “manifestación de la mujer bajo protesta de decir la verdad”. En el segundo párrafo del artículo 384 BIS, el juez de-

---

<sup>40</sup>Adición publicada en la Periódico Oficial número 205, Tomo III del 18 de diciembre de 2009.

creta la medida de otorgar el cincuenta por ciento de los gastos de embarazo y parto. Además en el artículo 384 TER, menciona que cuando el demandado se negara ante lo afirmado por la actora, éste podrá probar su negativa con la prueba de ácido desoxirribonucleico (ADN); y ya en el artículo 284 CUATER (sic) indica que en caso de resultar negativa la prueba del ADN, el juez ordenará la cancelación de la medida cautelar y el demandado podrá ejercer su derecho de exigir la reparación del daño.

Me parece una medida no equitativa,. Ciertamente lo ideal sería que el juez determinara la medida cautelar dependiendo del caso concreto, sería conveniente aplicar el casuismo, esta característica tan peculiar del Derecho Indiano. No parece ser tan descabellada la idea, ya que el propio Código Civil lo reconoce, tan es así que podemos ver esta característica tanto en el artículo 284 y 287 QUATTER. En ambos artículos podemos palpar que el juez *resolverá dependiendo de las circunstancias especiales de cada caso*. En el artículo 284 menciona que el juez resolverá “tomando en cuenta las circunstancias del caso”<sup>41</sup>; y en el segundo párrafo del artículo 287 QUATTER, donde menciona que “el juez competente en la sentencia de divorcio o la cesación de convivencia de concubinato, habrá de *resolver atendiendo las circunstancias especiales de cada caso*, entre otras, los años de matrimonio o de concubinato, las condiciones económicas en que se desarrolló la relación matrimonial o de concubinato, la preparación educativa, la estabilidad laboral, y las condiciones actuales del otro cónyuge o concubino”<sup>42</sup>. Nos parece pues que no se está tomando en cuenta la presunción de inocencia y que además se está invirtiendo la carga de la prueba.

---

<sup>41</sup>Artículo 284 “... el juez, tomando en cuenta las circunstancias del caso, y entre ellas la capacidad para trabajar de los cónyuges y su situación económica, resolverá acerca del pago de alimentos a favor del inocente”, del Código Civil para el Estado de Chiapas, *Op. Cit.*, nota 9, p. 55.

<sup>42</sup>Artículo 287 QUATTER, *Ibidem*, p. 57.

### Adopción

Como ya hemos mencionado la adopción al igual que la mayoría de las instituciones jurídicas de la legislación civil, tienen sus antecedentes en el Derecho Romano. Éste contemplaba a la adopción como “el procedimiento mediante el cual el *paterfamilias*, adquiere la patria potestad sobre el *filiusfamilias* de otro *pater*, el cual tenía que dar su consentimiento para que este acto se llevara a cabo”<sup>43</sup>.

El Código Civil del Estado de Chiapas reconoce que la adopción es una institución jurídica de orden público, por la que, a través de un acto de voluntad, se crean lazos de parentesco entre el adoptante y el adoptado.

Toda aquella persona mayor de veinticinco años de edad, que esté en pleno ejercicio de sus derechos tendrá derecho de adoptar a menores, siempre y cuando exista una diferencia de cuando menos diecisiete años de edad entre el adoptado y el adoptante. En caso de que el adoptado sea una persona con alguna incapacidad, no es necesario que exista esta diferencia de edades entre el adoptante y el adoptado.

Las personas que estén interesados en adoptar tienen que obtener un certificado de idoneidad, otorgado por el Consejo Técnico de Adopciones del Instituto de Desarrollo Humano del Estado, en el que acredite que: se trata de personas que tienen una solvencia moral y de buenas costumbres; que son capaces de proveer a la subsistencia, cuidado y educación del menor o de la persona con incapacidad; que poseen aptitud física para el ejercicio de la patria potestad; que gozan de buena salud física y mental, que están libres de enfermedades venéreas, infecto-contagiosas o que puedan poner en riesgo la salud, estabilidad emocional y/o la vida del adoptado, y que la adopción sea benéfica para el adoptado tomando en cuenta el origen étnico, lingüístico, religioso, cultural y demás características de la persona o personas que pretenden adoptar.

---

<sup>43</sup>Morineau Iduarte, Marta e Iglesias González, Román, *op.cit.*, nota 7. P. 70.



Es de suma importancia que en todos los casos prevalezca el interés del adoptado y el respeto a sus derechos fundamentales<sup>44</sup>.

En caso de que este interesada en adoptar y este casada, podrá hacerlo, siempre y cuando viva con su cónyuge, y a su vez, ambos esposos estén de acuerdo en adoptar y considerar a éste como hijo propio.

Aquellas personas que adopten darán sus apellidos al adoptado y podrán cambiar el nombre de pila del adoptado, haciendo las anotaciones correspondientes en el acta de adopción y de nacimiento.

Toda persona que adopte tendrá respecto a de la persona y bienes del adoptado los mismos derechos y obligaciones que tienen los padres respecto de la persona y bienes de los hijos.

Ahora bien, para que la adopción sea válida, tienen que estar de acuerdo: la persona que ejerza la patria potestad sobre el menor; el tutor de la persona que se pretenda adoptar; la persona o personas que hayan acogido durante seis meses o más anteriores a la solicitud de adopción; las instituciones de asistencia social públicas o privadas que hubieren acogido al menor. Además, en todos los casos mencionados deberán otorgar su consentimiento el ministerio público del lugar del domicilio de adoptado y también el Consejo Técnico de adopciones del Instituto de Desarrollo Humano del Estado.

Un punto de suma importancia es que en caso de que la persona que se va a adoptar tiene doce años de edad o más, es indispensable que su consentimiento para la adopción; y en el caso de las personas con incapacidad, será necesario su consentimiento, siempre y cuando fuese posible la expresión indubitable de su voluntad. En todos estos casos, el consentimiento de la persona que se pretenda adoptar deberá manifestarse por comparecencia o escrito durante el procedimiento ante la autoridad correspondiente<sup>45</sup>.

---

<sup>44</sup>Ver el Capítulo V de la Adopción del Código Civil para el Estado de Chiapas, *Op. Cit.*, nota 9, p. 77.

<sup>45</sup>Artículo 389 del Código Civil del Estado de Chiapas, *Op. Cit.*, nota 9, p. 79.

Es necesario aclarar, que el presente trabajo únicamente muestra un panorama general del Derecho Familiar del Estado de Chiapas.

#### FUENTES

Código Civil para el Estado de Chiapas, <http://www.congresochiapas.gob.mx/index.php/legislación-vigente.html>

Código Civil para el Distrito Federal, <http://www.idconline.com.mx/media/2012/10/cdigo-civil-para-el-distrito-federal.pdf>.

Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Chiapas, <http://www.congresochiapas.gob.mx/index.php/legislación-vigente.html>

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas, <http://www.congresochiapas.gob.mx/index.php/legislacion-vigente.html>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, <http://www.poderjudicialchiapas.gob.mx/forms/archivos/4273constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos.pdf>

Convención Americana de los Derechos Humanos, [http://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_B-32\\_Convencion\\_Americana\\_sobre\\_Derechos\\_Humanos.htm](http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm)

Convención sobre los Derechos del Niño, <http://www2.ohchr.org/spanish/law/crc.htm>

Corte Interamericana de Derechos Humanos, [http://www.cor-teidh.or.cr/quien\\_cosultas.cfm](http://www.cor-teidh.or.cr/quien_cosultas.cfm)

Pacto Internacional de Derecho Económicos, Sociales y Culturales, <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cescr.htm>

Argüello, Rodolfo Luis, *Manual de derecho romano. Historia e instituciones*, 3ª. Ed., Buenos Aires, Astrea, 2004.

Gallegos Pérez, Nidia del Carmen, *La teoría del hecho y acto jurídico aplicada al derecho familiar*, Tabasco, Universidad Autónoma de Tabasco, 2006.

Gandulfo R., Eduardo, *La filiación, el Nuevo Ordenamiento y los Criterios para darle origen, factores de determinación y metacriterios de decisión*, en Gaceta Jurídica, no. 314, Santiago de Chile, 2006, y <http://legalpublishing.com>

Gandulfo R., Eduardo, *Reconocimiento de paternidad: Tópicos y Cuestiones Civiles*, en Revista Chilena de Derecho, vol. 34, no. 2, Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, 2007, p.201-250.

Morineau Iduarte, Marta, *Diccionario de Derecho Romano*, 2ª. Ed., México, Oxford, 2009.

Morineau Iduarte, Marta, e Iglesias González, Román, *Derecho Romano*, México, Oxford, 2012.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, <http://www.scjn.gob.mx>

Zazueta Tirado, *Derecho Familiar*, en Cinco, Jaime, Inzunza, Enrique y Valadés, Diego (coord.), *Introducción a las Instituciones Jurídicas de Sinaloa*, 1ª. Ed., Culiacán, El Colegio de Sinaloa, 2012.



**ANÁLISIS DE LA LEY QUE  
GARANTIZA LA TRANSPARENCIA  
Y EL DERECHO A LA INFORMACIÓN  
PÚBLICA PARA EL ESTADO  
DE CHIAPAS\***

MARCO ANTONIO BESARES ESCOBAR



## INTRODUCCIÓN

Las sociedades democráticas de esta Aldea Global, hacen más evidente que la información fue y es uno de los elementos que contribuye de manera sustantiva a la calidad de la comunicación para una adecuada convivencia social<sup>1</sup>. Por ello, la existencia y disposición de información veraz y precisa, permite a los ciudadanos tomar decisiones apropiadas para su participación en los diversos espacios sociales en que se desarrollan<sup>2</sup>.

No obstante la importancia de ésta, desde siempre; los medios de acceso a la información pública de manera masiva y electrónica son relativamente de nueva aparición, lo que ha configurado hoy en día lo que se conoce como la era digital. Esta situación explica la existencia reciente, muy dinámica por cierto, de un marco legal adecuado que garantice el acceso a la información y su-

---

<sup>1</sup>La Suprema Corte de justicia de la Nación ha establecido sobre este derecho: “esa garantía se encuentra estrechamente vinculada con el respeto a la verdad. Tal derecho es... básico para el mejoramiento de una conciencia ciudadana que contribuirá a que esté mejor enterada, lo cual es esencial para el progreso de nuestra sociedad” Semanario Judicial de la Federación, novena época, tomo III, junio de 1996. Garantías individuales (derecho a la información), tesis P.LXXXIX/96, núm. de registro 200, 111, aislada. Suprema Corte de Justicia de la Nación, pleno, solicitud 3/96.

<sup>2</sup>El Derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano = the Inter-American legal framework regarding the right to access to information / Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Comisión Interamericana de Derechos Humanos- De otra parte, el libre acceso a la información es un medio para que, en un sistema democrático representativo y participativo, la ciudadanía pueda ejercer adecuadamente sus derechos político.

so correcto<sup>3</sup>, además de obligar a los gobiernos a aplicar políticas públicas para informar y transparentar el uso de los recursos y los temas de interés público como una acción democrática.

Estamos ubicados en la coyuntura de la Sociedad de la Información y de los derechos emergentes<sup>4</sup> vinculados a ella. La aceptación generalizada de dicho concepto, responde a la cantidad y gran movilidad de la información existente; en virtud de su manejo y explotación por los medios de comunicación. Este concepto surge de forma contemporánea al desarrollo de la sociedad capitalista, que requiere de un mercado global, en la que las características de la organización social conceden un lugar privilegiado y determinante desde el punto de vista económico, al papel que juegan las tecnologías relacionadas con la información; e incluso la misma es considerada como mercancía de estratégica importancia y gran valor. Por ello se hace necesario el desarrollo de su tutela jurídica<sup>5</sup>.

En esta Sociedad de la Información y el Conocimiento<sup>6</sup> como finalmente es clasificada por diversos académicos<sup>7</sup>, han sur-

---

<sup>3</sup>Eduardo Flores-Trejo, Derecho de acceso a la información: de la fase normativa a la valoración de su impacto. Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 35. (Jun. 2006). Caracas. “Lo realmente sorprendente es que, a pesar de que el derecho a la información, en su sentido amplio, fue reconocido desde 1948 en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (artículo 19), más de la mitad de esas leyes han sido promulgadas apenas en los últimos 10 años”.

<sup>4</sup>Perrine Canavaggi. El acceso a la información pública en el mundo un derecho humano emergente. 7º Seminario Internacional de Archivos de Tradición Ibérica. Rio de Janeiro. 27 de Junio a 1 de Julio de 2011.

<sup>5</sup>Télez Valdez Julio. Derecho informático versión electrónica. Pág. 45. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/313/5.pdf>.

<sup>6</sup>Carlos Patricio Reusser. ¿Qué es la sociedad de la información? En los últimos quince años, y especialmente en la década de los noventa, ha cobrado auge y difusión nacional y mundial el concepto de “Sociedad de la Información” (SI), sobre todo por su gran promoción en el ámbito de las políticas públicas, utilizándose de mejor o de peor manera para referirse, en general, a cualquier cuestión derivada de innovaciones tecnológicas que han devenido en un cambio en el modelo social.

<sup>7</sup>Sociedad de la información o sociedad de la comunicación son expresiones utilizadas en las ciencias sociales para calificar a las sociedades industriales y postindustriales contemporáneas en su fuerte dependencia de los medios de comunicación de masas y, más recientemente aún, de las tecnologías de la información y comunicación y las redes sociales. [http://es.wikipedia.org/wiki/Sociedad\\_de\\_la\\_informaci%C3%B3n](http://es.wikipedia.org/wiki/Sociedad_de_la_informaci%C3%B3n)



gido nuevas expresiones acerca de los derechos fundamentales o al menos los ha hechos más evidentes y necesarios<sup>8</sup>. Uno de ellos, que ha tenido una dinámica relevante, es el derecho de acceso a la información pública<sup>9</sup>. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso *Claude Reyes y otros*, marcó un precedente jurisprudencial al ser el primer tribunal internacional en reconocer que el acceso a la información es un derecho humano implícito en el derecho a la libertad de expresión. Previamente, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión venían impulsando avances en la materia a través de sus diferentes mecanismos de trabajo.

El antecedente histórico más remoto se registra en Suecia, con la publicación de la Ley de Libertad de Prensa de 1776, en la que se hace el reconocimiento jurídico del derecho de acceso a la información. A partir de ello, se pueden distinguir cuatro olas de legislaciones; la primera es la de los diez países pioneros: después de Suecia (1766) y Finlandia (1951), los Estados Unidos adoptaron el Freedom of Information Act (FOIA) en 1966, seguidos por Dinamarca y Noruega (1970), Francia y Países Bajos (1978), Australia y Nueva Zelanda (1982) y por último Canadá (1983); la segunda ola es la de los países que, después del derrumbamiento de los regímenes autoritarios, adoptaron una ley durante los años 1990-2000,

---

<sup>8</sup>El derecho a la información, en términos de Sergio López-Ayllón, no es sino la reformulación jurídica de las libertades tradicionales de expresión e imprenta para adaptarlas a las nuevas condiciones de la información a finales del siglo XX. El derecho a la información (contenido en la libertad de expresión en sentido amplio) es la garantía que tienen las personas de conocer de manera activa –es decir, investigando – o pasiva – recibiendo – las ideas, opiniones, hechos o datos que se producen en la sociedad y que les permiten formarse su opinión dentro de la pluralidad, diversidad y tolerancia que supone una sociedad democrática.

<sup>9</sup>Miguel Carbonell. El derecho de acceso a la información como derecho fundamental. Instituto de investigaciones jurídicas del UNAM. A la luz de lo anterior podríamos preguntarnos, ¿es necesario que la transparencia y el derecho de acceso a la información sean un derecho fundamental? Si revisamos su contenido posible podremos convenir en que el derecho de acceso a la información tiene por objeto la protección de bienes básicos. Dicha protección opera de dos distintas maneras: a) la primera es en relación a la posibilidad de darle contenido, calidad y sustancia a otros derechos fundamentales, y b) la segunda reside en el valor autónomo que tiene la información como bien jurídico.

con motivo del establecimiento o restablecimiento de las instituciones democráticas; la tercera es la de los 13 países ricos y de tradición democrática que lo hicieron en el marco de la reforma y modernización administrativa.

Desde hace unos diez años, asistimos a una auténtica explosión mundial de las leyes sobre el acceso a la información, incluso en países en desarrollo que no han tenido transición democrática. Trece países tenían una ley de este tipo en 1990, y son 87 en 2011 los que la han adoptado. Latinoamérica es un buen ejemplo, ya que en diez años once países del área han votado un ordenamiento de esta naturaleza: Panamá (2002), Perú (2002), México (2002), la República Dominicana (2004), Ecuador (2004), Honduras (2006), Nicaragua (2007), Guatemala (2008), Uruguay (2008), Chile (2008), y más recientemente, El Salvador, en Marzo de 2011<sup>10</sup>.

A partir de 1990, la democratización en el mundo se vio acompañada por un desarrollo sin precedentes de leyes de acceso a la información. No obstante eso, es hasta el segundo semestre del 2005 que en 62 países ya se habían adoptado legislaciones para la protección del derecho de acceso a la información en un periodo relativamente reciente<sup>11</sup>. En la actualidad existen más de 95 ordenamientos en la materia a nivel internacional, más de una decena de estas leyes fueron generadas en países de América Latina<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup>Perrine Canavaggi. El acceso a la información pública en el mundo un derecho humano emergente. 7º Seminario Internacional de Archivos de Tradición Ibérica. Río de Janeiro. 27 de Junio a 1 de Julio de 2011.

<sup>11</sup>Verificar en el Séptimo cuaderno de Transparencia del IFAI, presentación de John M. Ackerman e Irma E. Sandoval. Cuento clásico sobre la "Ley Para la libertad de Prensa y del derecho de acceso a las actas públicas". LA PRIMERA LEY FORMAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN FUE LA FREEDOM-OF- PRESS AND THE RIGHT-OF-ACCESS TO PUBLIC RECORDS ACT (Ley para la Libertad de Prensa y del Derecho de Acceso a las Actas Públicas) aprobada en Suecia en 1766, diez años antes de la Independencia de los Estados Unidos y trece antes de la Revolución Francesa. El principal impulsor de esta ley fue el sacerdote y diputado Anders Chydenius, quien a su vez se inspiró por las prácticas contemporáneas en China. De acuerdo a Chydenius, China fue "el país modelo para la libertad de prensa" y el ejemplo a seguir por otras naciones en esa materia.

<sup>12</sup>Al menos 95 países alrededor del mundo han adoptado leyes de acceso a la información. Este mapa de Social Science Research Network muestra los esfuerzos de esas naciones

Como consecuencia de este proceso, nuestro país se ha inscrito en esa tendencia, y en un periodo relativamente breve, la legislación federal y la de las entidades federativas incorporaron el marco jurídico para regular y protegerlo de diversa forma. En tal virtud y contexto, este análisis se orienta principalmente a revisar el tema de la legislación que regula este derecho fundamental<sup>13</sup> en el Estado de Chiapas, para estudiar el grado de tutela que alcanza hasta ahora, qué características tiene y el impacto regulatorio que ha alcanzado hasta ahora.

## ANTECEDENTES

En el ámbito concreto del derecho a la información, debemos recordar que en 1948<sup>14</sup> es reconocido como un derecho humano fundamental<sup>15</sup>; entendido como la facultad que tienen las personas

---

y las que tienen medidas pendientes. En América Latina casi todas las regiones tienen normas adecuadas o las están preparando. Hay dos excepciones: Venezuela y Guyana.

<sup>13</sup>No debemos confundir el concepto más amplio de derecho a la información con el derecho de acceso a la información pública tan en boga últimamente, ya que éste último es un derecho subsidiario del derecho a la información en sentido amplio y podría definirse como la prerrogativa que tienen los ciudadanos para acceder a datos, registros y todo tipo de informaciones en poder de entidades públicas y empresas privadas que ejercen gasto público y /o cumplen funciones de autoridad, con las excepciones que les marque la ley.

<sup>14</sup>Jorge Carpizo / Ernesto Villanueva. Derecho a la información en México: propuestas para su regulación. En 1948 con la Declaración Universal de los Derechos del Hombre nace realmente la garantía fundamental del derecho a la información, aunque existían antecedentes; éste es el resultado de una hermosa evolución histórica y jurídica. El derecho a la información, de acuerdo con el Artículo 19 de esa Declaración Universal, es la garantía fundamental que toda persona posee para atraerse información, informar y ser informada.

<sup>15</sup>El derecho de acceso a la información es esencial para la consolidación, el funcionamiento y la preservación de los sistemas democráticos. En este sentido, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que el actuar del Estado debe encontrarse regido por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, lo que hace posible que las personas que se encuentran bajo su jurisdicción ejerzan el control democrático de las gestiones estatales, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas

para atraerse información, informarse y ser informadas.

Respecto a su fundamento constitucional en México, fue en el marco de la reforma política del estado durante 1976, que se adicionó al artículo 6° de nuestra Carta Magna, el párrafo que señala: “el derecho a la información será garantizado por el Estado”. En ese entonces, esta reforma se encaminó principalmente a los partidos políticos, con la finalidad de que tuvieran acceso pleno a los medios de información, para difundir su ideología; y no para que los ciudadanos pudieran acceder a la información del estado.

No obstante, lo dispuesto en este precepto constitucional que fue el punto de partida, es hasta el año 2002, cuando se creó el marco jurídico federal para garantizar el acceso de los ciudadanos a los documentos, archivos y datos del gobierno federal y es a partir de junio de 2003 cuando la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública entra en vigor, regulando el tema de transparencia y derecho de acceso a la información pública, así como lo relativo al derecho humano a la protección de datos personales en posesión de la administración pública, y establece la existencia de una organismo que garantiza este derecho; el IFAI (órgano garante del ejecutivo federal) además determina las causas de responsabilidad, aunque el Órgano de Control Interno de cada Poder es quien finca responsabilidades.

Para tener una idea del avance, los últimos datos que proporciona la institución sobre el uso de visitas al Portal de Obligaciones de Transparencia (POT) de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal ha sido de más de 100 millones de 2007 a diciembre de 2013. Para tener otra idea acerca del conocimiento de este derecho en la instancia nacional, durante el 2013 existen registros de que, el Pleno resolvió un total de 7 mil 506 recursos de revisión, interpuestos por particulares que se informaron por las respuestas negativas que recibieron a sus solicitudes de información hechas a dependencias y entidades de la

APF<sup>16</sup>. Esto significa que un importante número de los ciudadanos mexicanos, han hecho efectivo su derecho de acceso a la información pública.

En lo que respecta a las entidades federativas, Jalisco fue el primer estado de la República Mexicana en promulgar una ley tipo en la materia durante diciembre del 2001; actualmente todos los estados cuentan con un ordenamiento similar. Cabe hacer mención, quede entre las leyes estatales, los expertos han comentado como realmente avanzadas en su diseño legislativo a las de Sinaloa, Morelos, Michoacán, Durango y Yucatán; esto porque cumplen en su mayoría con los principios básicos del Derecho a la información<sup>17</sup>.

Las leyes locales más cuestionadas por ser contrarias a los principios rectores son las de Jalisco y Nuevo León, ya que se las acusa de obstaculizar el acceso a la Información y no definir de manera adecuada y en beneficio de la ciudadanía los casos de reserva de la información. El periodo de vigencia que tienen las leyes estatales ha sido evaluado y clasificado; no obstante el marco jurídico integral desprendido de ellas, el reenvío o relación en la interpretación y aplicación de la ley de acceso, la reglamentación administrativa y el desarrollo de portales para poner la información a disposición está pendiente

La primera generación de leyes locales en la materia se da en el año 2002 cuando todas las entidades federativas del país habían publicado leyes de transparencia. La práctica del derecho de acceso a la información hizo notoria una serie de fallas provocadas por la heterogeneidad de las leyes: requisitos que volvían nugatorio el derecho de los ciudadanos a obtener información pública; obligación de estampar firma autógrafa en la solicitud, como lo fue

---

<sup>16</sup>Datos tomados del portal del IFAI. [http://inicio.ifai.org.mx/\\_catalogs/masterpage/ifai.aspx](http://inicio.ifai.org.mx/_catalogs/masterpage/ifai.aspx)

<sup>17</sup>Tener una adecuada legislación no implica que su implementación sea esta eficiente, por ello se han hecho diversos estudios aplicando diversas metodologías para evaluar el avance de la observancia de este derecho fundamental en los estados de la república.

en el caso de nuestra entidad federativa; un mal diseño del medio de impugnación, tal como sucede con el recurso de revisión y que aquí se llamó reconsideración; la acreditación de personalidad del solicitante (identificación) se establecía como obligatoria y no contemplaba la posibilidad de presentar solicitudes vía electrónica. La orientación era hacia una importante cantidad de causales de reserva que convertían a las leyes de transparencia en leyes de “máxima reserva”, sin especificar sanciones precisas en caso de incumplimiento.

