

O R T E

O P E R

REFORMAS ESTRUCTURALES Y
GLOSA DEL SEGUNDO INFORME DE GOBIERNO
(POLÍTICAS INTERIOR Y SOCIAL)

- 1** Presentación
Rafael Aréstegui Ruiz

- 3** Visos generales a la reforma electoral
Mónica Gutiérrez Terán y Rodolfo Ernesto Bernal Vargas

- 13** Código Nacional de Procedimientos Penales:
alcances, posturas y cuestionamientos
José de Jesús González Rodríguez

- 24** Reforma educativa y avances reportados
en el Segundo Informe de Gobierno
Francisco J. Sales Heredia

- 29** Estado laico y libertad religiosa:
Segundo Informe de Gobierno
Yuriria Orozco Martínez

- 42** Aprobación de Enrique Peña Nieto,
reformas y percepción de la economía
Gustavo Meixueiro Nájera y Arón Baca Nakakawa

C

E

S

O

P



**Comité del CESOP
Mesa Directiva**

Dip. Sebastián Alfonso de la Rosa Peláez
Presidente

Dip. Ana Isabel Allende Cano
Dip. María Teresa Jiménez Esquivel
Dip. Carol Antonio Altamirano
Secretarios

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Rafael Aréstegui Ruiz
Director General

Francisco J. Sales Heredia
Director de Estudios Sociales

Gustavo Meixueiro Nájera
Director de Opinión Pública

Julio César Moguel Viveros
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Lucero Ramírez León
Coordinadora de Vinculación y Difusión

Efrén Arellano Trejo
Subdirector de Opinión Pública

Ernesto Caveró Pérez
Subdirector de Análisis y Procesamiento de Datos

J. Guadalupe Cárdenas Sánchez
Coordinador Técnico

Mario Aguirre Mazón
Gabriel Fernández Espejel
José de Jesús González Rodríguez
Benjamín Herrejón Fraga
Rafael López Vega
Salvador Moreno Pérez
Yuriria Orozco Martínez
Edgardo J. Valencia Fontes
Investigadores

Roberto Aschentrupp Toledo
Arón Baca Nakakawa
Luis Ángel Bellota
Natalia Hernández Guerrero
Karen Nallely Tenorio Colón
Apoyo en investigación

José Olalde Montes de Oca
Asistente editorial

Claudia Ayala Sánchez
Corrección de estilo

Alejandro López Morcillo
Editor

Francisco J. Sales Heredia
Director del Reporte CESOP

Reporte CESOP, núm. 79, septiembre de 2014. Publicación mensual del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, LXII Legislatura. Av. Congreso de la Unión 66, Edificio I, primer piso, Col. El Parque, México, D.F., C.P. 15960. Tel. 5036 0000 ext. 55237. Correo electrónico: cesop@congreso.gob.mx • Los artículos contenidos en esta publicación y las opiniones vertidas no reflejan la postura de la Cámara de Diputados.

Presentación

Rafael Aréstegui Ruiz*

Informar no es ardua tarea, pero sí la obtención de resultados. El Segundo Informe de Gobierno de la gestión del Ejecutivo para el periodo 2013-2014 da tema suficiente para dedicarle otro número del *Reporte CESOP*. Aquí se repasa en los avances, a un año de decretadas las reformas, como un ejercicio de la razón para allanar la glosa del informe.

Una de las reformas estructurales más importantes de este ciclo fue el acuerdo de modificar, de nueva cuenta, las reglas institucionales para propiciar elecciones legítimas en procesos electorales confiables. A pesar de que la estabilidad es una de las garantías de procesos claros, el Constituyente Permanente ha considerado necesario modificar las reglas del juego después de cada elección presidencial para intentar resolver así y evitar en el futuro conflictos entre partidos. Nunca antes en nuestra tradición legal se había contemplado un proceso de reforma consuetudinaria de tal magnitud. El primer artículo del *Reporte CESOP 79* se refiere a los cambios a la norma electoral mencionando solamente algunos de

los cambios al sistema político; incluye a su vez las alusiones que realiza el Informe de Gobierno a los cambios institucionales propiciados por las reformas constitucionales, especialmente la extinción del Instituto Federal Electoral y la creación del Instituto Nacional Electoral.

La reforma al Código de Procedimientos Penales para darle carácter nacional se había constituido como uno de los debates de más largo cuño en la tradición del derecho penal en nuestro México. Desde que el proyecto constitucional del presidente Carranza contemplara reformas similares a las realizadas en estos meses, la tradición se había dividido en dos grandes áreas de interpretación de la norma. La reforma constitucional de 2008 y la reforma de 2013 terminan de construir un entramado de derecho penal que modifica integralmente la tradición y se ubica desde una perspectiva acorde a una interpretación garantista del derecho. En el artículo incluido en este *Reporte* se da cuenta del proceso legislativo y se hace referencia a las críticas al nuevo Código por parte de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, evidenciando que el proceso de cambio en la materia está inconcluso.

* Doctor en Educación por el ICE de la UAEM. Director General del CESOP. Líneas de investigación: educación, medio ambiente e interculturalidad.

Considerada por todos los partidos como una de las más importantes, está la reforma al artículo 3° constitucional. El proceso de reforma en materia de educación en México es de larga data, y sin embargo, aún no ha logrado que los estudiantes obtengan evaluaciones mínimamente respetables desde cualquier perspectiva de evaluación. La modificación expresamente considera que la calidad es el objetivo a lograr e intenta renovar una serie de instituciones, de hecho crea nuevas para intentar lograrlo. Otra de las investigaciones incluidas en este reporte hace referencia a este proceso de reforma y da cuenta de los avances y de sus retos.

Una de las reformas constitucionales (que si bien no son consideradas estructurales, son

claramente de relevancia histórica), amplía las libertades religiosas y refrenda el Estado laico —nunca limitativo al credo católico sino como garante de que los mexicanos podemos profesar cualquier creencia con toda libertad. El equilibrio entre ambas reformas permite hacer aún más clara la vocación del Estado mexicano por la ampliación de las libertades. El artículo describe el trabajo legislativo y las reformas respectivas.

El colofón al *Reporte CESOP 79* radica en la encuesta telefónica nacional acerca de la aprobación que tiene el presidente de la república. Contrario a lo esperado, la aprobación a Enrique Peña Nieto disminuye, a pesar de las múltiples reformas impulsadas por él y por el Congreso.

Visos generales a la reforma electoral

Mónica Gutiérrez Terán*

Rodolfo Ernesto Bernal Vargas**

Esta investigación contextualiza y resalta las principales características e implicaciones de la reforma político-electoral con énfasis en las disposiciones que atañen lo electoral. En pos de ello, la distribución temática es esta:

- Proceso de la reforma
- Aspectos relevantes de la reforma constitucional
- El Instituto Nacional Electoral
- Leyes secundarias
- Segundo Informe de Gobierno

* Mónica Gutiérrez Terán. Pasante de la licenciatura de Ciencias Políticas y Administración Pública, FCPYS-UNAM. Actualmente realiza tesis sobre la Reforma Política Electoral y gobiernos de coalición. Líneas de investigación: temas electorales, sistema político y política comparada.

** Rodolfo Ernesto Bernal Vargas. Pasante de la licenciatura de Ciencias Políticas y Administración Pública, FCPYS-UNAM. Actualmente realiza tesis sobre la Reforma Educativa. Líneas de investigación: sistema educativo, sindicalismo en México y desarrollo agrario.

Proceso de la reforma

La reforma político-electoral pretende reestructurar y fortalecer el marco institucional que propicia el correcto funcionamiento de la democracia. La transición hacia la democracia en México ha seguido un largo camino en el proceso de apertura y flexibilización del régimen político a partir de la reforma política de 1977. Años después —en 1991 y a raíz de la elección federal de 1988— se creó el Instituto Federal Electoral como organismo autónomo encargado de organizar las elecciones federales para brindar mayor certeza a la ciudadanía de la legalidad y veracidad de los resultados.