En la primera generación de leyes estatales, no en todos los casos, no existía un organismo garante ante el cual pudieran acudir los ciudadanos, o bien, no contaban con las facultades suficientes para hacer efectivo este derecho. En muchos casos, la resolución de inconformidades (recurso de revisión) era competencia de otras instancias, mayormente del poder judicial.

La reforma del 2007 al artículo 6° Constitucional, surgió desde lo local por la propuesta de los Gobernadores de Aguascalientes, Chihuahua y Zacatecas, a la que se sumaron el Distrito Federal y Veracruz, junto con la Conferencia Mexicana de Acceso a la Información Pública (COMAIP). Fue así como presentaron la iniciativa al H. Congreso de la Unión, tomando como punto de partida, la famosa Declaración de Guadalajara.

Con esta reforma, los principios para garantizar el DAI se contemplaron por primera vez, éstos fueron consagrados en el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que al efecto establece:

Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

Toda la información es pública, la información podrá ser reservada sólo en los términos que marcan las leyes, deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Protección de la vida privada y los datos

personales, no acreditación de interés jurídico, Derechos ARCO. Mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión. Obligación de preservar sus documentos en archivos y de publicar indicadores de gestión. Publicar información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales. Sanciones en caso de incumplimiento. Se aplica una política pública nacional con la finalidad de lograr que las características que deben tener las Leyes de Acceso de las entidades federativas observe los menores límites posibles al Derecho de Acceso a la Información Pública (causales de reserva), que contengan las Definiciones y conceptos que precisen los Sujetos Obligados que le den un lugar preponderante a la Promoción de la Cultura de Apertura de Acceso a la Información de Oficio, que se aplique el principio esencial de la Máxima Publicidad que se incorpore la Interpretación de la Gratuidad y que la naturaleza jurídica del Órgano Garante Autónomo y que los criterios de Clasificación de la Información Protección de datos personales, que se establezcan Procedimientos Recursos adecuados y que las Sanciones Administrativas y que se considere el Principio de Definitividad de las resoluciones.

Por su parte, la Constitución reformada de Chiapas<sup>18</sup>, en su artículo 3º correspondiente a los derechos humanos, contempla ahora lo relacionado con nuestro tema en la fracción XIX, estableciendo que: *“toda persona tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”*; lo que implica el reconocimiento constitucional local al derecho a la información. Con ello ratifica el contenido previsto en

---

<sup>18</sup>Última reforma: Decreto 028, publicado en el Periódico Oficial 399, de fecha miércoles trece de Noviembre de 2012, Anexo página 107. Esto como parte de la inclusión de los 30 artículos de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de la ONU, en la reforma constitucional que se le dio por llamar la constitución siglo xxi. Que incorporó una parte dogmática en un cuerpo normativo local que principalmente regulan aspectos orgánicos.

la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, en los artículos 6º, 7º y 8º, y plantea como parte de las garantías individuales el derecho a la información.

Como ya apuntamos en abril de 2002, se promulgó la Ley Federal de Transparencia y para finales del año 2006, todas las entidades federativas del país contaban con su respectiva legislación en la materia, incluso alguna de ellas más avanzada que la nacional, como fue el caso de Sinaloa<sup>19</sup>. En Chiapas este proceso llegó tarde, para no perder la tradición de los cambios históricos extemporáneos, la Ley que Garantiza la Transparencia y el Derecho a la Información Pública para el Estado de Chiapas, fue expedida mediante Decreto número 412 de fecha 11 de octubre de 2006, siendo publicada en el Periódico Oficial del Estado número 388 del 12 de octubre del mismo año, sólo los estados de Hidalgo y Tabasco le sucedieron<sup>20</sup>.

En este contexto el periodista Isaín Mandujano, quien apoyó desde LIMAC el avance de la materia en la entidad, en su tiempo señaló respecto de la primera ley de Chiapas:

La nueva Ley de Acceso a la Información y Transparencia del Estado de Chiapas, siendo una de las últimas legislaciones en materia de transparencia ocupa el lugar veintinueve de las treinta legislaciones en el país

“Y cierto, haciendo un somero análisis de artículo por artículo se puede deducir que esa ley, está más hecha a la medida para inhibir el acceso a la información pública y aparentar la transparencia que realmente para dar cabal cumplimiento a ese derecho ciudadano

---

<sup>19</sup>Kate Doyle. Cometarios a Ley Federal de transparencia y de acceso a la información pública. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/decoin/cont/2/cmt/cmt7.htm>

<sup>20</sup>Isaín Mandujano en su página web apuntaba “La nueva Ley de Acceso A la Información y Transparencia del Estado de Chiapas, siendo una de las últimas legislaciones en materia de transparencia ocupa el lugar veintinueve de las treinta legislaciones en el país”, dijo Perla Gómez Gallardo en octubre pasado.



Además apuntaba:

sin embargo, si bien éste articulado es coherente con los lineamientos básicos de toda ley sobre la materia, esta se contradice con el artículo 16 de la misma ley, pues en uno de sus apartados donde se exige “nombre completo del solicitante y documento oficial de identificación”, además se pide que la solicitud debe contener “firma del solicitante o su representante. En caso de que no pueda o no sepa escribir el solicitante imprimirá su huella digital.”<sup>21</sup>

En sus conclusiones, afirmó, en aquel momento:

En síntesis, esta ley es un instrumento jurídico sin coherencia y secuencia lógica, por ello es menester tener cuidado al momento de hacer uso de ella. Antes es necesario hacer un análisis, interpretarla, tratar de encontrar sus fortalezas y debilidades. Aprovechar pues las pocas o muchas ventajas que pueda ofrecer. Es una ley que no está sistematizada. Parece más bien un rompe cabezas donde todas las piezas están dispersas y algunas más no se encuentran en la mesa.

Cabe destacar que con las reformas aprobadas al artículo 6º Constitucional, se establecieron criterios mínimos o los denominados “principios rectores”<sup>22</sup> en materia de transparencia y de acceso a

<sup>21</sup>Isaín Mandujano. LA LEY TRANSPARENCIA DE CHIAPAS, CONTRADICCIONES Y RETROCESOS Las trampas de la ley, artículo por artículo enero 17, 2007. <http://isain-mandujano.blogspot.mx/2007/01/la-ley-transparencia-de-chiapas.html>

<sup>22</sup>Larenz, Karl: Metodología de la Ciencia del Derecho; IIª. ed., Ed. Ariel, S.A., Barcelona-Caracas-México, 1980, p. 465. Acerca de los principios generales del derecho se ha dicho que nacen como “principios ético-jurídicos” como criterios teleológico-objetivos de interpretación y en conexión con el desarrollo del Derecho atendiendo a un tal principio. Han sido considerados “pautas directivas de normación jurídica que, en virtud de su propia fuerza de convicción, pueden justificar resoluciones jurídicas”. Han sido entendidos como “ideas jurídicas materiales” son acuñaciones especiales de la idea del Derecho, tal como ésta se presenta en su grado de evolución histórica. Algunos de ellos están expresamente contemplados en la Constitución u otras leyes; otros pueden ser deducidos de la regulación legal, de su conexión de sentido, por la vía de la “analogía general” o del retorno a la ratio legis; algunos han sido “descubiertos” y declarados por primera vez por la doctrina o por la jurisprudencia de los tribunales, las más de las veces atendiendo a casos determinados, no solucionables de otro modo, y luego se han impuesto en la “conciencia jurídica general” gracias a la fuerza de convicción a ellos inherente.

la información pública”, lo que llevó a mejorar sustantivamente las leyes de transparencia de todos los estados del país; ahora sí, Chiapas fue la primera entidad federativa<sup>23</sup> en dar cumplimiento a este mandato constitucional, al aprobar mediante Decreto número 270, reformas y adiciones; así como laderogación de diversas disposiciones a la Ley de Transparencia, siendo publicadas en el Periódico Oficial del Estado número 043, de fecha 29 de agosto de 2007.

### LA LEY DE CHIAPAS Y SU EVOLUCIÓN LEGAL

A partir del 01 de enero de 2008, la Ley que Garantiza la Transparencia y el Derecho a la Información Pública para el Estado de Chiapas obliga a todas las Dependencias, Entidades y Órganos Desconcentrados de Gobierno del Estado, de los Gobiernos Municipales a facilitar el acceso a la información contenida en sus documentos, manejo de recursos públicos, resultados y desempeño.

Esta ley ha tenido otras reformas que están relacionadas con el Periódico Oficial No. 110, de fecha 13 de agosto de 2008; Periódico Oficial No. 123, de fecha 29 de octubre de 2008; Periódico Oficial No. 267, de fecha 17 de noviembre de 2010, y la última del Periódico Oficial No. 336, de fecha 16 de noviembre de 2011.

La primera modificación a esta ley fue la del 29 de agosto de 2007, en la que los artículos 3º, 13, 15, 17, 21, 22, 38 y 66 por mencionar algunos, sufrieron cambios. Con esta reforma, se abordó el acce-

---

<sup>23</sup>En la exposición de motivos de la iniciativa se dijo: En tal virtud, y para estar en congruencia al Decreto de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, respecto a la adición del segundo párrafo y las siete fracciones al artículo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 20 de julio del 2007, el Ejecutivo a mi cargo, atendiendo al mandato constitucional, y ante la necesidad de realizar las modificaciones necesarias al marco jurídico en la materia estatal, establece en la presente iniciativa las adecuaciones jurídicas para el respeto y cumplimiento por parte de las autoridades estatales al derecho subjetivo público de dar a conocer la información pública de oficio a los gobernados, y con esto la rendición de cuentas para que prevalezca el estado de derecho democrático en nuestra entidad.

so a la información pública, así como el procedimiento para acceder a ella; algunas definiciones, por ejemplo el concepto de documento e información reservada se establecieron; asimismo, se determinó la posibilidad de firmar convenios e intercambiar experiencias entre los sujetos obligados, el Instituto y las Unidades de Acceso, y se reformó lo referente a la forma en que deben ser presentadas las solicitudes de información, esto es en español y de forma educada, estando los sujetos obligados a dar contestación a toda petición.

Del mismo modo se reformó lo relacionado al inicio del procedimiento para solicitar información (artículo 17); además se precisó el término en el que la autoridad deberá comunicar al interesado la incapacidad de otorgarle información, cuando ésta sea catalogada como clasificada, fijando un plazo no mayor a 20 días (artículo 21); también lo relativo a la posibilidad de interponer el recurso consagrado en la ley sufrió cambio (artículo 22); se determinó que los sujetos obligados deberán preservar la información y documentación, así como a actualizarla cuando sea necesario (artículo 38) y lo relativo al órgano de vigilancia del Instituto también se transformó (artículo 66); por último, puede señalarse que se reformó el Título Tercero de la ley, relativo a la interposición del recurso de revisión, mismo que posteriormente sería derogado. Esta reforma, estableció la obligación de los sujetos a modificar o expedir nuevos reglamentos y adecuarlos a la nueva ley; se abrogó el Reglamento Interior del Instituto, facultándolo a emitir otro dentro de un plazo no mayor a los 90 días.

Para el año 2008 (13 de agosto), se hicieron nuevas modificaciones a la Ley, de las que se exponen las siguientes: se reformó la fracción XX al artículo 37 relativa a qué información puede ser proporcionada por medios electrónicos; asimismo, se establecieron directrices para entender y aplicar lo consagrado en el artículo 70; la del 17 de noviembre de 2010, relacionada con la adición de una fracción al artículo que habla de la procedencia de la reserva de información (artículo 28 fracción XIII), ésta señala que será re-

servada la información que se encuentra clasificada por disposición expresa de otra ley, como de acceso prohibido o restringido.

La reforma más significativa que se ha realizado a la ley en estudio fue la del 16 del mes de noviembre del 2011, ya que fue en ésta que se derogaron diversas disposiciones así como se reformaron otras tantas, lo que hasta hoy es el derecho vigente y aplicable en esta materia. Dentro de las cosas que se pueden señalar de esta reforma es que se modificaron diversas disposiciones relativas al Título Primero de la Ley, tales como el artículo 1 que señala a los sujetos obligados el deber de considerar la información personal como privada, es decir, que por ninguna razón podrán hacerla pública ya que se encuentra clasificada como de acceso prohibido o restringido, estableciendo que la única forma en que se haga pública es a través del consentimiento del titular de la información.

De igual forma se modificó lo que debe entenderse por derecho de acceso a la información pública, información pública, datos personales, portal de transparencia, medios electrónicos y la adición de la prueba de daño. Se reestructuraron los principios que deben regir al acceso a la información pública, sus Unidades de Acceso, los requisitos para solicitarla, y se determinó el plazo de 20 días para dar contestación a las solicitudes de información; asimismo se reformó el capítulo II relativo a la reserva de información pública, y el III que habla de la información confidencial, ambos del Título Primero.

En lo concerniente a la protección de datos personales, se impusieron diversas cargas a los sujetos obligados, indicando que con el objeto de evitar la alteración, transmisión, pérdida o acceso no autorizado a los datos personales, deberían adoptar los mecanismos necesarios para su protección y tratamiento, garantizando la seguridad de los mismos.

Tal como se mencionó anteriormente, el recurso de revisión contenido en el Título Tercero, Capítulo II fue derogado, por lo que se tuvieron que hacer las modificaciones a las demás disposiciones jurídicas que emanaban de la ley en estudio

También se hicieron cambios relacionados con Instituto de Acceso a la Información Pública, señalándolo como un organismo público descentralizado no sectorizable de la administración pública estatal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, autonomía de gestión, así como, facultades de operación, decisión, resolución, administración, fomento, promoción y sanción en lo concerniente al derecho de acceso a la información pública; se reestructuró su integración, pasando de tres a cinco consejeros, uno de los cuales tiene el carácter de Consejero General, llevando la representación legal del Instituto. En este sentido, también hubo cambios en la parte de los requisitos para ser consejero, así como de las atribuciones que tiene la propia institución, concediéndole la facultad de interpretar la Ley.

El Título Sexto, Capítulo I también fue objeto de reforma. Dicho capítulo habla del procedimiento de acceso a la información pública, indicando que toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información, siempre y cuando siga el procedimiento establecido para tal caso y que exista una solicitud, misma que deberá ser de forma educada, clara y a través de los medios previamente establecidos para el fin.

Del mismo modo, se hicieron algunas modificaciones a apartado relativo a los recursos, los cuales deberán ser presentados ante el Instituto en donde los solicitantes que se consideren afectados por los actos y resoluciones del Comité o las Unidades de Enlace, por negar, limitar u omitir el acceso a la información pública, podrán promover el recurso de revisión ante la Unidad de Acceso a la Información Pública por escrito o a través de los medios electrónicos que pongan a disposición los sujetos obligados, señalando que la substanciación del mismo debe registrarse por lo dispuesto en la Ley de Procedimientos Administrativos para el Estado de Chiapas, derogándose los demás artículos de este capítulo, salvo lo relativo al término en que la autoridad deberá contestar el recurso.

Por último, se reformó lo conducente a los costos de repro-

ducción y envío, señalando que la información pública será entregada o enviada, una vez cubierto el costo correspondiente, cuando este proceda.

Por lo que de igual forma se modificó el Reglamento Interno del Instituto para adecuarlo, siendo estas cuatro reformas las que han cambiado el sentido original de la Ley.

Teniendo el contexto de los antecedentes de la evolución del derecho de acceso en el mundo y el país, este estudio hará una revisión a la forma de regular los principios rectores del derecho de acceso a la información que se derivan de la reforma constitucional y diversas interpretaciones a esos principios en múltiples casos, retomando los avances que diversas legislaciones locales, en particular la del Estado de Chiapas, han implementado para marcar un ejercicio comparativo con nuestro marco jurídico vigente en la entidad.

## ESTRUCTURA Y CARACTERÍSTICAS

La Ley de Chiapas adolece en su denominación y estructura; ya que en primer término aborda el tema de la obligación del poder público de hacer transparente la gestión pública, y desde luego, es importante y relevante hacerlo, pero una ley que parte del reconocimiento del derecho pudo haber iniciado con una denominación en los siguientes términos, Ley de Derecho de Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Transparencia de la Gestión Pública; y en ese orden estructurar los títulos, capítulos y secciones de la ley.

Así tenemos que el objeto y naturaleza jurídica de la ley, definido en su artículo primero, garantiza la transparencia y en segundo y tercer término ubica la protección del derecho de acceso y la protección de los datos personales. En el caso de la legislación federal con mejor técnica legislativa establece como finalidad la

garantía del acceso, y de igual manera lo hace el artículo primero de la ley de Sinaloa<sup>24</sup>. Hay precisar que la ley de Chiapas lo reconoce expresamente como un derecho fundamental como lo hace la ley del Distrito Federal por ejemplo.

Por lo que se refiere a los sujetos obligados la legislación de nuestro Estado, incluye a los tres poderes y órganos autónomos, no así a los partidos políticos, las empresas paraestatales, paramunicipales y cualquier instancia que maneje recursos públicos del estado y de los municipios, como por ejemplo sucede en el caso de la ley del Distrito Federal<sup>25</sup>.

Respecto del artículo 3º, que contiene las definiciones de los conceptos que se utilizan en el texto legal, se encuentra completo y de manera semejante a los mejores ordenamientos de la materia.

Con relación al medio de impugnación, el artículo 22 de la ley local nos establece la posibilidad de que si el solicitante considera que su petición no fue satisfecha de la forma correcta, le da la posibilidad de interponer ante el órgano garante del acceso a la información, el recurso que contempla la misma ley en su Título Sexto, Capítulo II.

Este recurso es procedente cuando el solicitante considera afectado su derecho por el sujeto obligado, al negar, limitar u omitir el acceso a la información pública; asimismo, la propia legislación

---

<sup>24</sup>La presente Ley es reglamentaria del artículo 109 Bis B de la Constitución Política del Estado de Sinaloa y tiene por objeto fijar los términos en que se garantiza y ejerce el derecho de acceso a la información pública como el correlativo al acceso y protección de datos personales, los que sólo serán limitados en los casos previstos expresamente por la Constitución como por esta Ley. (Ref. según Dec. No. 141 del 18 de julio del 2008, y publicado en el P. O. No. 100 del 20 de agosto del 2008.

<sup>25</sup>Mariana Cendejas Jáuregui. Breve análisis de la nueva Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal. "Por otro lado, se establece que toda persona moral, señalando a organizaciones de la sociedad civil, sindicatos o cualquier otra análoga que reciban recursos públicos por cualquier concepto, a excepción de las cuotas sindicales, debe proporcionar a los entes públicos de los que reciban recursos, la información relativa al uso, destino y actividades que realicen con éstos".

local contempla que podrá promover el recurso de revisión ante la Unidad de Acceso a la Información Pública por escrito o a través de los medios electrónicos que pongan a disposición los sujetos obligados.

El recurso contemplado en la ley local es muy distinto a lo que observan muchos cuerpos normativos en las demás entidades federativas; la coincidencia se da en los casos de procedencia del medio de impugnación, ya que cuando el sujeto obligado niega, limita y omite el acceso a la información a los particulares, se considera procedente, pero el mecanismo mediante el cual se tramita y resuelve es muy distinto.

Ahora bien, nuestra legislación contempla que para la sustanciación de este recurso de revisión, el órgano garante debe ajustarse a lo estipulado en el Libro Primero, Título Séptimo, de la Ley de Procedimientos Administrativos para el Estado de Chiapas, asemejándose al procedimiento administrativo, debiendo seguirse y desarrollarse en dichos términos. Hay que hacer mención que este recurso se promueve ante un órgano diferente al que ocupa el sujeto obligado, mientras que en legislaciones como la de Aguascalientes, dicho recurso puede promoverse ante la propia autoridad que emite la resolución impugnada.

De igual modo, en otras entidades federativas como Colima, se contempla además la posibilidad de interponer un recurso de queja, siendo procedente cuando el sujeto obligado no dé contestación a la solicitud en el tiempo establecido y cuando se realicen investigaciones en relación a quejas sobre el incumplimiento de la Ley. Este recuso es procedente ante un órgano distinto al que se le solicita la información.

Ahora bien, existen otras leyes estatales que contemplan el recurso de reconsideración, tal es el caso de Morelos, donde se faculta al particular o solicitante para requerir a la autoridad nuevamente, a efecto de que emita un criterio respecto de una resolución pronunciada con anterioridad.



También, en la legislación del estado de Durango se considera la posibilidad de llegar a un acuerdo conciliatorio entre el particular o solicitante y el sujeto obligado, éste se presenta como un mecanismo antes de resolver el recurso de revisión; el proceso conciliatorio como lo señalé inicialmente se promueve antes de resolver la revisión, si no se llega a un arreglo conciliatorio se continua con el procedimiento de revisión. Este mecanismo resulta muy interesante, ya que contribuye a resolver de forma más rápida las controversias que se susciten en este rubro, por lo que la legislación del estado de Chiapas debería considerar la posibilidad de incorporar dicha variante al recurso de revisión.

Respecto a los requisitos que debe satisfacer la solicitud, en el caso de Chiapas, se establecen en el Artículo 15:

es obligación de los sujetos obligados recibir y dar trámite a todas las solicitudes de acceso a la información pública que les presenten, excepto aquéllas que sean irrespetuosas u ofensivas o que estén formuladas en un idioma distinto al español, sin la traducción correspondiente.

Esta es una manera de aplicar el principio de máxima publicidad y de que la autoridad facilite el acceso a la información, la traducción impuesta en los casos de los idiomas distintos al español puede o debe ser subsanada por el sujeto obligado o por el propio Instituto, sobre todo considerando que en Chiapas puede formularse en lenguas indígenas. Tener la posibilidad de contar con traductores de las instituciones educativas podría ser una solución a este tema, Habrá que hacer la modificación correspondiente respecto a esta exigencia.. La calificación de irrespetuosa u ofensiva también parece un requisito innecesario en la ley, en tanto que implica solicitar información de manera respetuosa y no ofensiva. La autoridad debe centrarse únicamente en la naturaleza de la información requerida.

Respecto al plazo de entrega de la información solicitada, Chiapas se encuentra con 30 días de plazo máximo, estando por encima de Querétaro que tiene 50 días, y en rango con algunos otros estados como Campeche, Baja California Sur, Coahuila, Guerrero entre otros, pero deberá de considerar el plazo de 15 días que tiene Baja California; Hidalgo 18 y Puebla 20<sup>26</sup>.

Este aspecto puede mejorarse, ya que el plazo para resolver la solicitud de información es amplio y al existir legislaciones que contemplan un plazo menor, se abre el reto para bajar el tiempo de respuesta, abriendo la posibilidad de duplicar el término cuando la información solicitada no sea de fácil acceso para el sujeto obligado.

Ahora bien, las leyes de acceso a la información pública tienen como finalidad la de garantizar plenamente la transparencia del servicio público, en qué gasta la administración pública y demás poderes, los recursos que obtienen; pero asimismo da la posibilidad de que exista información que puede ser reservada por la autoridad y otra que se clasifique como confidencial.

Hay que destacar que estos dos conceptos aunque parezcan idénticos son distintos, ya que tienen diferentes finalidades. La reserva de la información procede de forma temporal, es decir, que se encuentra restringida al público por un tiempo establecido. Según la ley local, este tipo de información será restringida en los siguientes casos:

Cuando se trate de información, cuya divulgación ponga en riesgo la seguridad del Estado y la seguridad pública;

La que comprometa la seguridad, la vida o la salud de cualquier persona;

Cuando su divulgación pueda causar perjuicio a las actividades de prevención o persecución de los delitos, el desarrollo de investigaciones privadas, la impartición de justicia, la recaudación de las contribuciones;

La generada por la realización de un trámite administrativo, que por

---

<sup>26</sup>Métrica de la transparencia 2012. *Op cit.* Pag.33

el estado que guarda, se requiera mantener en reserva hasta la finalización del mismo;

La que refiera a expedientes de procesos jurisdiccionales o de procedimientos administrativos, seguidos en forma de juicio, en tanto, no hayan causado estado, en los términos de esta Ley;

Cuando la información trate sobre estudios y proyectos, cuya divulgación pueda causar daños al interés del Estado, o suponga un riesgo para su realización;

Cuando la información consista en cuestiones industriales, comerciales, financieras, científicas, técnicas, invenciones y patentes, que fueran recibidas por un órgano del Estado y su revelación perjudique o lesione los intereses generales;

Cuando se trate de información correspondiente a documentos o comunicaciones internas, que sean parte de un proceso deliberativo previo a la toma de una decisión administrativa; o se trate de un procedimiento administrativo en el que no se haya perfeccionado el acto administrativo que se persigue;

Cuando la información pueda generar una ventaja personal indebida en perjuicio de un tercero;

La de particulares, recibida por los sujetos obligados con el carácter de reservada;

La que se refiere a los datos individuales de las personas, arrestadas como presuntos responsables de la comisión de algún delito, hasta antes de que sea resuelta la sanción administrativa o la sentencia respectiva.

Los expedientes, archivos y documentos que se obtengan producto de las actividades relativas a la prevención, que llevan a cabo las autoridades en materia de seguridad pública y procuración de justicia en el Estado y las averiguaciones previas.

La que se encuentra clasificada por disposición expresa de otra ley, como de acceso prohibido o restringido.

Estas limitaciones al derecho de información son muy similares, por no decir que son idénticas a la de las demás entidades federativas, ya que toman como marco regulatorio la documentación que a nivel federal es considerada de reserva, ajustándose cada ley solamente a su circunscripción.

Hay que destacar que la legislación del estado de Chiapas establece que el término respecto de la información clasificada como de reserva, no puede exceder del plazo de 6 años, debiendo en su oportunidad ser accesible para la ciudadanía, pudiendo ser, por causas justificadas, prorrogada por un periodo idéntico, siempre y cuando el sujeto obligado acredite ante el órgano de control la necesidad de continuar con reserva dicha información.

En este punto, el plazo de duración de la confidencialidad sí es diferente en las demás entidades federativas, ejemplo de esto es el Distrito Federal que el plazo es de 7 años, mientras que en Sinaloa es de 8.

Por otro lado, la información clasificada como confidencial tiene que ver con documentos que por su manejo y divulgación este protegida por el derecho fundamental a la privacidad y que haya sido circunscrita únicamente a los servidores públicos que la deban conocer en razón del ejercicio de sus funciones, como por ejemplo, los datos personales de los empleados de gobierno.

La legislación chiapaneca contempla como información confidencial la siguiente:

- Aquella que se refiera a datos personales y que requieran el consentimiento expreso de las personas para su publicación, distribución o comercialización y cuya divulgación no se encuentre prevista en una Ley.
- La que refiera al patrimonio de personas morales de derecho privado.
- La relacionada con el derecho a la vida privada, honor y la propia imagen.

- La información que se encuentre protegida por la legislación en materia de derechos de autor o propiedad intelectual.

Este tipo de información no estará sujeta a ningún plazo de vencimiento, por lo que siempre será considerada como secreta, por la gravedad de su divulgación. Debo destacar que en la legislación del estado de Sinaloa, considera como información confidencial la que se desprenda de información personal como nombre de personas, credo, dirección, orientación sexual, etcétera, siendo sancionada la divulgación de esta información por las autoridades.

Por otra parte, con independencia de lo previsto en el artículo 22 de la ley en estudio, el silencio de los sujetos obligados no se interpretará como negativa de una solicitud de información, sino como un acto de incumplimiento de obligaciones, en el que, en su caso, incurrirían servidores públicos adscritos a los mismos; lo que deberá sancionarse conforme a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado.

Ahora bien comentando el segundo párrafo de este artículo, respecto a la negativa ficta, conserva la fórmula de la ley original misma que fue cuestionada en su oportunidad por LIMAC como una solución legal que limita el derecho de acceso a la información porque el recurso no puede ser interpuesto y se desvía el propósito de la norma a la responsabilidad de los servidores públicos.

En Chiapas originalmente la ley contó con un sólo reglamento; sin embargo con una reforma reciente, como ya apuntamos, se estableció un criterio distinto, lo que no contribuye con el principio de máximo acceso a la información; ya que disperso la regulación administrativa en diversos reglamentos según el sujeto obligado, lo que impone al sujeto dederecho el deber de consultar en cada caso, los diversos ordenamientos administrativos.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup>Artículo 23.- Los sujetos obligados, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán, mediante reglamento o acuerdos de carácter general, los órganos, criterios y procedimientos para proporcionar a los particulares el acceso a la información pública, de conformidad con las bases y principios establecidos en ésta.

## SU GRADO DE DESARROLLO

Para hablar acerca del desarrollo del marco jurídico vigente en el estado de Chiapas, tomaremos como referente, que en 2010, el “Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), llevó a cabo el estudio Métrica de transparencia 2010 (MT)3, el cual permitió elaborar un diagnóstico de la situación actual del derecho de acceso a la información en México a partir de un análisis extensivo y minucioso de marcos normativos, instituciones garantes, portales de transparencia, operadores y procesos de acceso a la información pública, así como el Código de Buenas Prácticas<sup>28</sup>.

Los resultados de ese estudio proporcionan un diagnóstico completo del funcionamiento del sistema de transparencia en México, en los ámbitos federal, estatal y municipal, en los poderes ejecutivo, legislativo, judicial, los órganos autónomos (institutos electorales, comisiones de derechos humanos y órganos garantes de transparencia) y organismos descentralizados (DIF y organismos operadores de agua). Este artículo utilizara los datos arrojados por este análisis serio, que permite comparar y ubicar con detalle la situación del actual marco jurídico en la entidad. La evaluación de un cuerpo normativo, seguramente tiene en este estudio un importante precedente para evaluar otros ordenamientos legales.

Los indicadores utilizados para realizar el análisis de la legislación de la materia<sup>29</sup>, en diversos estudios elaborados son, mis-

---

<sup>28</sup>López Ayllon coord. 2007. El Código de Buenas Prácticas y Alternativas para el Diseño de Leyes de Transparencia y Acceso a la Información Pública es una propuesta que, producto de un ejercicio de consulta y consenso, expone en un formato propio de un instrumento legislativo, las mejores prácticas en materia de acceso a la información y protección de datos personales, así como alternativas concretas para el diseño de las leyes de acceso a la información pública en México, todo ello de manera congruente con los principios y bases que contiene el texto reformado del artículo 6° constitucional. El Código desarrolla así una serie de prácticas que pretenden servir como un marco de referencia para el diseño de las legislaciones en materia de transparencia y acceso a la información pública.

<sup>29</sup>A fin de que los mandatos del artículo 6° constitucional sean una realidad, no basta con las reformas a las leyes de transparencia y acceso a la información, sino que es

mos que fueron en su momento reprobados por la Ley de Transparencia de Chiapas en su primera versión, verbigracia: sujetos obligados, definiciones, interpretación, información de oficio, límites al derecho de acceso a la información, versiones públicas, máxima publicidad, prueba de daño, gratuidad de la información, periodo de reserva, formas de solicitud de acceso a la información, hábeas data o protección de datos personales, órgano garante, afirmativa ficta, vías de impugnación, formas de control de la ley, y ámbito temporal de validez.

Los objetivos que se propuso ese análisis fueron: “extraer de la realidad legislativa elementos que permitan cuantificar ciertas características medibles del sistema jurídico mexicano en materia de acceso a la información pública; identificar los principales indicadores legales de acceso a la información pública, de acuerdo con estándares reconocidos internacionalmente (Organización de Estados Americanos) y a los principios fundamentales del derecho de acceso a la información pública (recapitulados por la sociedad civil y expertos en la materia); y comparar el contenido normativo de las leyes del sistema jurídico mexicano en materia de acceso a la información pública para establecer la jerarquía en el cumplimiento de los rangos determinados.

En este estudio, el Estado de Chiapas sale con la siguiente puntuación en los aspectos medidos, por cierto bien evaluado respecto a la media nacional. No obstante, hay que subrayar que el propio estudio advierte que esta evolución se hizo en una perspectiva de mediano y largo plazo que considera que en el proceso de implantación de estas políticas requiere necesariamente de un proceso de maduración jurídica, organizacional e institucional”<sup>30</sup>.

---

recomendable emprender una revisión integral del marco jurídico en materia de información, especialmente en las áreas fiscal, administrativa, penal, electoral y de responsabilidades, a fin de dar congruencia constitucional al conjunto de los ordenamientos que, de manera directa o indirecta, se ven afectados por el ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información.

<sup>30</sup>*Op Cit.* Pág., 3

Sobre ese estado de maduración jurídica es que haremos unos comentarios sobre los desafíos de la legislación de nuestra entidad.

El estado de Chiapas según la Tabla 1. Valores por entidad por dimensión en materia de desarrollo de la normatividad en materia de transparencia y acceso a la información pública fue calificado con un puntaje de 0.733, relativamente debajo del promedio nacional que tiene un puntaje de 0.762 así como de la legislación federal que tiene un dato de 0.806; en materia de desarrollo y servicio que prestan portales electrónicos para hacer accesible el derecho alcanzó una calificación 0.897, arriba del promedio nacional de 0.778 y de nuevo debajo del puntaje federal de 0.961; en el caso del resultados con usuario simulados su resultado fue importante porque superó con 964 al promedio nacional de 821 y de la federación 911; respecto al desarrollo de capacidades institucionales Chiapas tuvo un promedio de 0.734 superando la media nacional de 0.566 y de la Federación 0.693<sup>31</sup>. Con estos datos el propio estudio ubica a Chiapas en el número 21 respecto al desarrollo de la normatividad, en el lugar número 6 de los portales y el privilegiado segundo lugar de usuario simulado.

Debemos apuntar que en Chiapas en el ejercicio 2012 se abrió paso a las solicitudes de acceso a la información pública a través del sistema electrónico: INFOMEX Chiapas, que es una herramienta utilizada por las personas para realizar con gran facilidad solicitudes de información pública y en su caso, interponer recursos de revisión al inconformarse con las respuestas de los sujetos obligados. Esto significa que ahora las personas pueden ejercer su derecho de acceso a la información pública sin tener que acudir a las oficinas para solicitar datos, es decir, sólo con el uso de Internet puede obtener la información que requieran. Cabe señalar que esta incorporación tecnológica demuestra la voluntad de facilitar el acceso, no obstante, se hace después que muchos estados y la

---

<sup>31</sup>Las bases de datos que sustentan cada una de las secciones se encuentran disponibles en el sitio de internet [www.metricadetransparencia.cide.edu](http://www.metricadetransparencia.cide.edu)



propia federación. (vale hacer mención de que la mayor parte de la población no tiene acceso a recursos tecnológicos, por lo que es una medida que puede dar resultado en las cabeceras municipales o las principales ciudades de Chiapas y no así en toda la entidad).

Para tener una idea como participa la ciudadanía de nuestro estado que tiene aproximadamente una población de 4 796 580 habitantes, tenemos el dato de que el año antepasado, 2012 a través del sistema INFOMEX Chiapas, se recibieron 2 mil 215 solicitudes de acceso a la información pública en el Estado de Chiapas, mismas que se distribuyeron de la siguiente manera: el Poder Ejecutivo recibió 996, el Poder Judicial 310, el Poder Legislativo 85, los Órganos Autónomos 384 y 13 de los 122 Municipios recibieron 440 solicitudes de igual en este mismo periodo se interpusieron 67 recurso de revisión. Para compáralo con un estado que inicio antes la vigencia de su ley como Sinaloa donde INFOMEX reporta para el año pasado un total de solicitudes 3,876 y 87 recurso de revisión interpuestos en una población de 2 767 761 habitantes un poca más de la mitad de la población de Chiapas. Para tener otro de dato de referencia del lugar más desarrollado en la cultura del ejercicio de ese derecho, por ser la capital del país con casi 8 851 080 habitantes tuvo durante el 2012 un total 91,576 solicitudes.

El sistema INFOMEX para solicitar información a diferentes dependencias gubernamentales o sujetos obligados, según la Ley de Acceso a la Información Pública, reporta únicamente 33 mil 07 cuentas dadas de alta desde la creación del Instituto de Acceso a la Información Pública de Chiapas (IAIP) en 2006, de acuerdo a información de esta dependencia. Si el porcentaje se sacara en relación al número de habitantes la proporción sería mucho menor, de 0.06% de los casi 5 millones de chiapanecos que registra el INEGI en la entidad. En el segundo aspecto, el número de solicitudes que se tramitan en promedio es de 5.5 diariamente o 167 cada mes de acuerdo a los informes de 2008 a 2012 que son los únicos que están disponibles en el portal del IAIP. Así, en los últimos cinco años el IAIP ha recibido un total

de diez mil 34 solicitudes de información siendo dirigida la mayoría a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, seguido de los organismos autónomos y municipios. En este tercer aspecto, el número de solicitudes ha variado de manera inestable en esos años, pues un año sube mientras que el siguiente baja tal como lo muestran las cifras de dichos informes: 2008, mil 747; 2009, 2 mil 553; 2010, mil 944; 2011, 2 mil 175 y 2012 con mil 615.<sup>32</sup>

## DESAFÍOS DE LA LEY

Debemos advertir que la expedición de una ley no es suficiente para generar las condiciones democráticas de la observancia de los principios del derecho de acceso a la información. Es fundamental desarrollar las condiciones objetivas y subjetivas de operación, para poder corroborar la eficacia en el ejercicio del derecho y también ponderar su grado de evaluación a partir del proceso de implementación de todo el sistema de protección jurídica e institucional de este derecho.

Hay una marcada tendencia de la legislación de algunos países y en algunas entidades federativas, están regulando en ordenamientos independientes los temas del acceso y la protección de los datos personales. El legislador chiapaneco deberá considerar esta posibilidad con el propósito de mejorar el marco jurídico actual.<sup>33</sup>

La legislación local de Chiapas en la materia, podría incorporar que la información pública en poder de particulares<sup>34</sup> sea

<sup>32</sup>Eduardo Grajales. En pañales la transparencia en Chiapas. <http://www.revistauniversa.com/articulo/en-panales-la-cultura-de-transparencia-en-chiapas/>

<sup>33</sup>Métrica. pág. 13. Finalmente debe considerarse que existe una tendencia creciente a expedir, en forma independientes a leyes de transparencia y acceso a la información, leyes de datos personales y leyes de archivos.

<sup>34</sup>Mariana Cendejas Jáuregui. Breve análisis de la nueva Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal. "Por otro lado, se establece que toda persona moral, señalando a organizaciones de la sociedad civil, sindicatos o cualquier otra análoga que reciban recursos públicos por cualquier concepto, a excepción de las cuotas sindicales, debe proporcionar a los entes públicos de los que reciban recursos, la

considerada también como un elemento que debe proporcionársele a quien la solicite, al igual que lo contempla la actual Ley Federal denominada de esa manera. Incluir a otros entes de naturaleza privada que manejan información pública estatal cuando esta posesión se deriva.

También podría considerar la inclusión de los partidos políticos como sujetos obligados directos, lo cual implica la obligación de éstos de contar con oficinas de información pública para responder a los cuestionamientos de las personas respecto al origen y destino de los recursos públicos que reciben, así como otras cuestiones que puedan interesar a la población<sup>35</sup>.

El sistema de nombramiento del órgano garante debe ser mediante un procedimiento democrático y buscar que quienes lo representen tengan una formación suficiente en los distintos campos que implican el conocimiento del tema, políticas públicas, derecho de la información y derecho informático, transparencia de la gestión, teoría política y teoría del estado.

El programa de difusión debe provocar que la ciudadanía participe solicitando información, cuestión que hasta la presente fecha indica que poco se ha ocupado esta instancia para conseguirla. Las estadísticas actuales demuestran poca demanda de información y poco ejercicio del derecho. Poco desarrollo de la cultura de la transparencia entre los funcionarios públicos.

Podríamos incluir diagramas de flujo para ilustrar el proceso solicitud de información y otro para ilustrar la accesibilidad a través del portal en Chiapas.

Incluir algo de INEGI acerca de las estadísticas que ellos manejan en cuanto a accesibilidad a recursos tecnológicos (con computadora sólo el 12.6 de la población general y con internet

---

información relativa al uso, destino y actividades que realicen con éstos”.

<sup>35</sup>*Ob cit*, Mariana Cendejas Jáuregui. Breve análisis de la nueva Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

apenas el 7.2; ocupamos el lugar número 32 en la escala nacional); para ilustrar que en la realidad del estado el portal no es funcional.

Además el 89.4% de la población es analfabeta, por lo que deberían buscarse estrategias para permitir a esa población acceder al derecho de forma oral y no escrita.

#### \*ADDENDUM

Cabe destacar que el 24 de diciembre de 2014, mediante Decreto número 143, se reformó la Ley, misma que hasta hoy se encuentra vigente y es aplicable a la materia.

Los preceptos que sufrieron modificaciones fueron: Artículo 2, respecto de la obligatoriedad de la Ley; artículos 60, 61, 62 y 63, relacionados con la conformación del Instituto de Acceso a la Información Pública, pasando nuevamente de cinco a tres consejeros e instituyéndolo como un órgano autónomo especializado, imparcial, colegiado, con autonomía técnica, presupuestal y administrativa; artículo 66 y 67, por los que se establece la figura de un Contralor Interno y sus facultades; y por último los artículos relacionados con el recurso de revisión.

#### FUENTES

CARPIZO, Jorge y Villanueva, Ernesto, “El derecho a la información. Propuestas de algunos elementos para su regulación en México”, en Valadés, Diego y Gutiérrez Rivas, Rodrigo, Derechos humanos. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional III, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2001.

CARBONELL, Miguel, “La reforma constitucional en materia de acceso a la información: una aproximación general”, en Bustillos,

Jorge y Carbonell, Miguel (coords.), *Hacia una democracia de contenidos: la reforma constitucional en materia de transparencia*, México, InfoDF, IFAI, UNAM, 2007.

CENDEJAS JÁUREGUI, Mariana, *Derecho a la información y Poder Judicial*, tesis doctoral, España, Universidad Complutense de Madrid, 2006.

GÓMEZ GALLARDO, Perla y VILLANUEVA, Ernesto, *Indicadores legales y reforma al artículo 6o. constitucional*, LIMAC, <http://www.limac.org.mx/migracion/files/Indicadores.ppt>, 8 de agosto de 2008.

LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio, “La reforma y sus efectos legislativos. ¿Qué contenidos para la nueva generación de leyes de acceso a la información pública, transparencia y datos personales?”, en Salazar Ugarte, Pedro (coord.), *El derecho de acceso a la información en la Constitución mexicana: razones, significados y consecuencias*, México, IFAI, UNAM, 2008.

MERINO, Mauricio, “Muchas políticas y un solo derecho”, en López-Ayllón, Sergio (coord.), *Democracia, transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario*, México, IFAI, UNAM, 2006.

NAVA GOMAR, Salvador, “Información reservada”, en Villanueva, Ernesto y Luna Pla, Issa (eds.), *Derecho de acceso a la información pública. Valoraciones Iniciales*, México, UNAM, 2004.

SALAZAR UGARTE, Pedro y VÁZQUEZ SÁNCHEZ, Paula, “La reforma al artículo 6o. de la Constitución Mexicana: contexto normativo y alcance interpretativo”, en Salazar Ugarte, Pedro (coord.), *El derecho de acceso a la información en la Constitución mexicana: razones, significados y contenidos*, México, UNAM, IFAI, 2008.

RAMÍREZ León, Margarita Lucero. Alcances y limitaciones de la

Ley federal de transparencia y acceso a la información pública: una mirada desde la perspectiva de la transición a la democracia México Editorial Universidad Iberoamericana, Año 2003

VILLANUEVA, Ernesto, *Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica*, México, UNAM, 2003.

THOMAS S. Blanton, Ernesto Villanueva, Kate Doyle, coordinadores. *Derecho de acceso a la información pública en América*. Sinaloa, México. Editorial Universidad de Occidente. 2003,

DE LA ROCHA Dorangélica El derecho de acceso a la información pública y su impacto en los estados de México. Una perspectiva desde la experiencia de Sinaloa (artículo) <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/decoin/cont/4/art/art6.pdf> México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.2004

**EL DERECHO REGISTRAL  
Y LA INSTITUCIÓN DEL REGISTRO  
PÚBLICO DE LA PROPIEDAD  
EN CHIAPAS: ASPECTOS  
SUSTANTIVOS, ADJETIVOS Y  
ORGÁNICOS**

MANUEL DE JESÚS CORADO DE PAZ





## NOTA INTRODUCTORIA

El Derecho registral es una rama jurídica que día con día se consolida a través de su normatividad y sus instituciones, su evolución es innegable, sin embargo, aún es poco conocida por los diversos operadores jurídicos, debido en gran medida a su vinculación indefectible con el derecho notarial, toda vez que la mayoría de los actos susceptibles de inscripción derivan del ejercicio de la función notarial.

En este tenor, a través del presente estudio, pretendemos dar a conocer los aspectos torales que reviste esta disciplina jurídica, enfocando nuestro análisis en la normatividad que al efecto se ha emitido en el estado de Chiapas, tanto en lo sustantivo como en lo adjetivo, así como en aquellos aspectos relacionados con el Registro Público de la Propiedad como institución, que implican el carácter orgánico de esta rama, sin dejar de lado las nuevas tendencias en torno a la armonización y homologación de dicha institución en el país.

Cabe señalar que la normatividad registral vigente en esta entidad federativa es relativamente reciente, el Código Civil para el Estado de Chiapas fue reformado el 21 de octubre de 2009, mientras que el Reglamento de la materia, data del 17 de noviembre de 2010, todo ello como consecuencia de los trabajos de modernización del Registro Público de la Propiedad, los cuales se llevaron

a cabo tomando como base el modelo de modernidad propuesto por la Comisión Nacional de Vivienda, del cual, además del marco jurídico, se han desarrollado los siguientes componentes: procesos registrales, tecnologías de la información, gestión de la calidad, profesionalización de la función registral, políticas institucionales, migración del acervo documental, participación y vinculación con otros sectores e indicadores de desempeño.

## I. DENOMINACIÓN DE LA RAMA JURÍDICA

Bernardo Pérez Fernández del Castillo<sup>1</sup> refiere que a través del tiempo y tomando en cuenta el lugar, a esta rama del derecho se le ha denominado: Derecho hipotecario, publicitario, inmobiliario, del Registro Público de la Propiedad, Inmobiliario Registral, etcétera, considerando como la más apropiada de las denominaciones, la de Derecho del Registro Público de la Propiedad.

En un sentido diverso, después de analizar diversas denominaciones, Luis Carral y de Teresa<sup>2</sup> adoptó la denominación de Derecho registral.

Por igual nomenclatura optaron Raúl R. García Coni y Ángel Agustín Frontini<sup>3</sup>, siguiendo la terminología de la Universidad Notarial Argentina para su instituto de investigación y las cátedras de la especialidad.

Sobre las otras denominaciones es menester señalar las razones por las que fueron descartadas por los juristas referidos, así,

---

<sup>1</sup>Pérez Fernández del Castillo, Bernardo, *Derecho Registral*, octava edición, México, Editorial Porrúa, 2003, p. 65.

<sup>2</sup>Carral y de Teresa, Luis, *Derecho Notarial y Derecho Registral*, decimoséptima edición, México, Editorial Porrúa, 2005, p. 291.