Tras la elección federal de 2012, nuevamente los partidos políticos requieren fortalecer las instituciones políticas y electorales para que las elecciones representen efectivamente la voluntad popular, así como propiciar la cercanía de la ciudadanía en la toma de decisiones. En este contexto, el Pacto por México planteó la promulgación de la reforma político-electoral, con la colaboración de los partidos firman-

tes en la integración de la agenda temática para someter a reforma.

El 10 de febrero de 2014 fueron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* diversas reformas constitucionales en materia político-electoral. Ya anteriormente, al inicio de 2013, y en el contexto del Pacto por México, los partidos signantes acordaron integrar al documento del Pacto una reforma electoral. Se puntualizaron las transformaciones que tendría el Instituto Federal Electoral, así como las modificaciones que sufrirían diversas leyes en materia electoral.

La propuesta de la reforma fue presentada en el Senado de la República por el Partido Acción Nacional y el Partido de la Revolución Democrática como una “ruta crítica de la construcción de la propuesta legislativa”;¹ sin embargo, existió siempre la inquietud dentro del acto constitutivo del Pacto por México de crear un Instituto Electoral de carácter nacional. Para el efecto, el Instituto Federal Electoral participó secundariamente en las discusiones de la reforma mediante declaraciones y acciones tanto de consejeros como de exconsejeros. La consejera presidenta provisional María Marván y los consejeros electorales Marco Baños, Lorenzo Córdova y Benito Nacif, presentaron al Congreso de la Unión, en diciembre de 2013, un estudio técnico-electoral en el que destacaron: “la minuta de reforma electoral carece de un modelo de institución electoral, lo cual genera incertidumbre sobre la capacidad de mantener altos estándares en la realización y regulación

¹ *La Jornada*, “Cordero y Barbosa insisten en que los senadores presentarán su propuesta”, [28 de mayo de 2014, p. 8] (consulta: septiembre de 2014).

de los procesos electorales”,² en referencia a las funciones de carácter centralista que tiene el INE y el control que deberá ejercer en las antiguas funciones descentralizadas.

Durante la segunda mitad del 2013 se entablaron las discusiones de la reforma, en las cuales ya se planteaban concretamente temas de fortalecimiento, autonomía y transparencia, así como de agilización de procesos electorales. Se emprendieron las discusiones de las 2 iniciativas y 36 proyectos en las comisiones de trabajo del Congreso de la Unión; aunque el tema de la segunda vuelta electoral fue el punto que atoraba las negociaciones. El debate estuvo centrado en la creación del Instituto Nacional Electoral, la reelección de legisladores y alcaldes, las nuevas causales de nulidad de los comicios y la fiscalización de los recursos en materia electoral.³

La reforma en materia electoral fue aprobada en el Senado de la República, como cámara de origen, el 3 de diciembre de 2013, para ser revisada en la Cámara de Diputados y aprobada el 5 de diciembre, y ser ratificada en la cámara alta el 13 de diciembre de 2013. Finalmente fue promulgada en una ceremonia en el Castillo de Chapultepec, en medio de la ruptura del Pacto por México, con el retiro del Partido de la Revolución Democrática.

La reforma electoral fue aprobada con la modificación del artículo 41 de la Constitución, las leyes generales en Materia de Delitos Elec-

² *Excelsior*, “Consejeros del IFE presentan observaciones de reforma electoral”, en [<http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/12/05/932261>], (consulta: septiembre de 2014).

³ *Reforma*, “Negociación y alcance de la reforma político-electoral” [noviembre 14 de 2013, p. 2] (consulta: septiembre de 2014).

torales, de Partidos, de Instituciones y Procedimientos Electorales y la del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Aristas relevantes de la reforma constitucional

La reforma constitucional estuvo integrada por las modificaciones a los siguientes artículos:⁴

- Artículo 26, párrafos segundo, cuarto y quinto, referentes a la participación del Congreso de la Unión en la elaboración y revisión del Plan Nacional de Desarrollo y el establecimiento de sistemas de consulta y participación popular para el mismo efecto.
- Artículo 28, fracción VII, del párrafo vigésimo segundo, sobre los requisitos para ser comisionado en la Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones; se cambia a la denominación “fiscal general de la república” en lugar de “procurador general de la república.”
- Artículo 29. Se elimina la facultad de las secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República para coordinarse con el presidente en la declaratoria de suspensión de garantías.
- Artículo 35. Sobre los derechos ciudadanos de iniciar leyes en los términos y con los requisitos que señala la Constitución.
- Artículo 41. De las atribuciones, derechos, obligaciones y financiamiento de los partidos políticos, donde entre los puntos más importantes están:
 - la paridad de los géneros para la designación de candidaturas.
 - aumento del umbral electoral al 3% para conservar el registro del partido político en la votación nacional.
 - Sobre la renovación de las sanciones para delitos electorales.
 - La regulación de los tiempos oficiales en medios de comunicación.
- Artículo 54. De la asignación de diputados federales de representación proporcional a los partidos políticos en el umbral del 3% de la votación.
- Artículo 55. Sobre los requisitos para ser diputado federal. Limitación de no ser funcionarios del Instituto Nacional Electoral y de los órganos locales.
- Artículo 59. Referente a la reelección en dos periodos consecutivos para senadores y cuatro periodos consecutivos para diputados con la restricción de ser postulados por el mismo partido o coalición.
- Artículo 65. De la reunión del Congreso General para el inicio de sus trabajos en año de transición presidencial. Para tal efecto se reunirán el 1 de agosto y el 1 de febrero.
- Artículo 69. De la obligación del presidente de la república de presentar cada año al Senado, para su aprobación, la Estrategia Nacional de Seguridad.
- Artículo 73. De las atribuciones del Congreso de la Unión para expedir leyes generales en materia electoral y

⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 26, 28, 29, 35, 41, 54, 55, 59, 65, 69, 73, 74, 76, 78, 82, 83, 84, 89, 90, 93, 95, 99, 102, 105, 107, 110, 115, 116, 119 y 122.

- para distribuir responsabilidades entre la federación y los estados en materia de partidos, organizaciones electorales y procesos electorales.
- Artículo 74. De la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados para ratificar al secretario de Hacienda y a los empleados superiores de Hacienda a propuesta del presidente, mientras éste no opte por un gobierno de coalición. De la obligación del presidente de la república de enviar en su primer año de gobierno, a más tardar el 15 de noviembre el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. La Cámara de Diputados tendrá la atribución de aprobar el Plan Nacional de Desarrollo.
 - Artículo 76. De las atribuciones exclusivas del Senado para ratificar a los secretarios de Estado si el presidente de la república opta por un gobierno de coalición. Aprobar la Estrategia Nacional de Seguridad. Integrar la lista de candidatos a fiscal general de la república.
 - Artículo 78. Se deroga la fracción V relativa a las atribuciones de la Comisión Permanente.
 - Artículo 82. De los requisitos para ser presidente de la república, referente al uso de la denominación “fiscal general de la república”.
 - Artículo 83. Del inicio del mandato del presidente de la república el 1 de octubre.
 - Artículo 84. De la imposibilidad del presidente provisional de remover al “fiscal general de la república”.
 - Artículo 89. Con relación a las disposiciones del gobierno de coalición, en la fracción XVII se propone establecer la posibilidad de que el Ejecutivo federal opte por establecer un gobierno de coalición, cuyas políticas públicas serían convenidas por las partes y hechas del conocimiento del Poder Legislativo federal. En el caso de ejercerse esa opción, los secretarios del despacho serían objeto de ratificación por el Senado de la República o, en sus recesos, por la Comisión Permanente, en los términos que dispusieran la norma constitucional y las leyes.
 - Artículo 90. De la creación de la figura de Consejero Jurídico del Gobierno que estará a cargo del Ejecutivo, y las especificaciones de sus funciones aún son reguladas.
 - Artículo 93. Referente a la imposibilidad del Congreso de la Unión de llamar a comparecencia al fiscal general de la república, a diferencia de la anterior regulación donde el Congreso de la Unión tenía la facultad de llamar a comparecer al procurador, figura extinta.
 - Artículo 95. De los requisitos para ser electo ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Unión, aludiendo al uso de la denominación “fiscal general de la república”.
 - Artículo 99. De las atribuciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sobre los conflictos laborales entre el Instituto Nacional Electoral y sus trabajadores.
 - Artículo 102. Explica las atribuciones de la Fiscalía General de la República,

creando un fiscal general de la república, sobre la duración de su encargo (9 años) y la forma en que será designado y removido.