<sup>3</sup>García Coni, Raúl R., Frontini, Ángel Agustín, *Derecho Registral Aplicado*, tercera edición, Buenos Aires, Lexis Nexis, 2006, p. 35.

para Bernardo Pérez Fernández del Castillo<sup>4</sup>, la de Derecho hipotecario, lo fue porque en la actualidad la función del registro trasciende a la protección de la propiedad o posesión de algunos derechos reales y personales, siendo ésta una reminiscencia histórica, pues originalmente protegía de cualquier gravamen hipotecario anterior a los acreedores y adquirentes posteriores.

Por su parte, Luis Carral y de Teresa<sup>5</sup> refiere que ésta es la denominación menos adecuada, señalando que se le llama así en España porque la ley que lo regula y su reglamento se llaman Ley y Reglamento Hipotecarios, pero como puede comprenderse fácilmente, el Registro abarca eso y mucho más, motivo por el cual ese nombre no responde al contenido, pues el Registro regula un campo mucho más amplio que el de la hipoteca.

Sobre el particular, Raúl R. García Coni y Ángel Agustín Frontini<sup>6</sup> señalan que históricamente se conoció a nuestra materia como Derecho hipotecario, debido a que el primer derecho real cuya inscripción se tornó necesaria fue, precisamente, el de hipoteca, por ser el más proclive a la clandestinidad, denominación que aún subsiste en España, por influencia de su ley hipotecaria de 1861 y de la obra clásica de Jerónimo González y Martínez; aunque, desde luego, hoy los registros inscriben diversos derechos reales y, además, anotan determinados derechos personales.

En lo tocante a la de Derecho publicitario, Bernardo Pérez Fernández del Castillo<sup>7</sup> refiere que tampoco es correcta, toda vez que la publicidad puede entenderse más bien como una rama de la mercadotecnia, razón por la cual tal denominación significaría el que regulara la publicidad.

---

<sup>4</sup>Pérez Fernández del Castillo, Bernardo, *Op. Cit.*, p. 65.

<sup>5</sup>Carral y de Teresa, Luis, *Op. Cit.*, pp. 290 y 291.

<sup>6</sup>García Coni, Raúl R., Frontini, Ángel Agustín, *Op. Cit.*, p. 35.

<sup>7</sup>Pérez Fernández del Castillo, Bernardo, *Op. Cit.*, pp. 65 y 66.

Por su parte, Raúl R. García Coni y Ángel Agustín Frontini<sup>8</sup> señalan que pese a que es una denominación que les atrae y que han empleado, reconocen que en el campo jurídico la publicidad presenta otras facetas, aunado a que los modernos registros de la propiedad no sirven solamente a la cognoscibilidad pública, sino que producen otros efectos.

Por lo que atañe a la de Derecho inmobiliario, Bernardo Pérez Fernández del Castillo<sup>9</sup> señala que el término no es adecuado, pues no sólo se refiere a bienes inmuebles, sino también a la inscripción de algunos contratos sobre bienes muebles, así como a la creación de personas morales y sus modificaciones.

En este tenor, Luis Carral y de Teresa<sup>10</sup> dice que tampoco es adecuado llamarle de esta manera, pues hay muchas materias sobre inmuebles que están fuera del Registro Público que pertenecen indudablemente al sector del Derecho Civil.

Sobre este punto, Raúl R. García Coni y Ángel Agustín Frontini<sup>11</sup> refieren que ésta es demasiado genérica, pues abarca otras ramas vinculadas con el régimen agrario o locativo, que desbordan nuestro ámbito.

En lo relativo a la de Inmobiliario Registral o Registral Inmobiliario, Luis Carral y de Teresa<sup>12</sup> señala que esta denominación se acerca más a lo que quisiéramos connotar; pero como el Registro Público de la Propiedad incluye no sólo los inmuebles y los derechos reales sobre ellos, que es lo básico, sino también algunos derechos sobre bienes muebles, no le parece adecuada.

Siguiendo la misma tesitura, Raúl R. García Coni y Ángel

---

<sup>8</sup>García Coni, Raúl R., Frontini, Ángel Agustín, *Op. Cit.*, p. 36.

<sup>9</sup>Pérez Fernández del Castillo, Bernardo, *Op. Cit.*, p. 65.

<sup>10</sup>Carral y de Teresa, Luis, *Op. Cit.*, p. 291.

<sup>11</sup>García Coni, Raúl R., Frontini, Ángel Agustín, *Op. Cit.*, p. 35.

<sup>12</sup>Carral y de Teresa, Luis, *Op. Cit.*, p. 291.

Agustín Frontini<sup>13</sup> establecen que dicha denominación restringe demasiado su alcance, al excluir la inscripción de bienes muebles.

En lo particular compartimos el criterio de Luis Carral y de Teresa, así como el de Raúl R. García Coni y Ángel Agustín Frontini, en torno a la denominación de esta disciplina jurídica, pese a la referencia que realiza Bernardo Pérez Fernández del Castillo en el sentido de que el nombre de Derecho registral también es equívoco, toda vez que existen un sinnúmero de registros<sup>14</sup>, pues si bien es cierto existen diversos registros, también lo es que no podríamos crear una disciplina jurídica por cada uno de los órganos encargados de este tipo de actividades, aunado a que la mayoría de ellos simplemente son catálogos de bienes o de personas, mientras que los efectos que éste genera son diversos y de mayor trascendencia jurídica, por ende, discrepamos de la denominación adoptada por este autor, pues al referir que la más apropiada es la de Derecho del Registro Público de la Propiedad, alude solamente a una parte de los elementos que integran esta rama jurídica, el órgano receptor<sup>15</sup>, mientras que la denominación adoptada, Derecho registral, al ser más amplia, permite la incorporación de otras instituciones, como el Registro Público de Comercio.

## II. EL REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD COMO INSTITUCIÓN

De acuerdo con Bernardo Pérez Fernández del Castillo<sup>16</sup>, el Registro Público de la Propiedad es una institución administrativa encargada de prestar un servicio público, el cual consiste en dar pu-

<sup>13</sup>García Coni, Raúl R., Frontini, Ángel Agustín, *Op. Cit.*, p. 35.

<sup>14</sup>Pérez Fernández del Castillo, Bernardo, *Op. Cit.*, p. 66.

<sup>15</sup>García Coni, Raúl R., Frontini, Ángel Agustín, *Op. Cit.*, p. 35.

<sup>16</sup>Pérez Fernández del Castillo, Bernardo, *Op. Cit.*, p. 61.

blicidad oficial sobre el estado jurídico de la propiedad y posesión de los bienes inmuebles, así como de algunos actos jurídicos sobre bienes muebles; limitaciones y gravámenes a que ambos están sujetos, y sobre la constitución y modificación de las personas morales: asociaciones y sociedades civiles.

Sobre el particular, el artículo 2 del Reglamento del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Estado de Chiapas<sup>17</sup> refiere que es la institución que tiene por objeto dar publicidad a los actos jurídicos que, conforme a la ley, deben surtir efectos contra terceros brindando certeza y seguridad jurídica en los actos inscritos y sus efectos, mismos que son declarativos y no constitutivos de derechos.

En lo particular consideramos que el Registro Público de la Propiedad es una institución pública, de naturaleza administrativa, en la cual se inscriben actos jurídicos civiles relacionados con bienes, tanto inmuebles como muebles, con los derechos reales y gravámenes que sobre éstos recaen, así como con la constitución, modificación, disolución y liquidación de personas morales, a efecto de darles publicidad para que sean oponibles frente a terceros, brindando con ello seguridad jurídica en el otorgamiento y celebración de los mismos.

Cabe señalar que en el estado de Chiapas, el Registro Público de la Propiedad depende orgánicamente del Instituto de la Consejería Jurídica y de Asistencia Legal<sup>18</sup>, encuentra su fundamento jurídi-

---

<sup>17</sup>Denominación que no compartimos toda vez que el Registro Público de la Propiedad y el Registro Público de Comercio son instituciones diferentes, la primera es de carácter local y en ella se inscriben actos civiles, mientras que la segunda es federal, en la cual se inscriben actos mercantiles, así como aquellos que se relacionan con los comerciantes, pese a que la operación de esta última esté a cargo de las autoridades responsables del Registro Público de la Propiedad en los estados y en el Distrito Federal, en términos del Código de Comercio y de los convenios de coordinación que se suscriban conforme a lo dispuesto por el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>18</sup>Véase artículo 44, fracción XXI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Chiapas, publicada en el Periódico Oficial del Estado el 8 de diciembre de 2000, última reforma publicada el 31 de julio de 2013; en relación con el primer

co en el artículo 121 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y está regulado por el Código Civil para el Estado de Chiapas, en sus artículos 2971 al 3016, y por el Reglamento del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Estado de Chiapas.

En lo tocante a su finalidad, el artículo 2971 del Código Civil para el Estado de Chiapas dispone que consiste en dar publicidad a los actos jurídicos para que surtan efectos contra terceros, dar certeza y seguridad jurídica en el tráfico mobiliario e inmobiliario, mención que nos parece insuficiente en virtud de que deja de lado lo relativo a las personas morales civiles, a saber: asociaciones y sociedades civiles.

Ahora bien, para el cumplimiento de sus fines el Registro cuenta con un programa informático denominado Sistema Integral Registral del Estado de Chiapas (SIREC), en el cual se realiza la captura, almacenamiento, custodia, seguridad, consulta, reproducción, digitalización, verificación, administración, respaldo, resguardo y transmisión de la información del Registro Público de la Propiedad, así como con una base de datos que permite el mejor desempeño de su función registral.

Por lo que atañe a su estructura, el Registro Público de la Propiedad está bajo el mando de una Dirección ubicada en la capital del estado, misma que está integrada por un director, un jefe del departamento jurídico, un delegado administrativo, un jefe del departamento de informática, delegados y personal auxiliar, cuyas funciones y atribuciones están establecidas en el Reglamento del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Estado de Chiapas<sup>19</sup>, salvo lo relativo al personal auxiliar, cuyas funciones se

---

párrafo del artículo 2973 del Código Civil para el Estado de Chiapas, publicado en el Periódico Oficial el 2 de febrero de 1938, última reforma publicada el 17 de septiembre de 2013; y con el segundo párrafo del artículo 2 del Reglamento del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Estado de Chiapas, publicado en el Periódico Oficial el 17 de noviembre de 2010.

<sup>19</sup>Véanse artículos 11 al 15 del Reglamento del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Estado de Chiapas, publicado en el Periódico Oficial el 17 de noviembre de 2010.

establecen en los Manuales de Organización, de Procedimientos del Registro y de Operación del SIREC.

Ahora bien, para el mejor desempeño de sus atribuciones, dada la extensión de la entidad federativa, el Registro Público de la Propiedad cuenta con diecinueve oficinas registrales o delegaciones, a saber: Acapetahua, Bochil, Catazajá, Cintalapa, Comitán, Chiapa de Corzo, Copainalá, Huixtla, Motozintla, Ocosingo, Pichucalco, Salto de Agua, San Cristóbal de las Casas, Tapachula, Tonalá, Tuxtla Gutiérrez, Venustiano Carranza, Villaflores y Yajalón, con competencia territorial en diversas localidades<sup>20</sup>, y a cargo de un delegado con funciones de registrador, quien se encuentra bajo la supervisión del director.

### III. LOS PRINCIPIOS REGISTRALES EN LA NORMATIVIDAD LOCAL

Los principios registrales se conciben como las directrices que rigen el contenido y función del Registro Público de la Propiedad, en este apartado analizaremos aquellos contemplados en la normatividad local, consistente en el Código Civil para el Estado de Chiapas y el Reglamento del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Estado de Chiapas.

#### *1. Principio de publicidad*

Para Luis Carral y de Teresa<sup>21</sup> este es el principio registral por excelencia, mismo que, de acuerdo con Bernardo Pérez Fernández

---

<sup>20</sup>Véase artículo 16 del Reglamento del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Estado de Chiapas, publicado en el Periódico Oficial el 17 de noviembre de 2010.

<sup>21</sup>Carral y de Teresa, Luis, *Op. Cit.*, p. 319.



del Castillo<sup>22</sup>, puede examinarse desde los puntos de vista formal y material.

La publicidad formal consiste en la posibilidad de consultar personalmente las inscripciones, así como los documentos que guardan relación con éstos, así como de obtener las constancias y certificaciones de los asientos y anotaciones.

Sobre el particular, los artículos 2973 del Código Civil para el Estado de Chiapas y 28, fracción I, del Reglamento del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Estado de Chiapas señalan que los actos jurídicos inscritos en el Registro Público de la Propiedad son públicos, por lo que los encargados de la oficina registral tienen la obligación de permitir, previo pago de derechos, la consulta de las inscripciones, así como de los documentos relacionados, que consten en su acervo para su consulta o verificación.

Además, el primer numeral refiere que los encargados tienen la obligación de expedir copias certificadas de las inscripciones o constancias que figuren en el Registro Público de la Propiedad, así como de expedir constancias de no inscripción.

Una excepción a este principio estriba en la información relacionada con los testamentos ológrafos depositados en la oficina registral, supuesto en el cual solamente podrán darse informes al testador, al juez competente y al notario ante el que se tramita la sucesión.

Lo anterior implica que no se requiere tener interés jurídico para acceder a esta información, sin embargo, en fechas recientes se ha abierto un debate en virtud de la protección de los datos personales.

Por su parte, la publicidad material está concebida como los derechos que otorga la inscripción, a saber: la presunción de su existencia o apariencia jurídica, y la oponibilidad frente a otro no inscrito<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup>Pérez Fernández del Castillo, Bernardo, *Op. Cit.*, p. 77.

<sup>23</sup>*Ibidem*, p. 78.

En lo tocante a este punto el artículo 2975 del Código Civil para el Estado de Chiapas señala que los documentos que deban registrarse y no se registren solamente producirán efectos entre quienes los otorguen, pero no podrán producir perjuicios a tercero, quien si podrá aprovecharlos en cuanto le fueren favorables.

## *2. Principio de legitimación o exactitud*

De acuerdo con Bernardo Pérez Fernández del Castillo<sup>24</sup>, la legitimación es la posibilidad que da la ley para realizar eficazmente, un acto jurídico. Así, para dicho autor, el principio de legitimación, conocido también como de exactitud, es uno de los más importantes de la actividad registral, pues es el que otorga certeza y seguridad jurídica sobre la titularidad, transmisión, exactitud y veracidad de los bienes inscritos.

La legitimación se clasifica en ordinaria y extraordinaria: la primera se da cuando existe coincidencia entre el derecho protegido y la realidad de hecho; la extraordinaria es un acto eficaz ejecutado por un autor que no goza de la titularidad del derecho de que se trata ni respeta la esfera jurídica ajena<sup>25</sup>.

Derivado de la primera, de acuerdo con el artículo 2980 del Código Civil para el estado de Chiapas, no podrá ejercitarse ninguna acción contradictoria de dominio, ya se trate de bienes inmuebles, muebles o derechos reales que recaigan sobre éstos, sin que de manera previa o conjunta se interponga demanda de nulidad o de cancelación de la inscripción respectiva, mientras que en caso de intervención decretada contra bienes o derechos reales determinados, por embargo precautorio, juicio ejecutivo, medida de apremio o cualquier otra causa, deberá dejarse sin efecto alguno

---

<sup>24</sup>Pérez Fernández del Castillo, Bernardo, *Op. Cit.*, p. 81.

<sup>25</sup>*Idem.*

en cuanto conste en autos, por manifestación auténtica del Registro Público de la Propiedad, que éstos se encuentran inscritos a favor de persona diversa de aquella contra la cual fue decretada dicha intervención, salvo que se hubiere dirigido la acción como causahabiente del que aparece como dueño en el Registro Público de la Propiedad.

Así pues, la legitimación encuentra su punto de partida con la inscripción o anotación preventiva en el Registro, de tal suerte que mientras ésta subsista, prevalece lo que se encuentra asentado.

### *3. Principio de legalidad*

De acuerdo con el artículo 28, fracción III, del Reglamento del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Estado de Chiapas, todo proceso o procedimiento registral se hará con estricto apego a derecho, lo que implica dar seguimiento puntual a las disposiciones jurídicas que lo regulan.

Para Luis Carral y de Teresa<sup>26</sup> este principio impide el ingreso al Registro de títulos inválidos o imperfectos y así, contribuye a la concordancia del mundo real con el mundo registral.

Por su parte, Raúl R. García Coni y Ángel Agustín Frontini<sup>27</sup> señalan que solo el cumplimiento de todos los preceptos registrales satisface el principio de legalidad, el cual tiene por objeto, mediante la calificación, asegurar el cumplimiento de los otros principios registrales, por lo que más que un principio propiamente dicho es una verdadera suma de principios, dada su naturaleza polifacética.

---

<sup>26</sup>Carral y de Teresa, Luis, *Op. Cit.*, p. 325.

<sup>27</sup>García Coni, Raúl R., Frontini, Ángel Agustín, *Op. Cit.*, p. 169.

#### 4. Principio de rogación o de instancia

De acuerdo con los artículos 2982 del Código Civil para el Estado de Chiapas y 28, fracción IV, del Reglamento del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Estado de Chiapas, la inscripción se realiza a instancia de parte legítima, entendiéndose como tal, las partes en el acto que se va a inscribir, el notario que haya autorizado el instrumento de que se trate, el que autorizó el testimonio que se vaya a inscribir o algún tercero con interés, o de las autoridades administrativas o judiciales, es decir, no procede de oficio, por ende, el registrador no puede acomodar sus asientos a la realidad jurídica extraregstral por el solo hecho de haberse enterado de modo oficioso de que la situación registral debe variar<sup>28</sup>, sino que requiere que alguien lo pida, que alguien haga una solicitud<sup>29</sup>.

Sobre el particular, la disposición reglamentaria establece que tiene derecho a exigir el registro a favor de una persona el que transmite el derecho, el que lo adquiere, aquel a cuyo favor se reserva, el representante legítimo de cualquiera de ellos y el administrador de bienes de menores, incapacitados, ausentes, por mandamiento judicial o quien esté legalmente autorizado, el notario que autorizó la escritura o el que expidió el primer testimonio<sup>30</sup>.

Por ende, el interesado o cualquiera de las personas señaladas, presentará el título que deba ser inscrito anexando los documentos que al efecto se requieran<sup>31</sup>.

---

<sup>28</sup>*Ibidem*, p. 115.

<sup>29</sup>Carral y de Teresa, Luis, *Op. Cit.*, p. 323.

<sup>30</sup>Véase artículo 31 del Reglamento del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Estado de Chiapas, publicado en el Periódico Oficial el 17 de noviembre de 2010.

<sup>31</sup>Por ejemplo, si el acto implica la transmisión de propiedad de bienes inmuebles, debe anexarse el avalúo del bien objeto de la operación, la cédula catastral y el certificado de libertad o existencia de gravamen, mientras que por lo que hace a los documentos con los que se acredita el pago de los impuestos municipales, estatales o federales, bastará con que el notario que autoriza la constitución del acto, bajo su responsabilidad, de fe de que le fueron entregados y de que los tuvo a la vista, para que el registrador, bajo la

De acuerdo con Bernardo Pérez Fernández del Castillo<sup>32</sup>, este principio está estrechamente ligado con el de consentimiento, pues en la mayoría de los casos la petición de inscripción debe ser hecha por el titular registral, sin embargo, disentimos de dicha afirmación, al menos tratándose de las inscripciones, pues en lo fáctico la mayoría de las ocasiones es el notario, a través de sus auxiliares o gestores, quien presenta el instrumento y, tratándose de resoluciones, generalmente es el abogado postulante que lleva la causa, por lo que tal afirmación solamente tiene aplicación tratándose de la cancelación de inscripciones.

##### 5. Principio de consentimiento

De acuerdo con el artículo 28, fracción V, del Reglamento del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Estado de Chiapas, para que en los asientos inscritos exista una modificación es necesaria la manifestación expresa de la voluntad del titular registral, o de quien, legal<sup>33</sup> o voluntariamente, lo represente.

Tratándose de rectificaciones de una inscripción, por error material o de concepto, podrá solicitarla todo aquél que tenga interés jurídico<sup>34</sup>, entre los que podemos mencionar al que transmite el derecho, el que lo adquiere, aquel a cuyo favor se reserva, el representante legítimo de cualquiera de ellos y el administrador de bienes de menores, incapacitados, ausentes, por mandamiento ju-

---

buena fe registral, tenga por satisfechos dichos requisitos.

<sup>32</sup>Pérez Fernández del Castillo, Bernardo, *Op. Cit.*, p. 83.

<sup>33</sup>Los padres, como administradores de los bienes de sus hijos; los tutores de menores o incapacitados, y cualesquiera otros administradores, solo pueden consentir en la cancelación del registro hecho en favor de sus representados en el caso de pago o por sentencia judicial.

<sup>34</sup>Véase artículo 2982, último párrafo, del Código Civil para el Estado de Chiapas, publicado en el Periódico Oficial el 2 de febrero de 1938, última reforma publicada el 17 de septiembre de 2013.

dicial o quien esté legalmente autorizado, el notario que autorizó la escritura o el que expidió el primer testimonio, aunado al tercero con interés, es decir, aquel que sin ser parte en el acto jurídico que originó la inscripción, tiene un derecho sobre el bien inscrito<sup>35</sup>.

Mientras que en lo tocante a las cancelaciones, parciales o totales, éstas requieren, de manera exclusiva, el consentimiento de las partes, mismas que deben ser legítimas, tener capacidad de contratar y hacer constar su voluntad de un modo auténtico, o en su caso pueden realizarse en razón de una decisión judicial<sup>36</sup>, toda vez que la protección que dispensa el registro a quienes tienen derechos inscriptos o anotados significa que nadie puede ser dado de baja de los asientos registrales sin que medie consentimiento, expreso o tácito, o por disposición judicial<sup>37</sup>.

Cabe señalar que la cancelación parcial podrá pedirse y deberá decretarse cuando se reduzca el inmueble objeto de la inscripción y cuando se reduzca el derecho inscrito a favor del dueño de la finca gravada<sup>38</sup>.

Por su parte, la cancelación total puede pedirse y deberá ordenarse cuando se extinga por completo el inmueble objeto de la inscripción; cuando se extinga también por completo el derecho inscrito; cuando se declare la nulidad del título en cuya virtud se haya hecho la inscripción; cuando se declare la nulidad de la inscripción; cuando sea vendido judicialmente el inmueble que reporte el gravamen; cuando tratándose de una inscripción o anota-

---

<sup>35</sup>Véase artículo 31, párrafo segundo, del Reglamento del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Estado de Chiapas, publicado en el Periódico Oficial el 17 de noviembre de 2010.

<sup>36</sup>Véanse artículos 3002 y 3006 del Código Civil para el Estado de Chiapas, publicado en el Periódico Oficial el 2 de febrero de 1938, última reforma publicada el 17 de septiembre de 2013.

<sup>37</sup>García Coni, Raúl R., Frontini, Ángel Agustín, *Op. Cit.*, p. 107.

<sup>38</sup>Véase artículo 3005 del Código Civil para el Estado de Chiapas, publicado en el Periódico Oficial el 2 de febrero de 1938, última reforma publicada el 17 de septiembre de 2013.

ción marginal preventiva realizada en la oficina registral derivada de un embargo o cédula hipotecaria, hayan transcurrido tres años desde su asiento, y así lo ordene la autoridad judicial competente mediante resolución en vía incidental, previa audiencia de la parte contraria del juicio principal<sup>39</sup>.

#### 6. Principio de prelación, prioridad o rango

De acuerdo con los artículos 2989 del Código Civil para el Estado de Chiapas, y 28, fracción VI, del Reglamento del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Estado de Chiapas, el registro producirá sus efectos desde el día y la hora en que el documento se presente en la oficina del Registro Público de la Propiedad que por su competencia territorial le corresponda, sin embargo, la prelación por razón de hora, minuto, segundo y fecha de presentación de un título, documento, oficio o petición, no se adquiere sino después de que se verifique el pago de derechos respectivo y se determine que se cumplieron los requisitos necesarios para tal efecto<sup>40</sup>.