- Artículo 105. Del conocimiento de temas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación relacionados con la Fiscalía General de la República, el Instituto Nacional Electoral, los partidos políticos y el Consejero Jurídico del Gobierno.
- Artículo 107. De la Suprema Corte de Justicia en referencia al uso de la denominación “Fiscalía General de la República y Consejero Jurídico del Gobierno”.
- Artículo 110. Uso de la denominación “Fiscalía General de la República e Instituto Nacional Electoral”.
- Artículo 111. Sobre el proceder penal se cambia el término referente al uso de la denominación “Instituto Nacional Electoral” y “Fiscalía General de la República”.
- Artículo 115. De la legislación estatal en referencia a la reelección inmediata y hasta cuatro periodos consecutivos de presidentes municipales, síndicos y regidores.
- Artículo 116. De la legislación estatal en referencia a la reelección inmediata de diputados, el umbral de 3% y concordancia con la nueva legislación electoral en materia de atribuciones nacionales del Instituto Nacional Electoral.
- Artículo 119. De los convenios estatales en materia de los procesos que solicite la Fiscalía General de la República.

- Artículo 122. De la integración de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y la reelección inmediata de diputados, en referencia al artículo 116.

Instituto Nacional Electoral⁵

La principal reforma en materia electoral fue la creación del Instituto Nacional Electoral (INE) en sustitución del Instituto Federal Electoral (IFE); pues al naciente instituto se le ha otorgado el carácter de nacional para fortalecer las funciones del órgano electoral. Nace como organismo público autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio que tiene a su cargo la organización de las elecciones junto con los organismos públicos electorales locales.⁶

Su principal función será la de organizar las elecciones federales y mediante convenio las elecciones locales; en cuanto a las federales estará encargado de todas las funciones a implementarse (preparación de la jornada, escrutinios y cómputos, declaración de validez, y demás que determine la ley); tocante a las locales, éste fungirá como supervisor y revisor de los lineamientos del desarrollo de los procesos, impartirá capacitación electoral, determinará la geografía

⁵ La información señalada en torno al INE y al TEPJF es analizada a partir de lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 41 y 99, en [www.diputados.gob.mx] (consulta: septiembre de 2014).

⁶ Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se crea con carácter temporal la Comisión de Reglamentos, en [http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5345250&fecha=20/05/2014], artículo 41, párrafo segundo, Base V y párrafo segundo, Base V, Apartado A, 20 de mayo de 2014 (consulta: septiembre de 2014).

electoral. Como nueva función tiene la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos locales, como lo dicta el artículo 41, Base V, Apartado B, penúltimo párrafo, y el artículo segundo transitorio que establece que el Congreso establecerá un sistema de fiscalización durante la campaña electoral, que incluirá los lineamientos de contabilidad para todos los partidos políticos, la cual deberá ser pública y accesable por medios electrónicos.

Trabajando conjuntamente con los institutos estatales, quienes tendrán la tarea de la preparación de la jornada electoral, impresión de los documentos y materiales electorales, el INE será quien dé a conocer los resultados preliminares y haga el cómputo de las elecciones de gobernador, así como emitirá la declaratoria de validez y otorgará las constancias en las elecciones locales. Otra función del INE es nombrar y remover a los integrantes del órgano superior de dirección de los organismos públicos locales. Sin embargo, en materia de educación cívica —que antaño competía tanto al IFE como a los consejos estatales—, la reforma reserva esta función sólo a los consejos estatales como rectores de tal.

La reforma electoral instituye un Servicio Profesional Electoral nacional que comprenderá las reglas de selección, ingreso, capacitación, profesionalización, promoción, evaluación, rotación, permanencia y disciplina de los servidores públicos de los órganos ejecutivos y técnicos, tanto del INE como de los organismos públicos locales; será desarrollada por la legislación secundaria y por los reglamentos que apruebe el Consejo General del INE.

Acerca de la organización del nuevo instituto, estará conformado por un Consejo General de 11 consejeros: un consejero presidente y 10 consejeros electorales, pero se conserva la forma-

ción de los representantes de partidos. Modificó también el procedimiento de nombramiento del Consejo General. El nuevo procedimiento prevé una evaluación a cargo de un comité técnico, aunque el nombramiento será por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados.

Se hace una mención especial a la reforma del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), ya que mantiene sus funciones y se añade la de resolver los asuntos que el INE atraiga a su conocimiento para imponer ciertas sanciones relacionadas con las violaciones a la propaganda política, electoral y gubernamental, realización de actos anticipados de campaña y acceso a medios de comunicación.

El INE sesionó el 4 de abril de 2014,⁷ donde rindieron protesta el consejero presidente, y los diez consejeros electorales. En la misma ceremonia culminó el ciclo del IFE tras 23 años de funcionamiento. El nuevo órgano autónomo deberá seguir el planteamiento del fortalecimiento de la democracia mexicana a través del sistema electoral. No obstante, especialistas como la ex consejera del Instituto Federal Electoral, María Marván, expresaron cierta preocupación por “la sobrecarga de facultades que ahora tiene el INE y sostuvo que esto podría generar un sinnúmero de conflictos que deben ser resueltos conforme a derecho”.⁸ El otrora consejero electoral, Rodrigo Morales Manzanares, señaló:

⁷ *El Financiero*, “Inicia funciones el Instituto Nacional Electoral” [<http://www.elfinanciero.com.mx/politica/inicia-funciones-el-instituto-nacional-electoral-1.html>] (consulta: septiembre de 2014).

⁸ *Reforma*. “Advierten sobre carga y conflictos del INE” [agosto 21 de 2014, p.14.] (consulta: septiembre de 2014).

[...] es previsible que el Consejo General del INE sea el nuevo espacio para que las fuerzas políticas soliciten la intervención total del INE en aquellas entidades que juzguen que el gobernador posee una influencia indebida sobre el órgano electoral local.⁹

Es posible señalar la existencia del riesgo de confrontación entre la autoridad nacional electoral y las locales, porque en cada elección se revisarán los particulares teniendo así contiendas heterogéneas, contrario al espíritu general de la reforma y su carácter nacional.¹⁰

El Cuadro 1 sintetiza algunas de las atribuciones del INE.

Segundo Informe de Gobierno¹¹

En materia de la reforma político-electoral, el Segundo Informe del Estado que guarda la Administración Pública Federal destaca los acuerdos alcanzados entre las fuerzas políticas mayoritarias para consecución de las reformas que le darán al sistema político viabilidad e instituciones más fuertes.

En su Informe, el Ejecutivo federal destaca los siguientes puntos:

⁹ Rodrigo Morales, “Contrahechuras”, *Voz y Voto*, núm. 255, febrero de 2014, pp. 10-11 (consulta: septiembre de 2014).

¹⁰ Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueban los “Lineamientos para la designación de consejeros presidentes y consejeros electorales de los organismos públicos locales” [http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5348812&fecha=16/06/2014] (consulta: septiembre de 2014).

¹¹ Presidencia de la República, Segundo Informe de Gobierno [<http://www.presidencia.gob.mx/segundo-informe/>] (consulta: septiembre de 2014).