Para Bernardo Pérez Fernández del Castillo<sup>41</sup>, éste es uno de los pilares de la seguridad proporcionada por el Registro Público de la Propiedad, siendo el aspecto temporal el que determina la preferencia y rango del documento que ha ingresado al Registro.

Desde otra perspectiva, es posible señalar que, atendiendo a este principio, no pueden coexistir dos derechos iguales, salvo que tengan preferencia diversa, como sucede con las hipotecas, sin embargo, lo que sí es posible es la modificación del grado de prelación.

Así pues, no pueden los bienes muebles, inmuebles o los de-

<sup>39</sup>Véase artículo 3004 del Código Civil para el Estado de Chiapas, publicado en el Periódico Oficial el 2 de febrero de 1938, última reforma publicada el 17 de septiembre de 2013.

<sup>40</sup>Véase artículo 30 del Reglamento del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Estado de Chiapas, publicado en el Periódico Oficial el 17 de noviembre de 2010.

<sup>41</sup>Pérez Fernández del Castillo, Bernardo, *Op. Cit.*, p. 88.

rechos reales impuestos sobre los mismos, aparecer inscritos a la vez a favor de dos o más personas distintas, a menos que éstas sean copropietarios<sup>42</sup> o cotitulares de esos derechos.

En relación con este principio encontramos las anotaciones preventivas, cuya ventaja estriba en que si los actos en ellas referidos satisfacen los requisitos legales, los efectos se retrotraen, de tal manera que la inscripción se considera a partir de la fecha de la anotación.

Un claro ejemplo de lo anterior, dentro del ámbito notarial, lo encontramos en el artículo 2990 del Código Civil para el Estado de Chiapas, el cual dispone:

Artículo 2990. Cuando vaya a otorgarse una escritura en que se declare, reconozca, adquiera, transmita, modifique, limite, grave o extinga la propiedad o posesión originaria de bienes raíces, o cualquier derecho real sobre los mismos, o que sin serlo, se inscribiere, el notario, el registrador o autoridad ante quien vaya a otorgarse podrá a su criterio, o deberá a solicitud de quien pretenda adquirir un derecho, dar al registro un primer aviso preventivo al solicitarle certificado sobre la existencia de la inscripción en favor del titular registral o sobre los gravámenes que reporte el inmueble o derecho a la libertad de los mismos. Dicho aviso deberá mencionar la operación y finca de que se trate, los nombres de los interesados y el antecedente registral.

El registrador con el aviso preventivo y previo pago de derechos por la anotación, pero sí por los servicios cuando no proceda la gratuidad, hará inmediatamente la captura de presentación y capturará en el Sistema Integral Registral del Estado de Chiapas, por sus siglas SI-REC, en la carátula respectiva como anotación marginal referenciada a la inscripción correspondiente una anotación de primer aviso preventivo que tendrá vigencia por un término de treinta días naturales a partir de la fecha de presentación del aviso.

---

<sup>42</sup>Véase artículo 2981 del Código Civil para el Estado de Chiapas, publicado en el Periódico Oficial el 2 de febrero de 1938, última reforma publicada el 17 de septiembre de 2013.



Una vez firmada una escritura que produzca cualesquiera de las consecuencias mencionadas en el párrafo precedente, el notario o la autoridad ante quien se otorgó dará al registro dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes un segundo aviso preventivo sobre la operación de que se trata conteniendo además de los datos mencionados en el párrafo anterior, la fecha de la escritura y la de su firma. El registrador con el aviso citado y previo pago de derechos, hará de inmediato el asiento de presentación de tal aviso preventivo y capturará en el Sistema Integral Registral del Estado de Chiapas (SIREC), en la carátula de captura, la inscripción una anotación preventiva del segundo aviso que tendrá vigencia por un término de noventa días naturales a partir de la fecha de su presentación. En los casos en que el segundo aviso preventivo mencionado en este párrafo se dé dentro del término de treinta días a que se contrae el párrafo anterior, los efectos preventivos del segundo aviso se retrotraerán a la fecha de presentación del primero. Si se diere después de este plazo sólo surtirá efectos desde la fecha y hora de su presentación.

Si el testimonio respectivo se presentare al Registro Público de la Propiedad dentro de cualquiera de los términos a que se contraen los dos párrafos anteriores, su inscripción surtirá efectos contra tercero desde la fecha de recepción y captura del primer aviso preventivo correspondiente si hubiere sido dado, o en caso contrario desde la fecha y hora de presentación del segundo. Si el documento se presentare después, su registro sólo surtirá efectos desde la fecha de su presentación.

Si el documento en que conste alguna de las operaciones que se mencionan en el párrafo primero, fuere privado, deberán dar exclusivamente el segundo aviso preventivo que menciona este artículo, el notario, que se haya cerciorado de la autenticidad de las firmas y de la voluntad de las partes.

Asimismo, es menester referir la obligación del registrador, en caso de negativa de una inscripción, de realizar una anotación marginal preventiva de preferencia o prelación, cuyos efectos serán de cinco días hábiles, ampliándose en consecuencia los efectos hasta en tanto se declare la ejecutoria del recurso procedente.

Ahora bien, en caso de que se hayan subsanado las deficiencias, vicios y omisiones, previa calificación registral que nuevamente efectúe el registrador del documento presentado y de ser procedente, hará la inscripción con efectos retroactivos, desde la fecha en que el título fue presentado por primera vez.

Igual situación sucederá si la resolución del recurso declara procedente su inscripción. En ese sentido, los efectos de la inscripción surtirán desde que por primera ocasión se presentó el documento en la oficina registral<sup>43</sup>.

### *7. Principio de calificación*

Este principio nos indica que todo documento que ingresa al Registro Público de la Propiedad debe ser examinado por el registrador en cuanto a sus elementos de existencia y validez, es decir, si satisface todos los requisitos legales que para su eficacia exijan los ordenamientos jurídicos<sup>44</sup>.

Así, el registrador solamente hará la inscripción si encuentra que el título presentado es de los que debe inscribirse, que no existe impedimento legal alguno en los antecedentes registrales, que el acto celebrado llena los requisitos de forma exigidos en la ley y cumple además con los requisitos de fondo, tanto intrínsecos como extrínsecos, en caso contrario, devolverá el título sin registrar, emitiendo resolución o acuerdo fundado y motivado de dicha actuación<sup>45</sup>.

El inconveniente que la realidad fáctica presenta a este

---

<sup>43</sup>Véase artículo 2986 del Código Civil para el Estado de Chiapas, publicado en el Periódico Oficial el 2 de febrero de 1938, última reforma publicada el 17 de septiembre de 2013.

<sup>44</sup>Pérez Fernández del Castillo, Bernardo, *Op. Cit.*, p. 96.

<sup>45</sup>Véase artículo 2985 del Código Civil para el Estado de Chiapas, publicado en el Periódico Oficial el 2 de febrero de 1938, última reforma publicada el 17 de septiembre de 2013.

principio consiste en la inexistencia de una profesionalización del personal auxiliar del Registro Público de la Propiedad, quienes en muchas ocasiones no cuentan con conocimientos técnico-jurídicos, por lo que ejercen su función de forma empírica.

En lo tocante a la calificación fiscal, bastará con que el notario que autoriza la constitución del acto, bajo su responsabilidad, dé fe de que le fueron entregados los documentos con los que se acredita el pago de los impuestos municipales, estatales o federales, y de que los tuvo a la vista, para que el registrador, bajo la buena fe registral, tenga por satisfechos dichos requisitos.

En caso contrario, deberán ser exhibidas las constancias respectivas, en original y copia simple, ambos debidamente sellados y rubricados, a efecto de que el registrador esté en posibilidad de realizar la compulsación de dichos impuestos<sup>46</sup>.

Tratándose de una orden de autoridad judicial o administrativa competente que decreta una inscripción, anotación o una cancelación, el registrador no calificará su legalidad, sin embargo, si éste no reúne los requisitos necesarios, no procederá al cumplimiento del mandato, debiendo comunicarlo de inmediato a la autoridad emisora mediante oficio, si a pesar de ello dicha autoridad insiste en el cumplimiento de su mandato, se procederá conforme a lo ordenado, dejando a salvo la responsabilidad del registrador<sup>47</sup>.

### *8. Principio de inscripción o matriculación*

La inscripción corresponde a todo asiento o captura que se realice en el Registro Público de la Propiedad y una vez realizada produce efectos jurídicos frente a terceros. Es el acto mediante el cual se

---

<sup>46</sup>Véase artículo 2984, último párrafo, del Código Civil para el Estado de Chiapas, publicado en el Periódico Oficial el 2 de febrero de 1938, última reforma publicada el 17 de septiembre de 2013.

<sup>47</sup>Véase artículo 44 del Reglamento del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Estado de Chiapas, publicado en el Periódico Oficial el 17 de noviembre de 2010.

registra la constitución, transmisión, modificación o extinción de derechos reales y personales.

Las inscripciones que se realizan en el Registro Público de la Propiedad tienen efectos declarativos y no constitutivos, de tal manera que los derechos provienen del acto jurídico otorgado o celebrado, pero no de su inscripción, cuya finalidad únicamente es dar publicidad.

Dicha inscripción se realiza a través de folios electrónicos, mismos que se clasifican en folio real electrónico de inmuebles, folio electrónico de bienes muebles y folio electrónico de personas; que no son más que archivos electrónicos que contienen diversos actos pertenecientes a un mismo bien inmueble o finca, bien mueble o persona moral; siendo únicos e irrepetibles para cada uno de ellos, los cuales contienen, señalizados por sección, los actos que les sean relacionados.

Así, el folio electrónico se integra por una carátula y tres secciones. La carátula del folio contará con espacios separados o casillas apropiadas para contener: (i) El rubro: “REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD Y DEL COMERCIO DEL ESTADO DE CHIAPAS, OFICINA REGISTRAL EN...”, (ii) la autorización en los siguientes términos: Se autoriza el presente Folio Real<sup>48</sup>, para los asientos relativos a la finca<sup>49</sup> cuyos datos registrales y de identificación se describen a continuación: fecha de la autorización; sello electrónico y firma electrónica del servidor público que lo autoriza, (iii) número registral o de la matrícula que será progresivo e invariable, y número de cuenta catastral si lo hubiere, (iv) en el caso de bienes inmuebles: a) descripción del mismo, b) ubicación, c) denominación si la tuviere, d) superficie, e) rumbos, medidas y

---

<sup>48</sup>Atendiendo a la clasificación referida con antelación, la autorización tendría que variar, pues solamente tratándose de inmuebles se alude a un folio real electrónico, tratándose de bienes muebles y personas morales nos referimos a folios electrónicos.

<sup>49</sup>El folio puede referirse no solo a un bien inmueble o finca, sino también a un bien mueble o persona moral.

colindancias, (v) tratándose de bienes muebles, deberá contener su descripción y (vi) en el caso de personas morales deberán establecerse los datos esenciales de las mismas, tales como su denominación o razón social, domicilio, objeto social y Registro Federal de Contribuyentes<sup>50</sup>.

La primera parte del folio o de inscripciones, se dividirá en dos apartados, uno deberá contener los datos de los asientos de presentación y el otro servirá para las inscripciones que conforme al Código Civil para el Estado de Chiapas deban practicarse. Cada una de las cuales deberá certificarse por el registrador.

La segunda parte del folio o de gravámenes y limitaciones, se dividirá en la misma forma que en el artículo anterior y servirá para las inscripciones de garantías reales, así como las relativas a las limitaciones de propiedad. El registrador autorizará cada asiento.

La tercera parte del folio con formato igual al de las anteriores, se destinará a anotaciones preventivas, las cuales serán igualmente autorizadas por el registrador<sup>51</sup>.

En el Registro Público de la Propiedad, de manera enunciativa más no limitativa, se inscribirán:

- a. Los títulos por los cuales se adquiere, transmite, modifica, grava o extingue el dominio, la posesión y los demás derechos reales sobre bienes muebles o inmuebles.
- b. La constitución del patrimonio de familia.
- c. La condición resolutoria en las ventas que se hagan facultando al comprador para que pague el precio en abonos, tratándose de bienes inmuebles si se pacta que la falta de pago de uno o varios abonos ocasionará la rescisión del contrato,

<sup>50</sup>Véase artículo 55 del Reglamento del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Estado de Chiapas, publicado en el Periódico Oficial el 17 de noviembre de 2010.

<sup>51</sup>Véanse artículos 56, 57 y 58 del Reglamento del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Estado de Chiapas, publicado en el Periódico Oficial el 17 de noviembre de 2010.

- o bien, tratándose de bienes muebles que sean susceptibles de identificarse de manera indubitante.
- d. Los contratos de prenda cuando ésta se entienda entregada jurídicamente al acreedor, es decir, cuando éste y el deudor convienen en que quede en poder de un tercero, o bien cuando quede en poder del mismo deudor, porque así lo haya estipulado con el acreedor o expresamente lo autorice la ley.
  - e. Los instrumentos auténticos y válidos en que conste la constitución de las asociaciones y sociedades civiles, así como las que las modifiquen, disuelvan o liquiden.
  - f. Las resoluciones o acuerdos judiciales, de árbitros, administrativas o fiscales por las cuales se adquiera, transmita, modifique, grave o extinga el dominio, la posesión y los demás derechos reales sobre bienes muebles o inmuebles.
  - g. Los testamentos por efecto de los cuales se afecte la propiedad de bienes muebles o inmuebles inscritos o derechos reales, haciéndose la inscripción preventiva después de ocurrida la muerte del testador.
  - h. En los casos de intestados, el auto declaratorio de herederos y la junta de herederos mediante la cual se nombre al albacea.
  - i. En los casos de trámites extrajudiciales de sucesiones, testamentarias o intestamentarias, el instrumento mediante el cual se dé inicio a la misma, en el que se hará constar el reconocimiento de derechos hereditarios o, en su caso, la declaración de herederos y el nombramiento y aceptación del cargo de albacea<sup>52</sup>.

---

<sup>52</sup>El artículo 2974, fracción XII, del Código Civil para el Estado de Chiapas, dispone que se inscribirán, en los casos de juicio testamentario tramitado ante notario público, el acuerdo de radicación, auto declaratorio de herederos y el nombramiento de albacea. Dicha disposición merece los siguientes señalamientos, la radicación es un término aplicable en la actividad jurisdiccional, no así en la función notarial, lo correcto es aludir al instrumento mediante el cual se inicie la tramitación extrajudicial de la sucesión, sea testamentaria o intestamentaria, aunado a esto dicha fracción no distingue entre los

- j. Las resoluciones judiciales en que se declare un concurso o se admita una cesión de derechos crediticios y litigiosos.
- k. El testimonio que contenga la protocolización de las sentencias definitivas ejecutoriadas de información *ad – perpetuam* (información de dominio).
- l. Las sentencias definitivas ejecutoriadas de los juicios de prescripción positiva.
- m. Los testimonios notariales de cesión de derechos hereditarios en abstracto o en concreto, atendiendo a si se realizan antes o después de la partición.
- n. Los testimonios notariales de cesión a título oneroso de derechos reales y de adjudicación de bienes a cesionarios hereditarios.
- o. Los testimonios notariales de adjudicación de bienes muebles o inmuebles inscritos.
- p. Los testimonios notariales que contengan convenios de transacción.
- q. Los instrumentos notariales de renta vitalicia, cuando se constituyan mediante la entrega de una o más propiedades, rústicas o urbanas.
- r. Los testimonios notariales de usufructo vitalicio.
- s. Los testimonios notariales de servidumbres, respecto de bienes inmuebles inscritos.
- t. Las sentencias ejecutorias provenientes de autoridades competentes que modifiquen, transmitan o extingan derechos personales o reales sobre bienes muebles o inmuebles, y demás actos inscritos.
- u. Los contratos de arrendamiento, fianza y contrafianza.
- v. Los testimonios notariales en que conste el otorgamiento de poderes, cuando éstos comprendan cláusula especial y cuando dicha inscripción sea obligatoria y necesaria.

---

tipos de sucesión, pese a que refiere actos que solamente tienen lugar en una de ellas.

- w. Los instrumentos notariales en que consten las hipotecas.
- x. Los embargos, reinscripciones y refrendos de embargo.

Aunado a lo anterior, el artículo 2974, fracción VIII, del Código Civil para el Estado de Chiapas refiere que también se inscribirán en el Registro las fundaciones de beneficencia privada y pública, sin embargo, este tipo de personas morales no se encuentra regulado en la legislación local, por otra parte, la fracción XVI de dicho numeral refiere que se inscribirán los testimonios notariales de permuta de fincas rústicas o urbanas, sin embargo, consideramos que dicha hipótesis se subsume en el primer supuesto relativo a los títulos por los cuales se adquiere, transmite, modifica, grava o extingue el dominio, la posesión y los demás derechos reales sobre bienes muebles o inmuebles.

Ahora bien, tratándose de actos otorgados, contratos celebrados y resoluciones judiciales pronunciadas en país extranjero, sólo se inscribirán, concurriendo las circunstancias siguientes: que si los actos o contratos hubiesen sido celebrados, o las sentencias pronunciadas en el estado, habría sido necesaria su inscripción en el Registro; que estén debidamente legalizados; si fueren resoluciones judiciales, que se ordene su ejecución por la autoridad judicial que corresponda<sup>53</sup>.

En este tenor, atendiendo al documento que contiene el acto en cuestión, sólo se registrarán los testimonios de escrituras públicas u otros documentos auténticos, que consten por duplicado; las sentencias y providencias judiciales o administrativas que consten por duplicado y de manera auténtica, siempre que estén certificadas legalmente; los documentos privados que en esta forma fueren válidos conforme a la ley, que consten por duplicado, siempre que al calce de los mismos haya la constancia de que la autoridad muni-

---

<sup>53</sup>Véase artículo 2977 del Código Civil para el Estado de Chiapas, publicado en el Periódico Oficial el 2 de febrero de 1938, última reforma publicada el 17 de septiembre de 2013.



cipal, el registrador o el notario del lugar donde se otorgue el documento se cercioró de la voluntad de las partes para otorgarlo y de la autenticidad de las firmas; y la constancia de registro de deudor alimentario moroso<sup>54</sup>.

Finalmente, por lo que atañe a este principio, cabe señalar que la inscripción no convalida los actos o contratos que sean nulos conforme a las leyes<sup>55</sup>.

### 9. Principio de propiedad

Es uno de los pilares del registro conforme al cual, ante la existencia de dos títulos contradictorios prevalece el primero que se haya inscrito<sup>56</sup>.

Atendiendo a este principio, el axioma entendido casi en todo el mundo de que “*prior tempore, prior jure*”, se transforma en “el que es primero en registro es primero en derecho”<sup>57</sup>.

Así, hecho el registro, serán devueltos los documentos a los interesados, expidiendo constancia de su inscripción<sup>58</sup>.

---

<sup>54</sup>Véanse artículos 2983 del Código Civil para el Estado de Chiapas, publicado en el Periódico Oficial el 2 de febrero de 1938, última reforma publicada el 17 de septiembre de 2013, y 32 del Reglamento del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Estado de Chiapas, publicado en el Periódico Oficial el 17 de noviembre de 2010.

<sup>55</sup>Véase artículo 2978 del Código Civil para el Estado de Chiapas, publicado en el Periódico Oficial el 2 de febrero de 1938, última reforma publicada el 17 de septiembre de 2013.

<sup>56</sup>Véase artículo 28, fracción IX, del Reglamento del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Estado de Chiapas, publicado en el Periódico Oficial el 17 de noviembre de 2010.

<sup>57</sup>Pérez Fernández del Castillo, Bernardo, *Op. Cit.*, p. 88.

<sup>58</sup>Véase artículo 2993 del Código Civil para el Estado de Chiapas, publicado en el Periódico Oficial el 2 de febrero de 1938, última reforma publicada el 17 de septiembre de 2013.

### 10. Principio del tercero registral

Conforme a este principio, de acuerdo con el artículo 28, fracción X, del Reglamento del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Estado de Chiapas, se entiende por tercero, a quien sin ser parte en el acto jurídico que originó la inscripción, tiene un derecho sobre el bien inscrito.

Discrepamos de la definición que refiere el Reglamento, toda vez que el tercero registral es la persona que inscribe un derecho real adquirido de buena fe y a título oneroso, de quien aparece como su titular en el Registro Público de la Propiedad<sup>59</sup>, por lo que también lo identificamos como un tercero adquirente de buena fe.

Así pues, el Reglamento confunde la figura del tercero registral con la del tercero negocial o tercero con interés<sup>60</sup>, es decir, con aquél que no ha sido parte en el acto jurídico ni causahabiente de un contrato<sup>61</sup>.

En virtud de lo anterior es menester recordar las características del tercero registral<sup>62</sup>:

- a) Que haya inscrito un derecho real.
- b) Que este derecho lo haya adquirido de quien aparece como titular legítimo, de acuerdo con los datos que ofrece la publicidad del Registro Público.
- c) Que sea de buena fe. Esto es, que no haya conocido los vicios de origen en las anotaciones y asientos del Registro, si los hubiere.
- d) Que su derecho lo haya adquirido a título oneroso.

En este tenor cabe recordar lo dispuesto por el artículo 2979 del Código Civil para el Estado de Chiapas, según el cual los

<sup>59</sup>Pérez Fernández del Castillo, Bernardo, *Op. Cit.*, p. 78.

<sup>60</sup>Véase artículo 31 del Reglamento del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Estado de Chiapas, publicado en el Periódico Oficial el 17 de noviembre de 2010.

<sup>61</sup>Pérez Fernández del Castillo, Bernardo, *Op. Cit.*, p. 78.

<sup>62</sup>*Idem.*

actos o contratos que se otorguen o se celebren por personas que en el Registro aparezcan con derecho para ello, no se invalidarán, en cuanto a tercero de buena fe, una vez inscritos, aunque después se ordene su nulidad o resuelva el derecho del otorgante, en virtud del título anterior no inscrito o de causas que no resulten claramente del mismo registro, situación que no será aplicable a contratos gratuitos, ni a actos o contratos que se ejecuten u otorguen en contra de una ley prohibitiva o de interés público.

### *11. Principio de especialidad, especificación o determinación*

Este principio tiene como finalidad determinar perfectamente los bienes objeto de inscripción, sus titulares, así como el alcance y contenido de los derechos<sup>63</sup>.

Así, toda inscripción que se haga en el Registro Público de la Propiedad contendrá como mínimo la siguiente información: (i) los datos de inscripción e identidad del bien objeto de operación, si fuese inmueble, datos de ubicación, las medidas, colindancias y superficie; (ii) el antecedente registral de inscripción, en caso de que se trate de la primera inscripción, la autoridad que lo ordena, así como el juicio, número de expediente en que se emite y fecha de la resolución definitiva en que se ordena; (iii) constancia de justo título de propiedad; (iv) valor de los bienes objeto de inscripción; (v) tratándose de hipotecas, el grado de prelación, época en que podrá ser exigible el pago de capital e intereses, la tasa y monto de los intereses ordinarios y moratorios concertados y la fecha a partir de la cual deban correr; (vi) cuando los bienes inscritos estén afectados por cargas, gravámenes o tengan limitaciones de dominio y de posesión vigentes, deberán ser citados en el título que se pretende inscribir, asentándose en la nueva inscripción; (vii) los datos generales de los contratantes; (viii) las personas morales

---

<sup>63</sup>*Ídem.*

se designarán por su denominación o razón social, independientemente de establecerse el nombre de las personas que participaron en el acto; (ix) la naturaleza del acto o contrato; (x) la fecha del título, funcionario o notario que lo haya autorizado; y (xi) la hora y el día de la presentación del título en la oficina registral, así como la clave del funcionario responsable de la inscripción<sup>64</sup>.

### *12. Principio de tracto sucesivo o tracto continuo*

De acuerdo con este principio, las inscripciones de propiedades inmuebles en el Registro Público de la Propiedad, se efectúan dentro de una secuencia o concatenación entre adquisiciones y transmisiones sin que haya ruptura de continuidad<sup>65</sup>.

Este principio no sólo se refiere al titular registral, sino también a las características físicas de la finca<sup>66</sup>.