- Aprobación y expedición de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- Aprobación y expedición de la Ley General de Partidos Políticos.
- Aprobación y expedición de la Ley General en Materia de Delitos Electorales.
- Se crea la figura de *gobierno de coalición*
- Se establece la reelección legislativa y de ayuntamientos.
- El Instituto Federal Electoral se transforma en el Instituto Nacional Electoral, con facultades y atribuciones nacionales con respecto a las elecciones locales.
- Aumenta el umbral que deben alcanzar los partidos para conservar su registro: del 2 al 3% de la votación.
- Los partidos políticos garantizarán la paridad de candidaturas entre hombres y mujeres.
- Se crea la Fiscalía General de la República en sustitución de la Procuraduría General de la República, otorgándole autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propio.
- Se dota de autonomía al Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval).
- Se emiten nuevas reglas para garantizar la participación de los residentes en el extranjero en las elecciones (los congresos locales deberán emitir leyes al respecto).
- El Instituto Nacional Electoral nombrará al consejero presidente y a los seis consejeros de los institutos electorales locales.

Cuadro 1. Generales del Instituto Nacional Electoral*

<i>Instituto Nacional Electoral</i>	
Estructura del Órgano	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Consejo General:</i> • Consejero presidente. • Diez consejeros electorales. • Concurrirán, con voz pero sin voto: <ul style="list-style-type: none"> » Consejeros del Poder Legislativo. » Representantes de los partidos políticos. » Secretario ejecutivo. • <i>Contraloría General.</i> • <i>Oficialía Electoral.</i>
Elección del Consejo General	<ul style="list-style-type: none"> • Serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados. • Durarán en el cargo nueve años y no podrán ser reelectos.
Atribuciones	<ul style="list-style-type: none"> » Facultades que la ley le otorgue en materia de iniciativa de leyes ciudadanas. » En las consultas populares nacionales, tendrá a su cargo verificar el mínimo requerido (2% de los inscritos en la lista nominal) para convocarlas, así como la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados. » Estará a cargo de la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos y sobre el origen y destino de los recursos con los que cuenten los partidos políticos. » Dentro de los procesos electorales federales y locales, es responsable de: capacitación electoral, geografía electoral, padrón y lista de electores, ubicación de casillas y designación de funcionarios de sus mesas directivas, resultados preliminares, encuestas o sondeos de opinión, observación electoral, conteos rápidos, documentos y materiales electorales, fiscalización de ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos. » En los procesos electorales federales, le corresponde: los derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos; la preparación de la jornada electoral; los documentos y materiales electorales; los escrutinios y cómputos; la declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores; el cómputo de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos. » Respecto de los organismos electorales públicos locales, tendrá competencia en: <ul style="list-style-type: none"> • La designación del consejero presidente y los consejeros electorales locales. • La organización, mediante convenio entre el INE y los organismos locales, de los procesos electorales locales. • La organización y funcionamiento del Servicio Profesional Electoral Nacional. » Podrá imponer, entre otras medidas cautelares, la orden de suspender o cancelar de manera inmediata las transmisiones en radio y televisión, de conformidad con lo que disponga la ley.

Fuente: cuadro elaborado con base en la información del Instituto Nacional Electoral: http://ine.mx/archivos2/CDD/Reforma_Electoral2014/descargas/capacitacion/CursoReforma/delitos.html (fecha de consulta: septiembre de 2014).

- La Cámara de Senadores nombrará a los magistrados de los tribunales electorales locales.
- Se crean normas para la fiscalización de los recursos de los partidos políticos.
- Las legislaturas de las entidades federativas deberán legislar en materia de candidaturas independientes.
- La Ley General en Materia de Delitos Electorales contiene nuevos supuestos, tipos penales y sanciones que las entidades federativas deberán acoplar a sus legislaciones hasta noviembre de 2014.
- Se mencionan las discusiones que se sostuvieron en torno a: consulta popular, iniciativa ciudadana, iniciativa preferente, candidaturas independientes y partidos políticos, entre otros.

En el Cuadro 2 se ofrece un resumen de las principales leyes secundarias en materia electoral.

Conclusiones

Si bien la reforma electoral surge en el contexto de la resolución de las controversias electorales de los comicios federales de 2012, sirvió de acicate para que los partidos políticos modificaran las instituciones y la legislación electoral para conferir certeza al proceso democrático.

La reforma político-electoral tiene el objetivo de fortalecer el marco institucional y brindar credibilidad y legitimidad a las elecciones, así como acercar a la sociedad a la toma de decisiones a través de nuevos mecanismos de participación.

La reelección de legisladores y funcionarios locales pretende profesionalizar a los funcionarios en los espacios de toma de decisiones, la continuidad de proyectos y una compenetración y participación más activa de la sociedad en la evaluación de los funcionarios.

La iniciativa popular buscará crear nuevos mecanismos de participación, sin dejar de organizar una democracia representativa. Paralelamente, la consulta ciudadana abre la posibilidad de vincular a la sociedad con la toma de decisiones. El Instituto Nacional Electoral se crea para fortalecer al sistema electoral otorgando al instituto encargado de la organización de las elecciones una competencia nacional. Ahora el INE equipara las elecciones federales con las locales para que tengan una misma estructura y funcionamiento.

El Instituto se encargará de vigilar que los partidos políticos participen en un ambiente de equidad, respeto a la ley y correcta fiscalización de sus recursos, así como, en su carácter nacional, organizará en conjunto con los institutos estatales las elecciones locales.

Cuadro 2. Aspectos principales de la legislación secundaria en materia electoral*

<i>Ley secundaria</i>	<i>Puntos relevantes</i>
Ley General en Materia de Delitos Electorales	<ul style="list-style-type: none"> • Va acompañada de modificaciones simultáneas a Código Penal Federal para vincular los delitos electorales. • La ley se convierte en concurrente, es decir, se aplica de manera general en todas las entidades de la república. • Actualiza los delitos electorales conforme a los nuevos usos delictivos y las nuevas tecnologías. • Regula la procedencia de los recursos para financiar campañas. • Impone sanciones a los partidos que rebasen los topes de gastos de campaña.
Ley General de Partidos	<ul style="list-style-type: none"> • Los votos obtenidos por los candidatos de una coalición se repartirán de manera equitativa entre los partidos conformantes. • Los partidos políticos podrán solicitar al Instituto Nacional Electoral que organice sus comicios internos. • El umbral para la conservación del registro pasa del 2 al 3%. • Regula el financiamiento que se otorga a los partidos. • Permite sólo el 2% de financiamiento particular.
Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales	<ul style="list-style-type: none"> • Las elecciones se celebrarán el primer domingo de junio del año electoral. • Se impone como causal de nulidad de la elección la cobertura en espacios informativos y noticiosos con carácter reiterado y sistemático. • Se establece como causa de nulidad de la elección el rebase de tope de gastos de campaña. • Se establece que las personas físicas o morales que difundan encuestas o sondeos de opinión deberán presentar al Instituto Nacional Electoral un informe de las mismas. • Se establece el umbral de 3% de la votación para la asignación de diputados de representación proporcional independiente de los diputados de mayoría obtenidos.
Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral	<ul style="list-style-type: none"> • Nulidad de elecciones sólo en rebase de gastos de campaña “determinante y sistémico”, es decir, que entre el primer y el segundo haya una diferencia menor al 5% de los votos. • Atiende a los representantes de los candidatos independientes.

* Fuente: cuadro realizado a partir de la información ubicada en el Sistema de Leyes y reformas del Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México. Legislación Federal, Ley General en Materia de Delitos Electorales, Ley General de Partidos, Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, Ley General del Sistema de Medios de Impugnación. Disponible en: <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/>

Código Nacional de Procedimientos Penales: alcances, posturas y cuestionamientos

José de Jesús González Rodríguez*

Este texto incluye información sobre el sistema de justicia en dos ámbitos: uno a nivel nacional que describe diversas generalidades en torno a la nueva codificación procesal penal aplicable para todo el país; y otro sobre algunos rasgos del sistema de justicia en los estados ante el inicio de la vigencia de esa nueva normatividad.