Así pues, las inscripciones no se extinguen en cuanto a tercero, sino por su cancelación o por el registro de la transmisión del dominio, o derecho real inscrito a otra persona<sup>67</sup>.

Una excepción a este principio se presenta en la enajenación de algún bien inmueble que forme parte de la masa hereditaria por parte del albacea con la conformidad de los herederos, o con autorización judicial, toda vez que en este supuesto dicho inmueble se encuentra inscrito a nombre del *de cuius*, y quienes realizan la transmisión son las personas referidas, sin que sea necesario que éste se encuentre inscrito a su nombre.

---

<sup>64</sup>Véase artículo 2987 del Código Civil para el Estado de Chiapas, publicado en el Periódico Oficial el 2 de febrero de 1938, última reforma publicada el 17 de septiembre de 2013.

<sup>65</sup>Pérez Fernández del Castillo, Bernardo, *Op. Cit.*, p. 115.

<sup>66</sup>*Ibidem*, p. 117.

<sup>67</sup>Véase artículo 3001 del Código Civil para el estado de Chiapas, publicado en el Periódico Oficial el 2 de febrero de 1938, última reforma publicada el 17 de septiembre de 2013.

### 13. Principio de fe pública registral

De acuerdo con el artículo 28, fracción XIII, del Reglamento del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Estado de Chiapas, este principio establece que el registrador y autoridades del Registro Público de la Propiedad han sido facultados por la ley para dar constancia de verdad legal de los actos presentados para su inscripción y expedir constancias de los actos y documentos que obren en el acervo o en las bases de datos.

En virtud de lo anterior, los actos asentados, inscritos o anotados en los folios, son documentos públicos que tienen la presunción de veracidad y exactitud; hacen prueba plena *juris et jure* y pueden ser destruidos por vía de acción y no de excepción<sup>68</sup>.

### 14. Principio de oponibilidad

El artículo 28, fracción XIV, del Reglamento del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Estado de Chiapas dispone que este principio consiste en la facultad del legítimo titular del derecho real consignado en la inscripción de exhibir su derecho como prevalente y prioritario frente a terceros contra prueba en contrario.

## IV. EL PROCEDIMIENTO REGISTRAL

El procedimiento registral inicia con la presentación, por parte del interesado o su representante<sup>69</sup>, de la solicitud de inscripción en la

---

<sup>68</sup>Pérez Fernández del Castillo, Bernardo, *Op. Cit.*, p. 80.

<sup>69</sup>Los hechos distan mucho de lo dispuesto en el Reglamento, toda vez que quienes presentan dichas solicitudes no necesariamente son los interesados o sus representantes, sino que tratándose de instrumentos públicos, éstos son presentados por los auxiliares del notario ante el cual se otorgó el acto o, en su caso, por los gestores que colaboran

ventanilla de recepción de la oficina registral correspondiente, previo pago de derechos, y acompañada del documento en el que conste el acto a inscribir, mismo que debe presentarse por duplicado, para efectos de que, en caso de resultar procedente su inscripción o anotación solicitadas, un ejemplar sea resguardado física o digitalmente y su imagen incorporada al folio electrónico correspondiente<sup>70</sup>.

Otra vía por la cual puede iniciarse dicho procedimiento es a través de los notarios del estado de Chiapas, quienes podrán hacer uso del servicio de recepción electrónica de documentos del Registro Público de la Propiedad, a través del cual enviarán, por medios electrónicos reconocidos por el SIREC, la información necesaria para la inscripción, acompañando el archivo digitalizado del instrumento en que conste el acto a inscribir, así como los anexos correspondientes, entre los que se encuentran los que justifican el pago de los derechos correspondientes.

Así, el notario que intervenga en la constitución del derecho o en la expedición del primer testimonio de la escritura cuidará en todo momento de que se acompañen todos los documentos necesarios para la inscripción debidamente sellados y con los requisitos de ley o bien, bajo su estricta responsabilidad, dará fe de que los tuvo a la vista y agregó al apéndice respectivo, debiendo señalarlos en la escritura relativa, salvo la cédula catastral, avalúo y certificado de libertad o de gravamen mismos que deberán ser exhibidos, anexos al instrumento presentado para su registro.

En caso de que el acto no cumpla con los requisitos propios de su naturaleza o que no se acredite el pago de los derechos respectivos, no se procederá a verificar inscripción alguna, por lo que la prelación queda supeditada al cumplimiento y verificación de estos elementos.

---

con éste, mientras que tratándose de resoluciones, generalmente lo realiza el abogado postulante, quien puede o no ser representante del interesado en la inscripción.

<sup>70</sup>Véase artículo 37 del Reglamento del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Estado de Chiapas, publicado en el Periódico Oficial el 17 de noviembre de 2010.

Presentado el documento para su registro, acompañado de sus anexos respectivos y el comprobante de pago de derechos o la señalización de gratuidad o diferimiento, el Registro Público de la Propiedad generará el volante universal en original con duplicado, en donde se asentará la hora y fecha de su ingreso; el sistema informático SIREC le proporcionará el número de presentación que le corresponda, el cual será entregado al interesado<sup>71</sup>.

Una vez recibido el documento para su trámite, se turnará al analista que corresponda, quien examinará el documento, para determinar si es inscribible, debiendo además confrontarlo con los antecedentes registrales que existan en el Registro Público de la Propiedad, para verificar si el acto puede ser inscrito o si existe alguna causa de impedimento, además de verificar si el documento presentado cumple con los requisitos de forma y fondo, tanto intrínsecos como extrínsecos requeridos.

Enseguida se clasificará a la sección relativa al acto que le corresponde<sup>72</sup>, turnándose al jefe de analistas para la confirmación de la calificación efectuada por el analista<sup>73</sup>.

Ya que se haya confirmado el sentido de la calificación, será turnado al Delegado de la oficina registral correspondiente, para su inscripción, pudiendo realizar nuevamente la recalificación registral del instrumento.

Si al ser calificado el documento por el analista determina

---

<sup>71</sup>Véase artículo 36 del Reglamento del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Estado de Chiapas, publicado en el Periódico Oficial el 17 de noviembre de 2010.

<sup>72</sup>El Registro Público de la Propiedad se integra en las siguientes secciones: sección primera, denominada del registro de la propiedad o dominio de inmuebles; sección segunda, denominada del registro de gravámenes y limitaciones; sección tercera, denominada del registro de actos y contratos civiles; sección cuarta, denominada del registro de las resoluciones judiciales; sección quinta, denominada del registro de los actos de comercio; sección sexta, denominada de los planes de desarrollo urbano; sección séptima, denominada del registro y modificación de las personas morales; sección octava, denominada del registro de los bienes muebles; y sección novena, denominada del registro de otros documentos inscribibles.

<sup>73</sup>En aquellos lugares en que no se cuente con jefes de analistas, la función de recalificación será practicada por el Delegado de la oficina registral correspondiente.

su inscripción, será capturada por éste la información necesaria en la carátula respectiva, digitalizándose la imagen del acto e incorporándose al folio y sección que le corresponda de manera preventiva, turnándose al funcionario con facultades de registrador, quien autorizará mediante su firma electrónica la inscripción correspondiente, previa recalificación registral si lo considera conveniente<sup>74</sup>.

La denegación del registro e inscripción, sin responsabilidad para los funcionarios con facultades de registrador, los delegados del Registro Público y el personal autorizado, podrá realizarse en los siguientes casos: (i) cuando no estén cubiertos los derechos de inscripción, ni exista exención de pago o convenio de diferimiento; (ii) cuando no se acompañen los documentos necesarios; (iii) cuando los documentos no reúnan los requisitos necesarios o no sean susceptibles de inscripción; (iv) cuando los datos contenidos en el documento estén en contradicción con algún registro anterior; (v) cuando existan indicios de falsedad de los documentos; (vi) por cualesquiera otras circunstancias que pudieran causar daño a terceros; (vii) cuando la petición no sea clara y no se haya subsanado el requerimiento realizado por el registrador al efecto; y (viii) cuando no corresponda a los antecedentes registrales que obran archivados<sup>75</sup>.

Hecho el registro, serán devueltos los documentos a los interesados, expidiendo constancia de su inscripción.

Cuando se concluya el trámite de inscripción, así como cuando se haya suspendido o denegado el servicio<sup>76</sup>, los documentos puestos a disposición de los interesados en la ventanilla que no sean retirados dentro de los treinta días naturales siguientes a la de

---

<sup>74</sup>Véase artículo 38 del Reglamento del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Estado de Chiapas, publicado en el Periódico Oficial el 17 de noviembre de 2010.

<sup>75</sup>Véase artículo 39 del Reglamento del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Estado de Chiapas, publicado en el Periódico Oficial el 17 de noviembre de 2010.

<sup>76</sup>El acuerdo que determine suspender o denegar los servicios requeridos, deberá estar fundado y motivado.



la respectiva notificación del aviso por medio de los estrados de la oficina registral, serán remitidos al archivo<sup>77</sup>.

## V. LA RESPONSABILIDAD DEL REGISTRADOR

El registrador que haga inscripción sin contemplar la información mínima requerida será responsable de los daños y perjuicios que cause a los interesados, independientemente de la responsabilidad administrativa, penal o civil en que pudiere incurrir<sup>78</sup>.

Además, los registradores serán responsables de los daños y perjuicios en los siguientes casos: (i) si rehúsan sin motivo legal, orden o justa causa, efectuar la inscripción de los documentos que les sean presentados; (ii) si no realizan los registros en la forma debida; (iii) si rehúsan expedir con prontitud y sin causa justificada los informes y certificados que se pidan; (iv) si cometen omisiones al extender los informes y certificados solicitados; salvo si el error proviene de insuficiencia o inexactitud de las declaraciones o información contenida en la base de datos o en los libros; (v) si alteran, modifican u omiten de manera dolosa la información capturable o sujeta a inscripción; (vi) cuando no exista contenida la información requerida, asentada en la base de datos o libros; (vii) si por motivo de su comisión o cargo, solicita u obtiene dinero, comisiones o dádivas de los usuarios dentro o fuera de las instalaciones del Registro Público para tramitar servicios; (viii) en materia de desarrollo urbano<sup>79</sup>, si inscriben o registran documen-

<sup>77</sup>Véase artículo 46 del Reglamento del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Estado de Chiapas, publicado en el Periódico Oficial el 17 de noviembre de 2010.

<sup>78</sup>Véase artículo 2988 del Código Civil para el estado de Chiapas, publicado en el Periódico Oficial el 2 de febrero de 1938, última reforma publicada el 17 de septiembre de 2013.

<sup>79</sup>Véase artículo 136 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Chiapas, publicada en el Periódico Oficial el 03 de diciembre de 1997, última reforma publicada el 16 de abril de 2013.

tos e instrumentos que no se ajusten a los decretos y programas de desarrollo urbano, así como a las resoluciones administrativas que en la materia se dicten, proporcionen informes, datos o documentos alterados o falsificados; inscriban o registren documentos que contravengan los programas de desarrollo urbano; y cuando falten a la obligación de mantener a consulta del público los diversos programas de desarrollo urbano, y demás documentos que deben inscribirse en el Registro Público de la Propiedad<sup>80</sup>.

Por otra parte, incurrirán en actos de responsabilidad administrativa aquellos funcionarios y demás personal del Registro Público de la Propiedad que, en el ejercicio de sus funciones o en el desarrollo de sus responsabilidades, nieguen o impidan injustificadamente el cumplimiento del servicio registral.

Asimismo, incurrirán en responsabilidad quienes por sí o por interpósita persona, busquen obtener para sí o para terceros un beneficio indebido de los servicios que presta el Registro Público de la Propiedad o bien, causaren con su conducta un daño patrimonial al Estado. Lo anterior no eximirá de la responsabilidad penal en que se incurra<sup>81</sup>.

## VI. ARMONIZACIÓN Y HOMOLOGACIÓN DE LOS REGISTROS PÚBLICOS DE LA PROPIEDAD

En este último apartado nos referiremos *grosso modo* a la propuesta del Senador Raúl Cervantes Andrade del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, miembro de la LXII Legisla-

<sup>80</sup>El Reglamento del Registro Público de la Propiedad y del Comercio alude además al perfeccionamiento de alguno de los supuestos contenidos en el artículo 31 ter de la Ley del Servicio Civil del Estado y los Municipios de Chiapas, sin embargo, dicho numeral se refiere a las causas por las cuales un trabajador puede ser cesado o despedido, sin responsabilidad para los titulares de las dependencias, organismos, municipio y demás órganos, o del funcionario que tenga facultades legales para ello.

<sup>81</sup>Véase artículo 182 del Reglamento del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Estado de Chiapas, publicado en el Periódico Oficial el 17 de noviembre de 2010.

tura del Honorable Congreso de la Unión, quien presentó una iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona una fracción XXIX-R al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para armonizar y homologar los Registros Públicos Inmobiliarios y de Personas Morales y los Catastros de todo el país, a través de otorgar una nueva facultad al Congreso de la Unión para expedir una ley general que, reconociendo que tales Registros Públicos y Catastros no son del ámbito federal, permita su fortalecimiento institucional en beneficio del Estado Mexicano y respete la autonomía y la soberanía de las entidades federativas y municipios<sup>82</sup>.

En lo tocante a nuestra materia el objetivo que se pretende alcanzar con la expedición de una ley general es aumentar la certeza jurídica de los derechos de propiedad de los inmuebles a efecto de favorecer su heredabilidad o la transmisión de su dominio sin conflictos y a la vez facilitar a las familias y a las empresas el acceso al crédito y a otras fuentes de financiamiento en su beneficio.

El motivo principal de dicha propuesta es la gran heterogeneidad en lo relativo a la operación de los Registros Públicos, lo que ha generado los problemas siguientes: (i) sistema de registro ineficiente, en función de la utilización del sistema de libros como sistema registral; (ii) tecnología inadecuada; (iii) los sistemas electrónicos empleados en algunos estados por los Registros carecen de fundamento jurídico; (iv) el tiempo de respuesta de una inscripción; (v) la capacitación inadecuada del personal directivo y operativo; (vi) la desvinculación del sistema registral a los sistemas catastrales; (vii) la falta de coordinación de algunos gobiernos estatales para promover la modernización de los Registros Públi-

---

<sup>82</sup>La reforma propuesta no es nueva. El 14 de mayo de 2007 varios diputados de diversos grupos parlamentarios presentaron una iniciativa de reforma constitucional en términos similares a los planteados en ésta. Dicha iniciativa fue dictaminada positivamente y aprobada por la Cámara de Diputados el 28 de abril de 2009, sin embargo fue dictaminada negativamente en el Senado de la República el 24 de abril de 2012, bajo el argumento de que la reforma propuesta vulneraba el pacto federal, aunque los objetivos y la motivación de la misma se compartían.

cos de la Propiedad y; (viii) la falta de uniformidad en el acceso a la información registral.

Dicha iniciativa reitera que la ley general no pretende sustituir ni absorber las facultades que sobre los Registros Públicos les confiere la Constitución de la República, sino que busca facilitar la coordinación que las entidades federativas ya reconocen y aceptan que es necesaria, por lo que sus alcances implicarían contar con protocolos, sistemas informáticos, procesos y procedimientos comunes para el registro inmobiliario aprobados en el seno de un Consejo Nacional de Homologación y Armonización Registral; dotando de personalidad jurídica y patrimonio propios a los Registros Públicos de la Propiedad, al constituirlos como entidades paraestatales.

Así las cosas, el 06 de noviembre de 2012, la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores turnó la iniciativa a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, Primera, para análisis y elaboración del dictamen correspondiente, mismas que emitieron consideraciones de orden general en el sentido siguiente: (i) compartieron la motivación y los objetivos de la iniciativa; (ii) no les pasó desapercibido que los Registros Públicos no están modernizados ni armonizados con los Catastros; (iii) que México requiere modernizar las instituciones registrales para estar a la vanguardia nacional e internacional; (iv) que en los términos planteados no existe afectación a la esfera de competencia de las entidades federativas, por el contrario, de ser aprobada se fortalecerán las instituciones catastrales y registrales de las entidades federativas y municipios; (v) que recibieron comentarios de parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del Instituto Nacional de Estadística y Geografía en los que consideraban adecuada la intención de la adición; (vi) que están de acuerdo con suscribir los términos y las bases esenciales de la nueva ley general que aprobaría el Congreso de la Unión en uso de la nueva facultad que se le está otorgando, para el efecto de que dicha ley se cir-

cunscribe única y exclusivamente al mandato del Constituyente Permanente; y (vii) que la nueva ley general debe ser respetuosa de la soberanía y de la autonomía de los estados, del Distrito Federal y de los municipios.

Asimismo, en lo tocante al orden específico, emitieron las consideraciones siguientes: (i) estimaron procedente la redacción propuesta en la iniciativa, sin embargo, resolvieron modificar la numeración de la facultad, correspondiéndole la fracción XXIX-U; (ii) en lo tocante a los alcances de la ley general consideraron que la propuesta de constituir a los Registros Públicos como entidades paraestatales con personalidad jurídica y patrimonio propios es un asunto que corresponde ser definido por el legislador ordinario en la legislación.

Derivado de lo anterior, el 30 de abril de 2013, el Pleno de la Cámara de Senadores aprobó el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; y de Estudios Legislativos, Primera, con proyecto de decreto por el que se adiciona una fracción XXIX-U al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>83</sup>, enviándolo a la Cámara de Diputados.

Posteriormente, el 02 de julio de 2013<sup>84</sup>, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados turnó a la Comisión de Puntos Constitucionales la Minuta antes mencionada para su análisis, estudio y elaboración de dictamen, misma que el 11 de julio de 2013 emitió un Dictamen en sentido positivo, considerando que otorgarle facultades al Congreso de la Unión para expedir una ley que armonice y homologue la organización y funcionamiento de los Registros Públicos así como los Catastros, incidirá en el desarrollo de

---

<sup>83</sup>El Dictamen fue aprobado en lo general y en lo particular, por 90 votos en pro, 14 en contra y 3 abstenciones.

<sup>84</sup>El documento se publicó en Diario de los Debates el 16 de julio de 2013, aunque en el Dictamen dice textualmente en el punto 5 de ANTECEDENTES “El 2 de julio de 2013, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados turnó a la Comisión de Puntos Constitucionales, la Minuta antes mencionada, para su análisis, estudio y elaboración de dictamen” pero no hay diario de esa fecha.

políticas públicas orientadas al desarrollo y ordenamiento urbano y de vivienda, aunado a la obtención de recursos fiscales; que el hecho de que el Congreso de la Unión pueda expedir una ley que tenga por objeto armonizar y homologar la organización y funcionamiento del Registro Público y del Catastro, no implica que éstos se conviertan al ámbito federal, sino que el propósito es crear una normativa que unifique los procedimientos registrales, así como la agilización de los trámites, para lograr seguridad y certidumbre jurídica de la cual carecen los organismos registrales estatales.

Derivado de lo anterior, el 17 de julio de 2013, el Pleno de la Cámara de Diputados aprobó el DICTAMEN de la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto por el que se adiciona una fracción XXIX-R al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de registro público inmobiliario y catastros<sup>85</sup>, devolviéndose al Senado, para los efectos del inciso E del artículo 72 constitucional<sup>86</sup>.

Finalmente, después de 17 votos aprobatorios de los Congresos de los Estados de Aguascalientes, Campeche, Chiapas, Coahuila, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Estado de México, Morelos, Nayarit, Puebla, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Yucatán y Zacatecas, el 27 de diciembre de 2013 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se adiciona una fracción XXIX-R al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue: “...Artículo 73.- El Congreso tiene facultad: I. a XXIX-Q. ... XXIX-R.- Para expedir la ley general que armonice y homologue la organización y el funcionamiento de los registros públicos inmobiliarios y de personas morales de las entidades federativas y los catastros municipa-

---

<sup>85</sup>El Dictamen fue aprobado en lo general y en lo particular, por 424 votos en pro, 26 en contra y 4 abstenciones

<sup>86</sup>Para mayor referencia véase el Proceso Legislativo del Decreto 120, de la LXII Legislatura, por el que se adiciona una fracción XXIX-R al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog\\_leg/120\\_DOF\\_27dic13.pdf](http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog_leg/120_DOF_27dic13.pdf)

les; XXX. ...”, indicándose que el Congreso de la Unión expedirá la ley general correspondiente en un plazo no mayor a 180 días a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, misma que será al día siguiente de su publicación, previa la opinión de las entidades federativas, cuyas legislaturas adecuarán sus legislaciones a dicha ley en un plazo no mayor a 60 días a partir de la entrada en vigor de dicha ley general.

## FUENTES

### *Bibliografía*

CARRAL Y DE TERESA, Luis, *Derecho Notarial y Derecho Registral*, decimoséptima edición, México, Editorial Porrúa, 2005.

GARCÍA CONI, Raúl R., FRONTINI, Ángel Agustín, *Derecho Registral Aplicado*, tercera edición, Buenos Aires, Lexis Nexis, 2006.

PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Bernardo, *Derecho Registral*, octava edición, México, Editorial Porrúa, 2003.

### *Documentos*

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona una fracción XXIX-R al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promovida por el Senador Raúl Cervantes Andrade del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional para armonizar y homologar los Registros Públicos Inmobiliarios y de Personas Morales y los Catastros.

Decreto por el que se adiciona una fracción XXIX-R al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos Primera, con Proyecto de Decreto por el que se adiciona una fracción XXIX-U al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dictamen en sentido positivo a la minuta con proyecto de decreto por el que se adiciona una fracción XXIX-R al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Registro Público Inmobiliario y Catastros.

Proceso Legislativo del Decreto 120, de la LXII Legislatura, por el que se adiciona una fracción XXIX-R al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog\\_leg/120\\_DOF\\_27dic13.pdf](http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog_leg/120_DOF_27dic13.pdf)

### *Legislación*

Código Civil para el estado de Chiapas, publicado en el Periódico Oficial el 2 de febrero de 1938, última reforma publicada el 17 de septiembre de 2013.

Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Chiapas, publicada en el Periódico Oficial el 03 de diciembre de 1997, última reforma publicada el 16 de abril de 2013.

Ley del Servicio Civil del Estado y los Municipios de Chiapas, última reforma publicada el 31 de octubre de 2009.

Reglamento del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Estado de Chiapas, publicado en el Periódico Oficial el 17 de noviembre de 2010.



# **LA PROPIEDAD AGRARIA EN CHIAPAS**

OSMAN SARMIENTO OCHOA



## INTRODUCCIÓN

El reparto de tierras constituyó un proceso prolongado y lleno de diversos matices, tiene sus cimientos en el documento propuesto por Emiliano Zapata en 1911, denominado “Plan de Ayala”, en el que se plasmó como premisa fundamental la restitución de tierras a los pueblos que habían sido despojadas de ellas a cuenta de formar las grandes haciendas.

Colmar la generalizada demanda de tierras de grupos campesinos en aquellos tiempos, se tradujo en requisito sine que non para lograr la tan anhelada pacificación del país y el establecimiento de un gobierno supremo.

Dicho Plan inspiró la creación de la Ley de 6 de enero de 1915, promulgada en la ciudad de Veracruz por don Venustiano Carranza, considerada como el génesis revolucionario de la cuestión agraria en nuestro país y base del actual artículo 27 Constitucional y, así como de todo el entramado jurídico sobre el que descansa la propiedad de la tierra en México.

En la Constitución de 1917 se incluyó el reparto de tierras como una obligación del gobierno mexicano hacia la clase campesina, en ese tenor, en el período comprendido de 1911 a 1992 fueron repartidas poco más de 100 millones de hectáreas, es decir, cerca de las dos terceras partes de la propiedad rústica de nuestro país.

A este prolongado proceso de reparto de tierras se le conoce como “Reforma Agraria”, el que no obstante sus importantes logros, aún persisten rezagos y un buen número de casos relacionados con la incertidumbre y disputas por la tenencia y propiedad de la tierra, circunstancia que inhibe el desarrollo económico del estado y el país.

Sin duda, la más trascendente de todas las reformas al artículo 27 Constitucional en el México posrevolucionario, ocurrió en enero de 1992, bajo el argumento de que con ella se lograría la tan anhelada transformación integral del campo, que se introducirían nuevos mecanismos de justicia y libertad, sistematización y capitalización en beneficio del campesinado mexicano.