Descripción y alcances de la reforma

Como resultado de la reforma constitucional en materia de seguridad y justicia de junio de 2008, se estableció el tránsito de un sistema mixto o semiinquisitorio a un procedimiento acusatorio y oral, cuyos principios (*publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación*) se estipulan en el artículo 20 del Pacto Federal.

* Licenciado en Derecho y Economía por la Universidad Autónoma de San Luis Potosí. Investigador de la Dirección de Estudios Regionales del CESOP. Líneas de investigación: trabajo, transportes, migración, derechos humanos, Pemex, Poder Judicial, sistema de justicia. Correo electrónico: jesus.gonzalez@congreso.gob.mx

En el marco de esta reforma se consideró la pertinencia de expedir un nuevo código de procedimientos penales que, a manera de legislación única en todo el territorio nacional, estableciera las reglas y etapas que regirían cualquier procedimiento penal —del fuero común o del federal— en todo el país.¹

Con el objetivo de elaborar dicha codificación, el Senado de la República analizó las diversas propuestas existentes a fin de integrar un proyecto único, mismo que luego del proceso legislativo correspondiente fue promulgado en marzo de 2014 por el titular del Poder Ejecutivo.²

¹ Previo al diseño de esa normatividad era necesario dotar al Congreso de la atribución que le permitiera expedir una codificación procedimental penal de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas para todo el país, en el orden común y federal, razón por la cual se reformó la fracción XXI del artículo 73 constitucional.

² El nuevo código entrará en vigor gradualmente en los términos de una Declaratoria que emita el Congreso a solicitud del Poder Judicial de la Federación, la Secretaría de Gobernación y de la Procuraduría General de la República, sin que pueda exceder del 18 de junio de 2016.

Según la Presidencia de la República, la importancia que tiene el nuevo Código Nacional de Procedimientos Penales es que facilitará el tránsito hacia el sistema de justicia penal acusatorio —cuya orquestación deberá completarse en junio de 2016— al tiempo que garantizaría que se cumpla con los objetivos de las reformas constitucionales de seguridad, justicia y derechos humanos aprobadas en 2008 y 2011, respectivamente. También se argumenta que la nueva legislación disminuirá los obstáculos técnicos de acceso a la justicia, buscando generar protección jurídica igualitaria en todo el territorio, además de evitar la dispersión legislativa y la existencia de leyes contradictorias, generando homogeneidad en los criterios judiciales. Asimismo, se enfatiza que dicha normatividad agilizará la coordinación entre las autoridades que participan en el sistema de justicia.³ Sirva el Cuadro 1 para resumir las características de la disposición jurídica en comento.

Cuadro 1. Rasgos generales del Código Nacional de Procedimientos Penales

Presunción de inocencia: todo inculcado debe ser considerado inocente hasta que se determine lo contrario en una sentencia dictada por un juez. Cualquier acción de la autoridad en relación con el imputado debe estar guiada por este principio.
Papel más activo de la víctima u ofendido: se prevén reglas que favorecen la intervención de la víctima u ofendido durante el proceso. La participación de la víctima en el nuevo proceso es ahora incluso de carácter técnico ante la obligación del Estado de proporcionarle un asesor jurídico desde el primer momento en que intervenga.
Presencia de un juez: en todas las audiencias deberá estar presente el juez, con lo que se favorece el conocimiento directo e inmediato de los pormenores del asunto por quien será el responsable de resolver la controversia.
Mejores investigaciones: se otorga una mayor importancia a las indagaciones realizadas por los policías y agentes bajo la conducción del Ministerio Público, por ello, se incorporan en el Código nuevas técnicas de indagación y pesquisa con la finalidad de brindar sustento científico y jurídico a la investigación de los hechos.
Reglas idénticas para todos los mexicanos: se establecen reglas para el procedimiento penal que se aplicarán en todo el país, buscando que los ciudadanos tengan la certeza de que agentes investigadores, defensores, jueces y peritos aplicarán las mismas reglas sin importar la entidad federativa en la que se siga un proceso penal.
Rapidez en la solución de las controversias penales: se prevé que las audiencias se desarrollen de forma continua, sucesiva y secuencial, buscando que las mismas se lleven a cabo en un solo día o en días consecutivos. Se pretende que las partes no esperen mucho tiempo para conocer la resolución del juez, además de que la incorporación de mecanismos alternos de solución de controversias ayudará a disminuir los tiempos que antes se utilizaban para dar por terminado un conflicto penal.
Disminución de la impunidad: se pretende que con las reformas se reduzca el número de delitos que quedan sin sanción o sin reparación en favor de la víctima. Esto contribuirá a mejorar la confianza de los ciudadanos en las instituciones de seguridad y justicia y al incentivar la cultura de la denuncia y la legalidad.

Fuente: Presidencia de la República, “Código Nacional de Procedimientos Penales, Resumen Ejecutivo”, México, 2014.

³ Presidencia de la República, “Código Nacional de Procedimientos Penales, Resumen Ejecutivo”, México, 2014.

Posturas sobre el Código Nacional de Procedimientos Penales

En la perspectiva de la Presidencia de la República, la expedición del Código Nacional de Procedimientos Penales representa un cambio jurídico trascendental para el Estado de derecho en nuestro país, ya que —a juicio del Ejecutivo federal— contribuirá a disminuir la impunidad, fortalecer las instituciones de seguridad y justicia, recuperar la confianza de los ciudadanos en ellas y a restablecer la paz. Igualmente, el Ejecutivo federal considera que la promulgación de esta normatividad fortalece el sistema de justicia penal al replantear las instituciones de seguridad pública, procuración de justicia, defensorías públicas y órganos jurisdiccionales.⁴

Diferente es la opinión de distintos académicos, especialistas e instituciones, quienes han expresado su oposición al contenido y a los alcances de la nueva codificación procesal penal. Entre las instituciones que han manifestado su rechazo a algunas disposiciones de la nueva normatividad se encuentran el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), instancias que presentaron ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación dos acciones de inconstitucionalidad cuestionando la legislación recién promulgada.

La CNDH pretende que la Corte declare inconstitucional el contenido de diversos artículos del nuevo código referentes entre otras cosas a inspecciones de vehículos y personas, detenciones en flagrancia, aseguramiento de

cuentas bancarias y títulos de crédito, embargo y decomiso de bienes, geolocalización de equipos de cómputo y teléfonos celulares sin orden judicial, además de diversas atribuciones sobre investigación policiaca y las referentes a las medidas cautelares.

Por su parte, el IFAI cuestiona ante la Suprema Corte de Justicia la posible inconstitucionalidad de las disposiciones relativas a la geolocalización de equipos de telefonía celular, con el argumento de que se viola la protección de los datos personales.

La información visible en el Cuadro 2 permite identificar los artículos del Código Nacional de Procedimientos Penales que fueron impugnados por la CNDH ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, argumentando —entre otras cosas— que diversas disposiciones de esa normatividad contravienen tanto a la Constitución General como a diferentes convenciones y tratados suscritos por nuestro país, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y la Convención Interamericana sobre Asistencia Mutua en Materia Penal.

El Código Nacional de Procedimientos Penales y el presupuesto para el sistema de justicia en los estados

El proceso de orquestación y operación del nuevo sistema de justicia penal, derivado de la reforma constitucional de 2008, ha generado múltiples análisis y estudios de diversos especialistas e instituciones quienes se han abocado

⁴ *Idem.*

Cuadro 2. Cuestionamientos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos al Código Nacional de Procedimientos Penales

<i>Disposiciones del Código Nacional de Procedimientos Penales</i>	<i>Cuestionamientos de la CNDH</i>
<p>Artículo 132. Obligaciones de la Policía (...)</p> <p>VII. Practicar las inspecciones y otros actos de investigación, así como reportar sus resultados al Ministerio Público. En aquellos que se requiera autorización judicial deberá solicitarla a través del Ministerio Público;</p>	
<p>Artículo 147. Detención en caso de flagrancia (...)</p> <p>La inspección realizada por los cuerpos de seguridad al imputado deberá conducirse conforme a los lineamientos establecidos para tal efecto en el presente Código.</p>	
<p>Artículo 251. Actuaciones en la investigación que no requieren autorización previa del Juez de control No requieren autorización del Juez de control los siguientes actos de investigación:</p> <p>I. La inspección del lugar del hecho o del hallazgo;</p> <p>II. La inspección de lugar distinto al de los hechos o del hallazgo;</p> <p>III. La inspección de personas;</p> <p>IV. La revisión corporal;</p> <p>V. La inspección de vehículos;</p> <p>VI. El levantamiento e identificación de cadáver;</p> <p>VII a XI (...)</p>	<p>Los artículos 132, 147, 251, 266 y 268 son inconstitucionales e inconvenientes al ser contrarios a los numerales 14, 16 y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3, 9 y 12 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 5, 7, 8, 11 y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 9 y 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, por ser violatorios de los derechos humanos a la libertad personal, a la libertad de tránsito, a la seguridad jurídica, a la privacidad o vida privada, a la integridad personal, de no injerencias arbitrarias, así como de los principios de legalidad y de certeza jurídica.</p>
<p>Artículo 266. Actos de molestia</p> <p>Todo acto de molestia deberá llevarse a cabo con respeto a la dignidad de la persona en cuestión. Antes de que el procedimiento se lleve a cabo, la autoridad deberá informarle sobre los derechos que le asisten y solicitar su cooperación. Se realizará un registro forzoso sólo si la persona no está dispuesta a cooperar o se resiste. (...)</p>	
<p>Artículo 268. Inspección de personas</p> <p>En la investigación de los delitos, la Policía podrá realizar la inspección sobre una persona y sus posesiones en caso de flagrancia, o cuando existan indicios de que oculta entre sus ropas o que lleva adheridos a su cuerpo instrumentos, objetos o productos relacionados con el hecho considerado como delito que se investiga. La revisión consistirá en una exploración externa de la persona y sus posesiones. Cualquier inspección que implique una exposición de partes íntimas del cuerpo requerirá autorización judicial. Antes de cualquier inspección, la Policía deberá informar a la persona del motivo de dicha revisión, respetando en todo momento su dignidad.</p>	

<p>Artículo 148. Detención en flagrancia por delitos que requieran querrela</p> <p>Cuando se detenga a una persona por un hecho que pudiera constituir un delito que requiera querrela de la parte ofendida, será informado inmediatamente quien pueda presentarla. Se le concederá para tal efecto un plazo razonable, de acuerdo con las circunstancias del caso, que en ningún supuesto podrá ser mayor de doce horas, contadas a partir de que la víctima u ofendido fue notificado o de veinticuatro horas a partir de su detención en caso de que no fuera posible su localización. (...)</p>	<p>El artículo 148, es inconstitucional e inconvencional al ser contrario a los artículos 1º, 14, 16, 20 y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3, 9, 10, 11, 12 y 13 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 5, 7, 8, y 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 9, 14 y 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos por ser violatorios del principio pro persona, de presunción de inocencia, de legalidad, formalidades esenciales del procedimiento, así como a los derechos a la seguridad jurídica y a la libertad personal.</p>
<p>Artículo 153. Reglas generales de las medidas cautelares</p> <p>Las medidas cautelares serán impuestas mediante resolución judicial, por el tiempo indispensable para asegurar la presencia del imputado en el procedimiento, garantizar la seguridad de la víctima u ofendido o del testigo, o evitar la obstaculización del procedimiento.</p> <p>Corresponderá a las autoridades competentes de la Federación y de las entidades federativas, para medidas cautelares, vigilar que el mandato de la autoridad judicial sea debidamente cumplido.</p>	<p>El artículo 153, es inconstitucional e inconvencional al ser contrario a los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 7 y 8, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como 3, 9 y 13 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, por ende, violan directamente los principios de legalidad, seguridad jurídica y exacta aplicación de la ley penal.</p>
<p>Artículo 155. Tipos de medidas cautelares</p> <p>A solicitud del Ministerio Público o de la víctima u ofendido, el juez podrá imponer al imputado una o varias de las siguientes medidas cautelares:</p> <p>I a XII (...)</p> <p>XIII. El resguardo en su propio domicilio con las modalidades que el juez disponga, o</p> <p>XIV. La prisión preventiva.</p> <p>Las medidas cautelares no podrán ser usadas como medio para obtener un reconocimiento de culpabilidad o como sanción penal anticipada.</p>	<p>El artículo 155, es inconstitucional e inconvencional al ser contrario a los artículos 11, 14, 16, 18, 19, 20 y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 5, 7 y 8, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 9 y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como 3, 9 y 13 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que tutelan los derechos y los principios pro persona, seguridad jurídica, legalidad, presunción de inocencia, prohibición de detenciones arbitrarias y debido proceso.</p>
<p>Artículo 242. Aseguramiento de bienes o derechos relacionados con operaciones financieras</p> <p>El Ministerio Público o a solicitud de la Policía podrá ordenar la suspensión, o el aseguramiento de cuentas, títulos de crédito y en general cualquier bien o derecho relativos a operaciones que las instituciones financieras establecidas en el país celebren con sus clientes y dará aviso inmediato a la autoridad encargada de la administración de los bienes asegurados y a las autoridades competentes, quienes tomarán las medidas necesarias para evitar que los titulares respectivos realicen cualquier acto contrario al aseguramiento.</p>	<p>Los artículos 242 y 249, resultan actos de molestia que se encuentran fuera del marco convencional; artículos 8, 11 y 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y constitucional; en los numerales 14 y 16.</p>
<p>Artículo 249. Aseguramiento por valor equivalente</p> <p>En caso de que el producto, los instrumentos u objetos del hecho delictivo hayan desaparecido o no se localicen por causa atribuible al imputado, el Ministerio Público decretará o solicitará al órgano jurisdiccional correspondiente el embargo precautorio, el aseguramiento y, en su caso, el decomiso de bienes propiedad del o de los imputados, así como de aquellos respecto de los cuales se conduzcan como dueños, cuyo valor equivalga a dicho producto, sin menoscabo de las disposiciones aplicables en materia de extinción de dominio.</p>	