Sin embargo, podemos resumir que lo más importante de esta reforma fue la conclusión del reparto de tierras, el fortalecimiento de la justicia agraria mediante la creación de Tribunales Agrarios y la Procuraduría Agraria, la protección especial de la propiedad social, la reversión del minifundio, la prohibición del acaparamiento o concentración de tierras y el establecimiento de los límites a la pequeña propiedad rural, con el objetivo central de otorgar certidumbre jurídica para capitalizar nuestro campo.

Posteriormente, el 22 de noviembre de 2012, se emitió el decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de cuya exposición de motivos podemos destacar siguiente:

...La reforma agraria, en su sentido profundo de reparto de la tierra para beneficio de los campesinos, fue un ideal que motivó a la Revolución Mexicana. El compromiso histórico del Estado con la clase campesina, con quienes hicieron la revolución y entregaron su vida por esa causa, fue cumplido a lo largo de varias décadas. En el trayecto hubo desviaciones y graves problemas, pero finalmente el objetivo se cumplió.

Aunque subsisten litigios, problemas y conflictos sociales por la tenencia de la tierra en zonas rurales, en la segunda década del siglo

XXI el tema nodal del campo mexicano ya no es la reforma agraria, sino el desarrollo agrario. Así lo asume la iniciativa bajo dictamen, enfoque que estas comisiones dictaminadoras comparten.

Hoy el desarrollo agrario significa seguridad jurídica en la tenencia de la tierras; capacidad de producción y mercadeo de los productos del campo, disponibilidad de crédito agrícola, de tecnología, insumos y maquinaria para elevar el rendimiento de las cosechas; apoyo para la comercialización de los productos del campo, tanto en el mercado interno como en los mercados internacionales.

En suma, hoy el desarrollo agrario significa el renovado compromiso del estado mexicano con los habitantes de las zonas rurales, con las familias campesinas, con los ejidos y comunidades, especialmente con las comunidades indígenas; con los productores que laboran en la pequeña propiedad.

Hoy desarrollo agrario es apoyo al campo, a los productores agrícolas y a las familias campesinas...<sup>1</sup>

Extinguiendo de esta forma a la emblemática Secretaría de la Reforma Agraria, para dar paso a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, responsable ahora de la planeación, el ordenamiento y el desarrollo del territorio nacional, encargada de aplicar los preceptos agrarios contenidos en el artículo 27 Constitucional y la legislación respectiva, conforme a la competencia de la federación en esta materia.

En Chiapas, los efectos revolucionarios y el reparto agrario fue un tanto *sui generis* en comparación a como se dio en el resto del país, según lo refiere la socióloga María Eugenia Reyes Ramos,<sup>2</sup> en su obra *El reparto de Tierras y la Política Agraria en Chiapas 1914-1988*, considera que lejos de solucionar el problema lo agudizó, ya

---

<sup>1</sup>Véase Gaceta Parlamentaria, número 3650-VI, año XVI, págs. 13 y 14, del jueves 22 de noviembre de 2012.

<sup>2</sup>Reyes Ramos, María Eugenia. *El reparto de tierras y la política agraria en Chiapas 1914-1988*. México. UNAM. 1992. Pág. 128

que se desarrolló como un proceso de colonización, de formación de pequeñas propiedades, de concentración de tierras y de protección a la propiedad privada, además de que fue utilizado como arma política por los distintos grupos locales de poder, para definir su posición y espacios políticos de acción en la nueva situación nacional creada con la revolución mexicana.

Chiapas tiene una superficie total de 73,288.8 km<sup>2</sup> (7.32 millones de hectáreas), que la ubica en el décimo lugar a nivel nacional en cuanto a extensión territorial se refiere; con una población de 4'796,580 habitantes, de este total el 48% es rural y el 29.1% es población indígena<sup>3</sup>.

En cuanto a su estructura agraria, podemos decir que Chiapas tiene alrededor de 4,360,950 hectáreas de tierras consideradas como propiedad social, de ellas 3,559,238 son ejidales y 801,712 corresponden a comunidades, distribuidas en 3,064 ejidos y 91 comunidades.<sup>4</sup>

Como puede advertirse, Chiapas es eminentemente rural e indígena, por lo tanto, la problemática que presenta con mayor frecuencia es de naturaleza social relacionada con la tenencia de la tierra, la cual podemos clasificar de la siguiente manera:

a) Disputa por la propiedad y posesión de la tierra. (Invasiones de predios, solicitudes de compra tierras, conflictos de límites entre las diferentes formas de propiedad, ocupación irregular de terrenos baldíos y nacionales).

b) Conflictos hacia el interior de los núcleos agrarios (ejidos y comunidades), interparcelarios, sucesiones de derechos agrarios, compraventa ilegal de derechos y tierras, así como por diferencias políticas y religiosas.

c) Escasa capacidad de organización para crear, desarrollar y consolidar formas asociativas que permita mejores opciones

<sup>3</sup>Fuente: INEGI. 2010. <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx?e=07>

<sup>4</sup>Fuente: Agenda Agraria. 2008. Sector Agrario Federal en Chiapas.

de producción, transformación y comercialización de productos agropecuarios.

d) Requerimiento de capacitación jurídico-agraria y técnica-agropecuaria.

La plataforma para lograr el desarrollo rural es la certidumbre jurídica en la propiedad de la tierra, ello, sin duda, propiciará la inversión de capitales para las diferentes actividades agropecuarias elementales, la consolidación de agronegocios o agroindustrias y el aprovechamiento de los recursos naturales en poder de indígenas y campesinos.

La definición de los derechos sobre la tierra, propicia el orden y el apego a la legalidad, trayendo como consecuencias el crecimiento económico, permitiendo articular las cadenas productivas, la instalación y fortalecimiento de infraestructura rural, ofreciendo alternativas de crecimiento y desarrollo para quienes viven en nuestro campo chiapaneco.

El objetivo final es que tengamos un campo fortalecido, armonizado y tranquilo, que sea atractivo a las inversiones, que genere empleos e ingresos bien remunerados, que contribuyan al abatimiento de la pobreza y la desigualdad de oportunidades entre los campesinos chiapanecos.

Si bien, la atención y resolución de los conflictos agrarios, por disposición del artículo 27 Constitucional, es de orden y competencia federal, no menos cierto que es el propio Estado de Chiapas (su gobierno y su población), quienes recienten sus efectos, y por tal motivo no se puede mantener apartado o ajeno a su atención.

## I. REGÍMENES DE PROPIEDAD

El artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que la propiedad de las tierras y aguas com-

prendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo así la propiedad privada.

De igual forma, el estado puede imponer las modalidades que dicte el interés público, regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con el fin de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, para lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población en general.

Puede dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas, planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; fraccionar latifundios; disponer la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; desarrollar la pequeña propiedad rural; fomentar la agricultura, la ganadería, la silvicultura y las demás actividades económicas en el medio rural.

Así también, corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas.

De lo anterior podemos destacar que el citado precepto, establece que la propiedad de las tierras y aguas se divide en:

a) pública, cuando la nación se reserva el dominio de ciertos y determinados bienes, que a su vez se dividen en de dominio público y privado; se encuentra normada y regulada por diversas disposiciones legales, entre otras, la Ley General de Bienes Nacionales y la legislación agraria.

b) privada, cuando la nación ha transferido el dominio directo a los particulares, en este caso, son los Códigos Civiles y las autoridades comunes de las entidades federativas los que la norman y regulan.



c) social, que consiste en la propiedad de tierras y aguas otorgadas a ejidos y comunidades, siendo la legislación agraria la norma secundaria de observancia y regulación.

El primer párrafo del artículo 27 Constitucional, se considera como la piedra angular sobre el cual descansa todo el régimen de la propiedad en nuestro país, no obstante los diversos debates, doctrinal y jurisprudencial, existiendo no menos de cinco distintas tendencias interpretativas, quizá la más conocida es la teoría patrimonialista del Estado, en la que se considera que la nación mexicana, al independizarse de España, se subrogó en los derechos de la propiedad absoluta que tuvo la Corona española, derechos que, se dice, le fueron conferidos por la *bula intercaetera*, de Alejandro VI, en 1493.<sup>5</sup>

En suma, básicamente son tres las formas de propiedad existentes en México.

## II. COMPETENCIA FEDERAL

El segundo párrafo de la fracción XIX del artículo 27 Constitucional precisa que son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de la tierra en ejidos y comunidades.

Para cumplir con el mandato constitucional referido, el estado mexicano ha creado una serie de instituciones públicas encargadas de atender la problemática agraria a través de diversos mecanismos e instancias legales.

---

<sup>5</sup>Villagordoa Lozano, José Manuel, *El derecho de propiedad contemplado en la Constitución de 1917*, en Ensayos y conferencias de los forjadores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, primera edición, México, Suprema Corte de justicia de la Nación., 2004, t. 4, pp. 44.

### *a) Tribunales Agrarios*

Los tribunales agrarios son órganos federales dotados de plena jurisdicción y autonomía para emitir sus fallos, a los que corresponde, en los términos de la fracción citada, la administración de la justicia agraria en todo el territorio nacional, conformados por un tribunal superior y por tribunales unitarios divididos en distritos.<sup>6</sup>

Ante ellos se tramitan los juicios agrarios, los que tienen por objeto sustanciar, dirimir y resolver las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las disposiciones de la legislación agraria.<sup>7</sup>

### *b) Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano*

La fracción II del artículo 41 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece que a la recién creada Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, le corresponde dirigir la política agraria del país y aplicar los preceptos agrarios del artículo 27 Constitucional, así como la legislación secundaria, coordinando a otras dependencias, entidades u autoridades en la materia de su competencia.<sup>8</sup>

### *c) Procuraduría Agraria*

La procuración de la justicia agraria, también se encuentra prevista en el tercer párrafo de la fracción XIX del citado precepto Constitucional, y en el artículo 135 de la Ley Agraria, el cual pre-

<sup>6</sup>Véase artículos 1º y 2º de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1992.

<sup>7</sup>Véase artículo 163 de la Ley Agraria, citada.

<sup>8</sup>Véase artículo 41 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario oficial de la Federación del 2 de abril de 2013.

cisa que la Procuraduría Agraria tiene funciones de servicio social y, esencialmente, está encargada de la defensa de los derechos de los ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avecindados y jornaleros agrícolas, mediante la aplicación de las atribuciones que le confiere la propia ley y su reglamento, pudiendo actuar a petición de parte o de oficio en términos de ley.<sup>9</sup>

*d) Registro Agrario Nacional.*

Para el control de la tenencia de la tierra y la seguridad documental que derivan de la aplicación de la Ley Agraria, existe el Registro Agrario Nacional, como órgano desconcentrado, hoy de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, en él se inscriben los documentos en que constan las operaciones originales y las modificaciones que sufre la propiedad de las tierras y los derechos legalmente constituidos sobre la propiedad social (ejidal y comunal). El Registro tiene una sección especial para las inscripciones correspondientes a la propiedad de sociedades rurales<sup>10</sup>.

Por lo tanto, es por estas razones que los asuntos relacionados con la propiedad, tenencia y aprovechamiento de las tierras ejidales y comunales son orden federal, y que también lo sean las instituciones encargadas de su atención y tratamiento.

### III. EJIDOS Y COMUNIDADES

La propiedad social es una modalidad reconocida por el artículo 27 Constitucional que corresponde tanto a la propiedad ejidal como a

---

<sup>9</sup>Véase artículo 135 de la Ley Agraria, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1992.

<sup>10</sup>Véase artículo 148 de la Ley Agraria, citada.

la comunal. Se le denomina social precisamente por las características especiales que tiene por mandato expreso en la carta magna y en la legislación agraria, con características de ser inalienable, imprescriptible e inembargable, con la única posibilidad de afectación a su régimen jurídico a través de la expropiación.

Veamos un poco, como se conforma o divide este tipo de propiedad:

### *1) Los ejidos*

El ejido es una institución que se generó en el México prehispánico, cuando la tribu mexicana se asentó en Tenochtitlan y la tierra se dividió en cuatro calpullis, cuya propiedad correspondió a cada uno de los cuatro grandes clanes familiares, cada uno regido por un calpulteteo o dios familiar, núcleos de población gobernados por el calpulleque o chinancalli, cabeza o pariente mayor, quien repartió la tierra en parcelas llamadas calpulli, a cada cabeza de familia residente del barrio, manejado en concepto de propiedad con función social, pues el titular del calpulli debía trabajarla personal y constantemente, siendo amonestado si dejaba de cultivar su parcela un año y suspendido definitivamente en sus derechos si la abandonaba más de dos años.<sup>11</sup>

En el sur de España, se conoce al ejido como el conjunto de varias eras situadas en un terreno comunal.

En la actual legislación agraria, el ejido es considerado como un núcleo de población o persona moral que tiene personalidad jurídica y patrimonio propio, por otra parte, aunque no expresamente lo refiere, se le tiene como modalidad a la propiedad social, con protección especial a su régimen jurídico interno.

Los núcleos de población ejidales, como personas morales, son propietarios de las tierras que les fueron dotadas y de aquellas

---

<sup>11</sup>Chávez Padrón, Martha, El derecho agrario en México, 10 ed., México, Porrúa, 1991, pág. 422.

que han adquirido por cualquier otro título; operan de acuerdo con su reglamento interno, sin más limitaciones en sus actividades que las que dispone la Ley Agraria.

Su reglamento se inscribe en el Registro Agrario Nacional, en este documento se contienen las bases generales para su organización social y económica, los requisitos para admitir nuevos ejidatarios, las reglas para el aprovechamiento de las tierras de uso común, así como de todas aquellas disposiciones que deban ser incluidas y que cada ejido considere pertinentes<sup>12</sup>.

Las tierras ejidales se dividen, según su destino, en parceladas y uso común y asentamiento humano.

La propiedad de las tierras de uso común y las de asentamiento humano son inalienables, imprescriptibles e inembargables, así como las parcelas con destino específico (parcela escolar, de la unidad agrícola industrial de la mujer y de la juventud)<sup>13</sup>.

En relación con los terrenos parcelados, los ejidatarios pueden enajenar sus derechos parcelarios (uso, goce, disfrute y aprovechamiento), a otros ejidatarios o vecindados del mismo núcleo de población, con los requisitos y condiciones que la propia Ley Agraria establece.<sup>14</sup>

Se trata de una compraventa un tanto singular o particular, ya que los actos de enajenación únicamente se realizan sobre los derechos reales de uso, goce, disfrute y aprovechamiento, sin que se traslade la propiedad de las tierras, ya que los ejidatarios en lo individual no tienen este derecho, por lo tanto, aquellas siguen conservando su naturaleza ejidal.

Como cualquier otra persona moral, los ejidos tienen órganos de decisión, representación y vigilancia, es decir, tienen una asamblea general de ejidatarios, un comisariado ejidal y un con-

---

<sup>12</sup>Véase artículos 27, fracción VII, Constitucional; 9 y 10 de la Ley Agraria, citada.

<sup>13</sup>Véase artículos 64 y 74 de la Ley Agraria, citada.

<sup>14</sup>Véase artículos 14, 62, 76 y 80 de la Ley Agraria, citada.

sejo de vigilancia, los que funcionan en términos de la legislación agraria vigente.

## 2) *Las comunidades*

Al establecerse en el anterior texto de la fracción VII del artículo 27 Constitucional, hoy reformado, que “los núcleos de población, que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques, bosques y aguas que les pertenezcan...”, por tanto, cuando un núcleo de población comunal posea títulos auténticos, aunque no primordiales de sus tierras, o estar en posesión de las mismas y no tiene conflictos de linderos con otros núcleos agrarios o con particulares, procede que se le confirme la posesión y se le titule, así quedó plasmado desde el Código Agrario de 31 de diciembre de 1942 y en el Reglamento para la Tramitación de los Expedientes de Confirmación y Titulación de Bienes Comunales del 6 de enero de 1958.

En la Ley Federal de Reforma Agraria, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de abril de 1971, en su Título Cuarto, artículos 356 a 390, denominado “Reconocimiento, Titulación y Deslinde de Bienes Comunales”, se normaba el procedimiento para las comunidades interesadas.

Dada el origen remoto de las comunidades, es posible encontrar en ellas a la figura del fundo legal, que hoy, en algunas comunidades, genera disputas entre autoridades municipales y el propio núcleo agrario.

Si bien las leyes agrarias lo protegen, éstas no lo han definido, ni tampoco nos dicen que dimensiones debe tener.

El 26 de junio de 1866, se emitió una ley que disponía que las tierras de común repartimiento que hubieran pasado a manos de terceros, se devolvieran a sus antiguos usufructuarios, a partir de ese momento quedaba estrictamente prohibido afectar ejidos,

propios y el fundo legal de las poblaciones.

La segunda ley, publicada el 16 de septiembre de ese mismo año, establecía el derecho a obtener fundo legal para las comunidades que alcanzaran los cuatrocientos habitantes, y también ejidos, si carecían de ellos, a las que llegaran a sumar dos mil.

En virtud de que con este procedimiento no se dota de tierras, sino se trata de un reconocimiento de territorio, es la única de las anteriores acciones agrarias que aún subsiste, según se advierte del Capítulo V, artículos 98 y 99, denominado de “de las comunidades”, de la Ley Agraria; y 18, fracción III, de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

No obstante lo anterior, en la Ley Agraria vigente no se define expresamente a la comunidad.

El artículo 98 de la Ley Agraria se limita a expresar que el reconocimiento como comunidad deriva de los siguientes procedimientos: I. Una acción agraria de restitución para las comunidades despojadas de su propiedad; II. Un acto de jurisdicción voluntaria promovido por quienes guardan el estado comunal cuando no exista litigio en materia de posesión y propiedad comunal; III. La resolución de un juicio promovido por quienes conserven el estado comunal cuando exista litigio u oposición de parte interesada respecto a la solicitud del núcleo; o, IV. El procedimiento de conversión de ejido a comunidad.

Así pues, las comunidades también son núcleos de población con personalidad jurídica y patrimonio propio, propietarios de las tierras, bosques y aguas que tienen reconocidos y titulados.

Al igual que los ejidos, las comunidades también tienen órganos de decisión, representación y vigilancia, es decir, una asamblea general de comuneros, comisariado de bienes comunales y consejo de vigilancia.

Para efectos de administración, las comunidades pueden establecer grupos o subcomunidades, con órganos de representación y gestión administrativa, así como adoptar diversas formas

organizativas sin perjuicio de las facultades que tienen los órganos generales de la asamblea, la que podrá decidir el régimen de organización interna de los grupos comunales o subcomunidades, figura que no existe en los ejidos.

Las tierras comunales que corresponden a los grupos indígenas, gozan de una protección especial contenida en los artículos 2º y 27, fracción VII, Constitucional y 99, fracción III, de la Ley Agraria, que las hace inalienables, imprescriptibles e inembargables.

Se aplican a las comunidades todas las disposiciones normativas que para los ejidos prevé la Ley Agraria, en lo que no contravengan lo dispuesto en su capítulo V.

En Chiapas existen 89 comunidades, con presencia de población indígena en su gran mayoría, que comprenden una superficie de 832,873 hectáreas, lo que representa el 11.30 % del total de la superficie estatal, en la mayoría de ellas se encuentran los más importantes recursos naturales.

La problemática es muy similar a la que se presenta en un ejido, sin embargo, su tratamiento requiere de conocimientos específicos sobre el origen y la evolución que ha tenido este régimen de propiedad y la sensibilidad necesaria para comprender la idiosincrasia de su población, es decir, atender a los usos y costumbres.

#### IV. COLONIAS AGRÍCOLAS Y GANADERAS

Podemos citar como antecedente remoto de las colonias, las disposiciones contenidas en la Ley de Colonización del 15 de diciembre de 1883, la misma que permitió la creación de compañías deslindadoras encargadas de rehabilitar terrenos baldíos para establecer en ellos a personas que quisieran colonizarlos, empresas que recibieron en compensación hasta una tercera parte de los terrenos que lograron habilitar.



El 5 de abril de 1926 se expidió la primera Ley de Colonización, en la que se consideraba como de utilidad pública las políticas y acciones colonizadoras, dado que la acción agraria de nuevos centros de población aún no había sido reglamentada y que las dotaciones ejidales únicamente se daban para quienes vivieran dentro del radio legal de poblados legalmente constituidos.

Existió la Dirección Rural, Terrenos Nacionales y Colonización, dependiente de la Secretaría de Agricultura y Fomento, a través de ella se otorgaron permisos a empresas colonizadoras, a particulares y al Banco Agrícola, permitiendo, que tanto nacionales como extranjeros, pudieran obtener de cinco a ciento cincuenta hectáreas de riego y de cincuenta a cinco mil de agostadero.

Los lotes de terreno eran vendidos y se pagaban en abonos, ningún colono podía enajenar, gravar o hipotecar su lote mientras no hubiera hecho el pago total del mismo.

Han existido diversos cuerpos normativos en relación a las colonias, entre otros, la Ley Federal de Colonización del 31 de diciembre de 1946, que seguía considerando a la colonización como de utilidad pública, en esa misma fecha se creó la Comisión Nacional de Colonización con la finalidad de promover la colonización de terrenos agrícolas en todo el país, posteriormente por decreto de 30 de diciembre de 1958 se ordenó que dicha Comisión pasara al Departamento Agrario, el que de ahí en adelante se denominó Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

En el Reglamento de Colonias Agrícolas y Ganaderas del 29 de marzo de 1968, se reguló su creación por medio de una concesión, así como su funcionamiento a través de asambleas generales de colonos, de órganos colegiados, como son el consejo de administración y el de vigilancia, los derechos y obligaciones de los colonos, el aprovechamiento de las tierras colectivas.

La Ley Agraria vigente, nada dice respecto a las colonias agrícolas y ganaderas, no obstante que desde sus orígenes se les ha considerado como parte integrante del sistema agrario mexi-

cano, por la función social cumplen al mantenerse en constante explotación agrícola o ganadera y no ser contrarias al resto de las instituciones creadas al amparo del artículo 27 Constitucional<sup>15</sup>.

Da la impresión de querer suprimir esta forma de propiedad rural, ante la evidente omisión de incluirlas en la Ley Agraria, así como del contenido del artículo octavo transitorio de la propia ley, que establece la posibilidad de que las colonias agrícolas y ganaderas puedan optar por continuar sujetas a las disposiciones del reglamento relativo o adquirir el dominio pleno de sus tierras, en cuyo caso se regirán por la legislación civil de la entidad federativa donde se ubiquen.

Pretendiendo colmar la vacío, el 4 de enero de 1993, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, en cuyo artículo segundo transitorio se precisa que se abroga el Reglamento General de Colonias Agrícolas y Ganaderas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de abril de 1980.

En los artículos 134 y 135 del Reglamento citado se establece que la Secretaría regularizará la tenencia de la tierra en las colonias y estará facultada para expedir los títulos de propiedad correspondientes, de conformidad con el programa que al respecto se establezca, para tal efecto, la Secretaría requerirá la manifestación expresa de la asamblea general de colonos, para decidan sobre continuar con el régimen de colonias o adoptar el dominio pleno.

No obstante lo anterior, en nuestro estado de Chiapas aún existen un total de 27 colonias agrícolas y ganaderas, que comprenden una superficie total de 83,387 hectáreas, que corresponde al 1.13% de la superficie total del estado<sup>16</sup>, las cuales presentan una peculiar problemática por su naturaleza híbrida, ya que por una parte se asemejan a lo que es un ejido y por otra como peque-

---

<sup>15</sup>Chávez Padrón, Martha, *El proceso social agrario y sus procedimientos*, 6ª ed., México, Porrúa, 1989, pág. 332.

<sup>16</sup>Fuente: Agenda Agraria. 2008. *Op. Cit.*, nota 4.

ña propiedad, siendo competente de su atención la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano y por otra los jueces del orden común.