<p>Artículo 303. Localización geográfica en tiempo real Cuando exista denuncia o querrela, y bajo su más estricta responsabilidad, el Procurador, o el servidor público en quien se delegue la facultad, solicitará a los concesionarios o permisionarios o comercializadoras del servicio de telecomunicaciones o comunicación vía satélite, la localización geográfica en tiempo real de los equipos de comunicación móvil asociados a una línea que se encuentren relacionados con los hechos que se investigan en términos de las disposiciones aplicables. (...)</p>	<p>El artículo 303 es trasgresor de los convenios internacionales suscritos por el Estado mexicano, en concreto de los artículos 8 y 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 12 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y por lo que respecta a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de los artículos 1 y 16. Todo esto se traduce en la explícita violación a los derechos a la privacidad o vida privada, a la protección de datos personales y de no injerencias arbitrarias.</p>
<p>Artículo 355. Disciplina en la audiencia El juzgador que preside la audiencia de juicio velará por que se respete la disciplina en la audiencia cuidando que se mantenga el orden, para lo cual solicitará al tribunal de enjuiciamiento o a los asistentes, el respeto y las consideraciones debidas, corrigiendo en el acto las faltas que se cometan, para lo cual podrá aplicar cualquiera de las siguientes medidas: I a IV (...) V. Desalojo público de la sala de audiencia (...) El tribunal de enjuiciamiento podrá ordenar el arresto hasta por quince días ante la contumacia de las obligaciones procesales de testigos o peritos que atenten contra el principio de continuidad, como lo pueden ser sus incomparecencias injustificadas a audiencia o aquellos actos que impidan que las pruebas puedan desahogarse en tiempo y forma.</p>	<p>El numeral 355 resulta contrario en el plano internacional a los artículos 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Por lo que respecta al marco normativo nacional se transgreden los artículos 16, 17 y 21 de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de todo lo anterior se desprende que los principios de legalidad, seguridad jurídica, fundamentación, motivación y proporcionalidad de las medidas de apremio, así como a los derechos a la libertad e integridad personales se ven ultrajados.</p>
<p>Artículo 434. Ámbito de aplicación (...) La asistencia jurídica sólo podrá ser invocada para la obtención de medios de prueba ordenados por la autoridad investigadora, o bien, la judicial para mejor proveer, pero jamás para las ofrecidas por los imputados o sus defensas, aun cuando sean aceptadas o acordadas favorablemente por las autoridades judiciales.</p>	<p>El numeral 434 en el ámbito internacional contraviene las disposiciones adoptadas en la Convención Interamericana sobre Asistencia Mutua en Materia Penal, en su artículo 9 y, por lo que respecta al plano nacional, resulta contrario a los artículos 1º y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de esto se concluye como trasgresor de los principios de legalidad, seguridad jurídica y especialmente del de supremacía constitucional.</p>

Fuente: Comisión Nacional de los Derechos Humanos, "Código Nacional de Procedimientos Penales, artículos por los que se promovió Acción de Inconstitucionalidad", CNDH, México, 2014.

a examinar la evolución que ha tenido lugar en ese ámbito mediante la construcción de indicadores, levantamiento de encuestas y la elaboración de estudios especializados.

Uno de los estudios efectuados *ex profeso* es de la autoría del Centro de Investigación para el Desarrollo, AC (CIDAC),⁵ denominado “Reporte de hallazgos para el seguimiento y la evaluación de la implementación y operación del nuevo sistema de justicia penal en México”. El documento incluye dos elementos de importancia relacionados con el propósito de este texto; uno, el diagnóstico sobre los avances del nuevo sistema de justicia penal en los estados, y el otro, un análisis del funcionamiento del aparato de justicia estatal en sus ámbitos administrativo y jurisdiccional considerando algunos aspectos presupuestarios y financieros.

En el diagnóstico se menciona, entre otras cosas, que en las entidades federativas se advierte una ausencia de mecanismos de seguimiento tanto del proceso de implementación como de la operación del nuevo sistema de justicia penal y que esa ausencia ha impedido la integración de información completa, comparable y actualizada para facilitar la toma de decisiones y garantizar un uso óptimo de los recursos disponibles.⁶ Lo anterior es de crucial importancia en el proceso de implementación

⁵ El Centro de Investigación para el Desarrollo, AC (CIDAC) es una institución que realiza análisis y presenta propuestas para el desarrollo de México en el mediano y largo plazos. El CIDAC está subvencionado por el gobierno de Estados Unidos a través de la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID).

⁶ Centro de Investigación para el Desarrollo, AC, “Reporte de hallazgos para el seguimiento y la evaluación de la implementación y operación del nuevo sistema de justicia penal en México”, CIDAC, México, 2013.

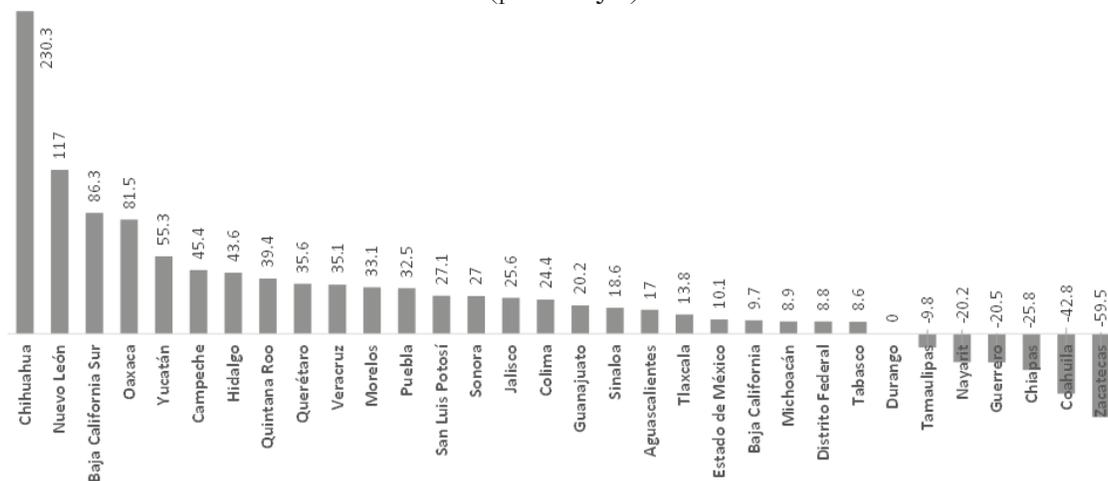
de las reformas derivadas del nuevo Código Nacional de Procedimientos Penales.

En lo referente al funcionamiento del aparato de justicia estatal, la investigación en referencia da a conocer una serie de indicadores ligados al ámbito presupuestario y al ejercicio financiero del sector justicia en los estados, aspectos igualmente relevantes para determinar la funcionalidad de las disposiciones contenidas en la nueva codificación procesal penal que deberá ser aplicable para todo el país en junio de 2016.

Entre los aspectos abordados por la supracitada investigación del CIDAC se encuentra un análisis en donde se examina la variación porcentual del gasto aprobado en los presupuestos de egresos de las entidades federativas durante el periodo 2010-2013 y en el que se calculó el incremento del presupuesto de las distintas procuradurías generales de justicia y de los diferentes tribunales superiores de justicia en los estados, para posteriormente analizar estas variaciones y contrastarlas con el presupuesto total estatal a fin de conocer en qué medida esa diferenciación ha afectado las funciones de procuración y administración de justicia. Tales elementos son determinantes en un diagnóstico sobre la inminente vigencia para todo el territorio nacional del nuevo código procesal penal.

En cuanto a la revisión de las variaciones porcentuales del gasto asignado a las procuradurías de justicia estatales y su descripción visual, los datos de la Gráfica 1 permiten apreciar que seis estados de la república (Zacatecas, Coahuila, Chiapas, Guerrero, Nayarit y Tamaulipas) registran decrementos que van desde 9.8% hasta 59.5% en el gasto en materia de procuración de justicia, mientras que el resto de las entidades —salvo Durango que no registra variaciones— muestra

Gráfica 1. Variación del gasto asignado a las procuradurías de justicia estatales, 2010-2013 (porcentajes)



Fuente: Centro de Investigación para el Desarrollo, AC. “Reporte de hallazgos para el seguimiento y la evaluación de la implementación y operación del nuevo sistema de justicia penal en México”, CIDAC, México, 2013.