Las colonias agrícolas y ganaderas necesitan de la actualización de sus padrones de colonos y de su reglamento interior, se deben detectar y resolver los casos de sucesiones y enajenaciones irregulares de derechos de colonos, así como promover programas institucionales de inversión y desarrollo acorde con su objeto social de mantenerlas productivas.

No obstante que la legislación agraria prevé que las colonias agrícolas y ganaderas adopten el régimen la pequeña propiedad, a veintidós años de haberse emitido tales disposiciones éstas aún se encuentran sujetas al régimen de colonias, por tanto de naturaleza agraria y común.

## V. TERRENOS BALDÍOS Y NACIONALES

Atendiendo al concepto patrimonialista de la propiedad originaria de la nación establecido en el artículo 27 Constitucional, con dichos lineamientos se ha constituido en nuestro país la propiedad privada sujeta al derecho común, la propiedad social agraria y, para el caso que nos ocupa, la propiedad del estado, en su modalidad de terrenos baldíos y nacionales.

En su origen las leyes de baldíos no se hicieron para que especuladores e inversionistas adquirieran tierras en propiedad por el hecho de solicitarlas y tener recursos económicos para adquirirlas, sino que la condición es que se trate de mexicanos cuya ocupación habitual sea la explotación de la tierra y se haga en ellas el trabajo diario, y que por cualquier razón no las pudieron adquirir por la vía de la dotación de ejidos<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup>Chávez Padrón, Martha, *Op. Cit.*, nota 15, pág. 316.

En la legislación actual, se consideran como baldíos, los terrenos de la nación que no han salido de su dominio por título legalmente expedido, y que no han sido deslindados ni medidos; y son nacionales los baldíos que han sido deslindados y medidos, y aquellos que recobre la nación por virtud de nulidad de los títulos que respecto de ellos se hubieren otorgado<sup>18</sup>.

La Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano está facultada para investigar la existencia de terrenos baldíos y verificar de oficio o a petición de parte interesada, las posesiones que existieren en ellos, debe realizar los trabajos de campo necesarios para la identificación de los predios solicitados.

Está facultada para enajenar a título oneroso, fuera de su-basta, terrenos nacionales a los particulares dedicados a la actividad agropecuaria, conforme al valor que fije el Comité Técnico de Valuación.

Los terrenos turísticos, urbanos, industriales o de otra índole no agropecuaria, igualmente podrán ser enajenados de acuerdo al valor comercial que determine la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales.

Los dos supuestos anteriores proceden, siempre y cuando los terrenos no se requieran para el servicio de las dependencias y entidades federales, estatales o municipales y su utilización prevista no sea contraria a la vocación de las tierras.

Tendrán preferencia para adquirir terrenos nacionales, a título oneroso, los poseedores que los hayan explotado en los últimos tres años, en su defecto, se estará a lo dispuesto en el artículo 58 de la Ley General de Bienes Nacionales.

Conforme a los datos de la agenda agraria del 2008, en Chiapas se tienen detectados alrededor de 2,250 terrenos nacionales que comprenden 387,656 hectáreas, los que al contar con la declaratoria respectiva, deben estar aptos para ser enajenados a favor de

---

<sup>18</sup>Véase el título noveno de la Ley Agraria.

sus poseedores, de conformidad con el Título Cuarto, Capítulo IV, del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, la regularización de la propiedad de estos terrenos provocaría que sus poseedores se conviertan en auténticos pequeños propietarios, lo que sin duda les traería muchos beneficios por la certidumbre jurídica en la propiedad y tenencia de la tierra como patrimonio para el sustento de sus familias.

## VI. PROPIEDAD PRIVADA

Reza la fracción XV del artículo 27 Constitucional, que en los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los latifundios.

Por latifundio se entiende: al acaparamiento o concentración de tierras de propiedad particular por individuos o de alguna sociedad, siempre y cuando excedan los límites establecidos en la Constitución o la Ley Agraria. El Art. 27 determina que las propiedades agrícolas o ganaderas que excedan el límite establecido, serán fraccionadas y enajenadas de acuerdo con los procedimientos precisados en las leyes estatales que se promulguen para tal efecto. El reglamento correspondiente de la Ley Agraria precisa las acciones y procedimiento previo a la enajenación de los excedentes, en el que participan la SRA y PA. (Véase Art. 27, fracs. IV, XV, XVII; LA arts. 115-124; RLAMO-PR arts. 11,43-58, y “Denuncia de excedentes”).<sup>19</sup>

Se considera pequeña propiedad agrícola la que no exceda por individuo de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras.

Para los efectos de la equivalencia se computa una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de bosque, monte o agostadero en terrenos áridos.

---

<sup>19</sup>Procuraduría Agraria, Glosario de términos jurídico-agrarios, México, 1ª ed., 2008, pág. 99.

También se considera como pequeña propiedad, la superficie que no exceda por individuo de ciento cincuenta hectáreas, cuando las tierras se dediquen al cultivo de algodón, si reciben riego; y de trescientas, cuando se destinen al cultivo del plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, palma, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, agave, nopal o árboles frutales.

Se considerará pequeña propiedad ganadera la que no exceda por individuo de la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fije la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos.

Cuando debido a obras de riego, drenaje o cualesquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad se hubiese mejorado la calidad de sus tierras, seguirá siendo considerada como pequeña propiedad, aun cuando, en virtud de la mejoría obtenida, se rebasen los máximos señalados por la Constitución, siempre que se reúnan los requisitos que fije la ley.

Cuando dentro de una pequeña propiedad ganadera se realicen mejoras en sus tierras y éstas se destinen a usos agrícolas, la superficie utilizada para este fin no podrá exceder, según el caso, los límites a que se refieren los párrafos segundo y tercero de la fracción XV del artículo 27 Constitucional, que correspondan a la calidad que hubieren tenido dichas tierras hasta antes de la mejora.

Según datos tomados de la agenda agraria del 2008, en Chiapas existen alrededor de 30,237 pequeñas propiedades con una superficie total de 2,044,014 hectáreas, lo que constituye el 27.74 % de la superficie estatal.

En este tema en particular, es importante conocer los antecedentes u origen primario de todas las pequeñas propiedades, ya que muchas de ellas tienen su origen en documentos privados, en diligencias de información testimonial ad perpetuam, y otros actos jurídicos simulados, los que al ser detectados por las autoridades agrarias y advertir que no salieron del dominio de la nación por

justo título, puede ocasionar serios problemas a sus propietarios en detrimento de su patrimonio y lesión de sus derechos reales que tengan sobre los inmuebles que consideran de su propiedad.

## VII. PROPIEDAD FIDEICOMITIDA

En Chiapas ha ocurrido un fenómeno inédito en la historia del agrarismo mexicano, teniendo como antecedente inmediato la reforma Constitucional de 1992 que dio pauta para la conclusión del reparto de tierras, así como el levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, el 1° de enero de 1994, trajo como consecuencia que las organizaciones campesinas intensificaran sus demandas agrarias solicitando tierras, ante ello, los gobiernos federal y estatal, diseñaron un esquema novedoso de adquisición de predios rústicos por la vía del fideicomiso.

En este contexto, el 10 de abril de 1995, se suscribió un convenio marco que permitió sentar las bases para el financiamiento e implementación de un programa de compra de terrenos rústicos en el estado, dicho instrumento jurídico fue suscrito entre las dependencias del ejecutivo federal, el gobierno del estado de Chiapas y el entonces Banco de Crédito Rural SNC, en la fecha indicada.

Derivado de los lineamientos generales contenidos en dicho convenio marco, se suscribieron sendos contratos de fideicomiso de administración y garantía complementaria, conocidos como “Fondo 95” y “ProChiapas”, a través de ellos se pudieron financiar las compras de predios y se dio respuesta a una demanda inicial, de al menos, 218 mil hectáreas, para cerca de 1,200 grupos campesinos.

Huelga decir que este modelo de atención a la demanda campesina de tierras no se ha dado en ningún otro estado del país, únicamente sucedió en Chiapas, a la tierra adquirida de esta peculiar forma se le conoce en el argot agrario chiapaneco como “propiedad fideicomitada”.

Dado que en este proceso de adquisición de bienes inmuebles a través del financiamiento otorgado por Bancri SNC, éstos quedaban gravados como garantía hipotecaria, a fin de asegurar el pago de los créditos otorgados, con plazos de liberación a diez años.

Ante la constante petición de las organizaciones campesinas de otorgarles en definitiva la propiedad los predios fideicomitidos, en el año dos mil se diseñó e implementó el Programa de Regularización de la Propiedad Fideicomitida, con la premisa fundamental de trasladar en definitiva la propiedad de las tierras a los fideicomitentes y sus familias campesinas.

En el recuento tenemos que a partir de 1994, se adquirieron bajo este esquema un total de 1,211 predios.

En el periodo comprendido del 2000 al 2006, a través del *Programa de Regularización de la Propiedad Fideicomitida*, se regularizaron a favor de los campesinos un número aproximado de 1,092 predios, en una superficie de al menos unas 193,326 hectáreas; actualmente, existen 93 expedientes sin concluir, los que corresponden a una superficie aproximada a las 20,529 hectáreas<sup>20</sup>.

La problemática generada por la propiedad fideicomitida es variada, desde la movilidad y ausencia total de fideicomisarios, las compraventas ilegales de fracciones o la totalidad de las tierras fideicomitidas, así como las sucesiones y conflictos internos.

Puede decirse que el efecto mediático cumplió su objetivo de colmar la demanda de tierras, sin embargo, la falta de certeza jurídica en los predios no regularizados nos producen problemas en la propiedad y tenencia de la tierra.

## VII. ASENTAMIENTOS IRREGULARES

Podemos considerar como tales, aquellos poblados que se encuen-

---

<sup>20</sup>Fuente: Agenda Agraria. 2008. *Op. Cit.*



tran asentados en terrenos cuya propiedad no está amparada con ningún tipo de documento, sin embargo, se trata de verdaderos centros de población a los que debería otorgarse seguridad jurídica en la tierra.

Durante el levantamiento del EZLN en enero de 1994 se ocuparon predios de propiedad privada en los municipios de Ocosingo, Altamirano, Las Margaritas, Comitán y San Cristóbal de las Casas, en muchos de ellos se crearon este tipo de asentamientos humanos, los que hoy en día cuentan con varios habitantes, servicios de electrificación, telefonía rural, escuelas, principalmente.

Es necesario el diseño de un esquema de regularización de estas tierras, en un esfuerzo compartido entre la federación y el estado.

Este fenómeno social se presenta también en la periferia de las grandes cabeceras municipales del Estado, debido al crecimiento desordenado de las ciudades que van abarcando tierras ejidales y comunales, no obstante, cuando los terrenos de un ejido se encuentren ubicados en el área de crecimiento de un centro de población, podrán beneficiarse de la urbanización de sus tierras, su incorporación al desarrollo urbano deberá sujetarse a las leyes, reglamentos y planes vigentes en materia de asentamientos humanos<sup>21</sup>.

Existe la posibilidad de que los núcleos agrarios puedan constituir inmobiliarias ejidales, conforme a tales leyes, reglamentos y planes vigentes en materia de asentamientos humanos, pudiendo enajenar lotes para vivienda de manera legítima y son generar problemas de tenencia de la tierra.

Como ejemplo, la ciudad capital del estado, Tuxtla Gutiérrez, que se encuentra rodeada de ejidos y un parque nacional, bien valdría la pena impulsar este tipo de procedimientos para garantizar que el crecimiento de la ciudad se apegue a la legalidad, y que las familias están adquiriendo un lote de terreno de manera legítima sin ningún problema para incorporarlo a su patrimonio.

---

<sup>21</sup>Véase artículo 87 de la Ley Agraria

Lo mismo ocurre en localidades como Comitán, San Cristóbal y Tapachula, entre otras, cuyo crecimiento demográfico está abarcando tierras de propiedad social, sin embargo, lo que genera el conflicto es la falta de planeación y diseño de programas de desarrollo urbano municipal.

## CONSIDERACIONES FINALES

La intención de este trabajo, es presentar de forma breve el panorama que se vive en el medio rural de nuestra entidad, relacionado con el tema de la tierra en sus diferentes formas y modalidades de propiedad y tenencia.

La tierra ha sido el elemento fundamental para el asentamiento y desarrollo de la civilización humana, por ella han existido a lo largo de la historia de la humanidad muchos conflictos bélicos.

En México el origen de la cuestión agraria se encuentra en la época precolonial, porque existen datos que así lo indican, ya desde entonces se ha hecho una distribución de la tierra para hacerla producir, según el destino del producto obtenido era a quien le correspondía su titularidad.

Con la conquista, la corona española adoptó medidas drásticas en el tema de la tierra, propiciando un cambio radical en la vida económica y social en nuestras comunidades existentes.

Con la encomienda, instituida por los españoles, se concedía cada peninsular un número determinado de nativos, quienes estarían bajo su custodia y con la obligación de instruirlos en la nueva fe católica, sin embargo, fueron explotados y puestos a realizar trabajos inhumanos, sometidos a severos castigos en caso de desobediencia.

Paralelamente a la encomienda, se instituyeron las composiciones, los mayorazgos y la hacienda, génesis del principal despojo de tierras a los nativos de estos territorios conquistados.

La concentración de la propiedad en unas cuantas familias y la violencia ejercida por el Estado en contra de la clase campesina que demandaba la restitución de sus tierras como patrimonio de familia y fuente de su sustento, fue la constante en los tiempos previos a la revolución mexicana.

En los Planes de San Luis Potosí y Plan de Ayala, se contenía la promesa de reivindicar los derechos campesinos y de revertir los efectos del despojo de que fueron objeto.

Con la promulgación de la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, emitida por el Presidente Venustiano Carranza en la ciudad de Veracruz, se ordenó la restitución de las tierras a sus originales propietarios, a quienes les fue arrebatada conforme a la Ley de 25 de junio de 1856, y se ordenó la dotación de tierras para quienes carecieran de ella, desactivando así los grandes latifundios.

La Ley citada, es la base del actual artículo 27 Constitucional, sustento de toda la estructura de la propiedad en nuestro país.

En Chiapas, el tema de la tierra no ha estado ajeno a tan convulsivos episodios, tuvimos un reparto agrario que comenzó después al resto del país y donde inicialmente se protegió más a la pequeña propiedad que satisfacer dotaciones para ejidos.

Existen una serie de conflictos agrarios que por sus características, no se han resuelto con la mediación de las autoridades federales y estatales, en los que la intolerancia, el orgullo y la irracionalidad de los actores, han obstaculizado el logro de acuerdos y solución armónica, por el contrario en muchos de hechos han habido eventos de violencia física para hacer valer su hegemonía.

Por su alto grado de complejidad política, social y jurídica que presentan los casos de Chenalhó-Chalchihuitán, Muk'Ulum San Sebastián Bachajón en Chilón; Unión Calera en Arriaga; los núcleos agrarios y pequeñas propiedades ubicadas en el nuevo municipio de Belisario Domínguez y con las comunidades oaxaqueñas de San Miguel y Santa María Chimalapas; Molino de los Arcos en SCLC; ejido Genaro Vázquez en Tapachula; ejido El Carrizal en

Ocosingo, Comunidad de Manuel Utrilla en Chenalhó; Nuevo Gracia de Dios en Las Margaritas, entre otros, aún se encuentran en proceso de solución definitiva, no obstante el tratamiento y atención especializada que han recibido, los acuerdos de conciliación con los actores involucrados aún no se presentan, lo que obliga a diseñar nuevas estrategias y alternativas de atención.

Con la reforma integral al marco jurídico agrario en 1992, con la que se prendió dar certidumbre jurídica a la propiedad de las diferentes formas de propiedad de la tierra, no obstante sus importantes avances, es tangible que aún subsisten conflictos de mediano y largo trance.

Se inicia una tercera etapa para nuestro campo, la transición del reparto de tierras al desarrollo agrario, lo que se evidencia con el diseño de nuevas políticas, tan evidentes como lo es la extinción de la Secretaría de la Reforma Agraria, y establecer a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, que asume totalmente todas las atribuciones relacionadas con el tema de la tierra, con nuevo enfoque hacia la producción, el orden y la certeza jurídica.

## DE LOS AUTORES

(EN ORDEN DE APARICIÓN)

ALEJANDRO FRANCISCO HERRÁN AGUIRRE

Es Maestro en Administración por la Universidad del Valle de México. Actualmente cursa el Doctorado en Derecho en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNACH, donde es profesor investigador. Sus escritos incluyen contribuciones al *Manual sobre Justicia-bilidad del Derecho de Acceso a la información* (2013), entre otros.

NIMROD MIHAEL CHAMPO SÁNCHEZ

Es Maestro en Derecho y especialista en Derecho Penal por la Universidad Nacional Autónoma de México. Actualmente es profesor investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNACH. Ha publicado los libros *El dominio del hecho. Formas de autoría en el delito*, *La labor del jurista. Argumentar, buscar la verdad e investigar*, *El derecho penal de la sociedad de riesgo*, entre otros.

OSWALDO CHACÓN ROJAS

Es Doctor en Teoría Política por la Universidad Autónoma de Madrid, especialista en Derechos Humanos por la Universidad Com-

plutense de Madrid, especialista en Derecho Constitucional y Ciencia Política por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid, y Maestro en Estudios Amerindios por la Casa de América. Ha publicado, entre otros, *Teoría de los derechos de los pueblos indígenas. Problemas y límites de los paradigmas políticos*, editado en 2005 por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

#### PEDRO SERGIO BECERRA TOLEDO

Es Doctorando en Derecho por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNACH, ostenta un Master en Derechos Fundamentales por la Universidad Carlos III de Madrid; tiene una Especialidad en Derecho Constitucional y Ciencias Políticas por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales del Gobierno Español. Ha colaborado con artículos en la revista especializada en derecho *Erga Omnes*, y en el *Manual sobre la justiciabilidad del derecho de acceso a la información* (2013). Es autor del libro *Desde el sur: mis artículos sobre derechos humanos en la prensa de Chiapas*.

#### OMAR JIMÉNEZ OJEDA

Es Maestro en Administración Pública y Licenciado en Derecho, por la UNACH; actualmente es profesor investigador y Secretario Académico del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNACH. Ha colaborado en *Diagnóstico del proceso de fiscalización electoral en México; Aplicaciones específicas del derecho de acceso a la información; Manual sobre justiciabilidad del derecho de acceso a la información* (2013); y en *Introducción a las Instituciones Jurídicas de Chiapas*.

#### ELIGIO VALDENEGRO GAMBOA

Es Maestro en Ciencias Penales con Especialidad en Jurídico Penal por el Instituto de Estudios Superiores Manuel José de Rojas; Li-

cenciado en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Chiapas. Cuenta con estudios a nivel diplomado en argumentación jurídica por el ITAM y Derechos humanos por la Universidad Iberoamericana-CJF. Actualmente cursa el Doctorado en Derecho en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNACH.

CARLOS F. NATARÉN NANDAYAPA

Es Doctor en Derecho procesal *cum laude* por la Universidad Complutense de Madrid, Licenciado en Derecho con mención honorífica por la Universidad Autónoma de Chiapas. Profesor investigador en la Universidad Autónoma de Chiapas donde también dirige el Instituto de Investigaciones Jurídicas. Es autor de diversos libros y artículos publicados en revistas especializadas mexicanas y extranjeras y sus más recientes trabajos son *Litigación Oral y Práctica Forense de Derecho Penal*, en coautoría con Beatriz Ramírez Saavedra, publicado por la Oxford University Press. Dirige, en colaboración con Jorge Witker, la Colección de monografías sobre el Nuevo Sistema Procesal Penal Acusatorio del IJJ-UNAM en donde se incluye la obra *Los Principios Constitucionales del Nuevo Proceso Penal Acusatorio y Oral Mexicano*, que realizó en colaboración con José Antonio Caballero Juárez.

ANTONIO DE JESÚS VICTORIO LÓPEZ

Es Licenciado en Derecho por la Universidad del Valle de México, Campus Tuxtla, Subjefe de la Unidad Jurídica, adscrito al Área Fiscal de la Delegación Estatal en Chiapas del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; se ha enfocado a la investigación sobre derecho administrativo y el juicio contencioso administrativo.

ADRIANA YOLANDA FLORES CASTILLO

Es Doctora en Historia del Derecho y de las Instituciones por la Universidad Complutense de Madrid. Publicó, en coautoría, *Chiapas. Historia de las instituciones jurídicas*, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de UNAM en 2010, y ha participado en los libros *Homenaje al doctor Emilio O. Rabasa* (2010), *Introducción al derecho parlamentario estatal. Estudios sobre los Congresos de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal* (2009), y *Juicios y causas procesales en la Independencia mexicana* (2010).

MANUEL JIMÉNEZ DORANTES

Es Doctor en Derecho por la Universidad Autónoma de Madrid, así como especialista en Derecho Constitucional y Ciencia Política por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid. Ha publicado, entre otros, *Constitución y urbanismo*, editado en 2006 por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; *Chiapas. Historia de las instituciones jurídicas*, en coautoría, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de UNAM en 2010, y ha colaborado en libros y revistas especializadas de México y España.

CORINA GIACOMELLO

Es Doctora y Maestra en Estudios Latinoamericanos, por la Universidad Nacional Autónoma de México; Licenciada en Estudios del Desarrollo, por la University of East Anglia, Reino Unido. Actualmente se desempeña como investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNACH y del INACIPE. Entre sus publicaciones destacan: *Género, drogas y prisión. Experiencias de mujeres privadas de su libertad en México* (2013) y *Los secretos de Almoloya. El testimonio de una mujer recluida en un penal de máxima seguridad* (2009).



MARCO ANTONIO BESARES ESCOBAR

Es Doctor en Derecho por la UNAM, y Maestro en Ciencias jurídico-penales por el INACIPE. Ha realizado estudios de especialización en Derecho Ambiental, Derecho Notarial y Contratos y Daños en la Universidad de Salamanca, España. Actualmente es profesor investigador y coordinador del Doctorado en Derecho en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNACH. Ha publicado *Análisis Dogmático y Criminológico del Secuestro*, *Derecho Penal Ambiental* y *Protección Jurídica al Ambiente*, *Derecho Ambiental*, *Protección Penal del Ambiente*; además coordinó junto al Dr. Carlos Natarén Nandayapa, el *Manual sobre la Jus-ticiabilidad del Derecho de Acceso a la Información* (2013).

MANUEL DE JESÚS CORADO DE PAZ

Es Doctor en Derecho Público y maestro en Derecho Civil, Derecho Fiscal y Derecho y Políticas Públicas Ambientales. Actualmente es doctorando en Derecho en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de Chiapas, y maestrante en Educación basada en Competencias en la Universidad del Valle de México, Campus Tuxtla, y en Protocolo, Negociación y Relaciones Internacionales en la Escuela Jacobea de Posgrado. Ha publicado diversos artículos relacionados con el derecho notarial, el derecho familiar y el derecho ambiental.

OSMAN SARMIENTO OCHOA

Es Licenciado en Derecho por la UNACH. Actualmente se desempeña como abogado postulante y profesor en la Licenciatura en Derecho a cargo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNACH. Cursó la Especialidad en el juicio de amparo, impartida por el entonces Instituto de Especialización Judicial, del Poder Judicial de la Federación; así como el diplomado en Derecho Indígena, impartido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Este libro se terminó de imprimir en junio de 2015,  
en Austin, Texas; Estados Unidos de Norte América.  
La edición consta de 1000 ejemplares.



El Instituto de Investigaciones Jurídicas surge como un espacio creativo y de trabajo en equipo que busca incidir en el desarrollo de políticas públicas que fortalezcan el Estado de Derecho y respondan al compromiso social de la Universidad Autónoma de Chiapas. Así, tiene como objetivo consolidarse como referencia en los estudios en Derecho, en líneas de investigación relacionadas con el desarrollo de la región sur de México.

Los investigadores que integramos el (IIJ) nos dimos a la tarea de analizar y desentrañar las principales instituciones legales que se han constituido dentro del Estado mexicano, anclándolas a la realidad chiapaneca, para que el estudiante, investigador, funcionario o ciudadano común acceda de forma sencilla y didáctica al esquema legal, organizacional y funcional que las rige.

ISBN: 978-0-9862237-1-6