incrementos que fluctúan entre 8.6% hasta 230 por ciento.⁷

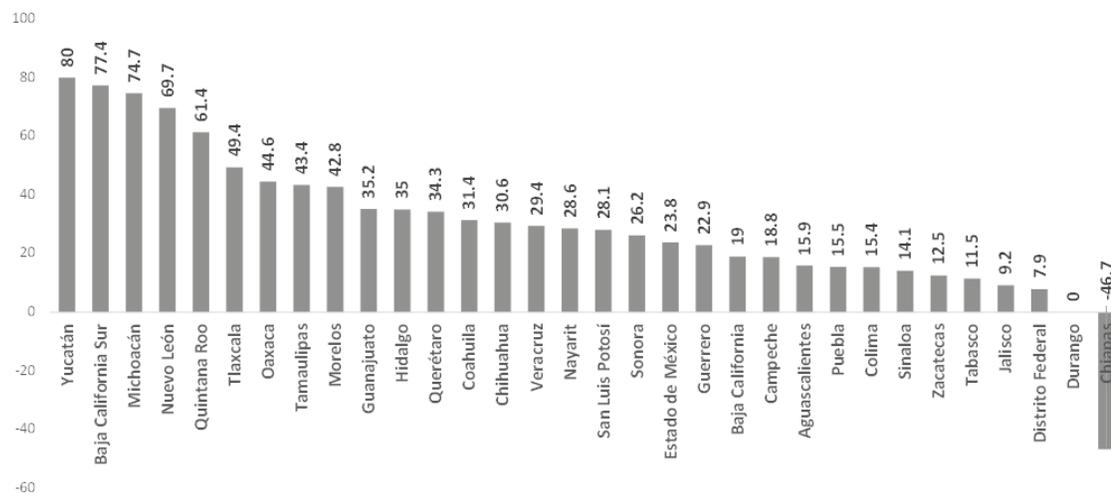
Un esquema similar al anterior es el que se incluye en la Gráfica 2, en donde se incorporan los datos correspondientes a las variaciones porcentuales del gasto asignado en las entidades federativas a sus tribunales de justicia en el periodo comprendido entre 2010 y 2013. Como se aprecia, sólo Chiapas registra un descenso en las asignaciones financieras a su Tribunal Superior de Justicia, y Durango no registra una variación porcentual por el mismo concepto, mientras que el resto de los estados registran incrementos porcentuales que van desde 7.9% hasta 80% en dicho periodo.

⁷ En la investigación no se menciona si las variaciones porcentuales del presupuesto asignado a la administración y procuración de justicia en las entidades federativas se registran en términos reales o nominales.

Para identificar los alcances y el significado de los datos que aparecen en las dos ilustraciones anteriores, la Gráfica 3 muestra el porcentaje del presupuesto de egresos de los estados que es asignado al sector justicia en cada una de las entidades federativas entre 2010 y 2013, es decir, la suma promedio del gasto correspondiente a las procuradurías y a los tribunales de justicia estatales. Como se advierte, hay una notable disparidad en los porcentajes registrados que van desde un mínimo de 1.8% del presupuesto estatal destinado a la procuración y la administración de justicia, hasta un máximo de 7.2 por ciento.

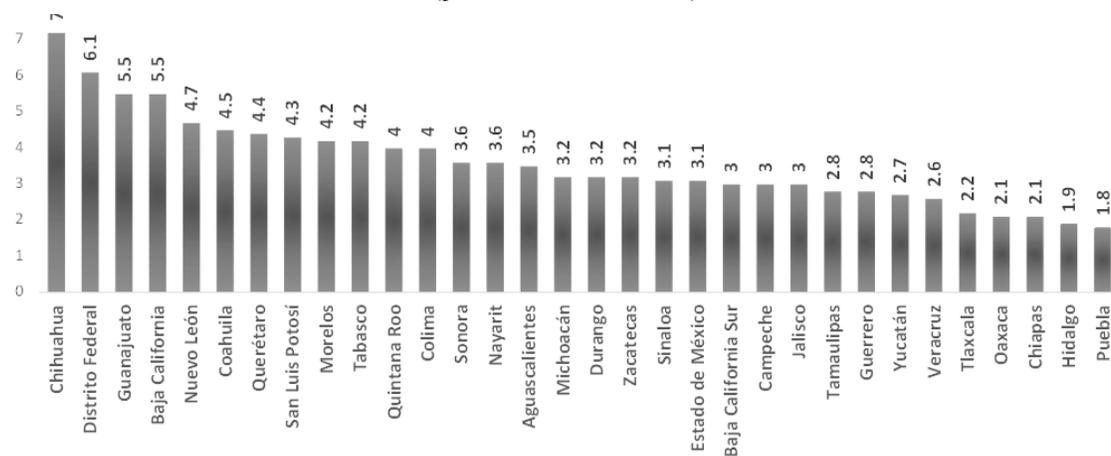
Por otro lado, es de tener presente también que uno de los instrumentos más comúnmente utilizados en fechas recientes en la evaluación de las políticas públicas ha sido el levantamiento de encuestas. Entre las instituciones que se

Gráfica 2. Variación del gasto asignado a los tribunales de justicia estatales, 2010-2013 (porcentajes)



Fuente: Centro de Investigación para el Desarrollo, AC. “Reporte de hallazgos para el seguimiento y la evaluación de la implementación y operación del nuevo sistema de justicia penal en México”, CIDAC, México, 2013.

Gráfica 3. Porcentaje de gasto que representa el sector justicia del presupuesto total estatal (promedio 2010-2013)

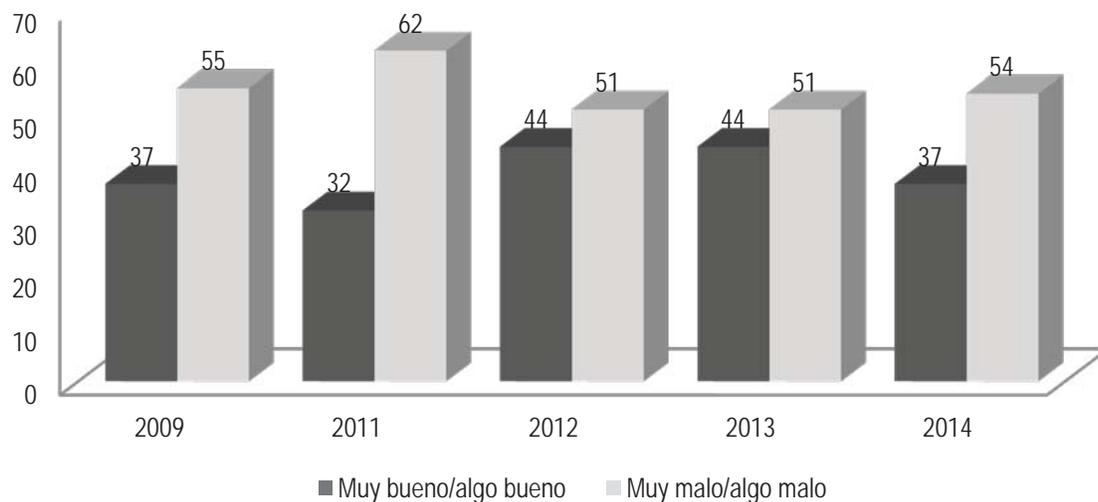


Fuente: Centro de Investigación para el Desarrollo, AC. “Reporte de hallazgos para el seguimiento y la evaluación de la implementación y operación del nuevo sistema de justicia penal en México”, CIDAC, México, 2013.

han abocado a la realización habitual de tales ejercicios destaca el caso del Pew Research Center,⁸ instancia que en agosto de 2014 llevó a cabo una consulta denominada Mexican President Peña Nieto's Ratings Slip with Economic Reform Fewer Mexicans Report Having Friends or Family in the U.S. Esa encuesta tiene por objeto identificar elementos de evaluación en torno a diversos rubros de la actual administración pública federal, al funcionamiento de los poderes, así como conocer la opinión ciudadana en torno a la labor desempeñada por el titular de la Presidencia de la República.

La Gráfica 4 permite identificar la opinión de los ciudadanos encuestados por el Centro de Investigaciones Pew entre 2009 y 2014 en torno al sistema de justicia en México y su influencia en la marcha cotidiana del país. Como se aprecia, en las cinco ocasiones que se ha levantado la encuesta ha prevalecido la percepción de que el sistema judicial tiene una mala o muy mala influencia en la marcha del país y por el contrario, quienes piensan que tal influjo es bueno o muy bueno ha sido inferior a quienes piensan lo opuesto en todos los años en que se ha efectuado ese ejercicio consultivo.

Gráfica 4. ¿Qué tipo de influencia tiene el sistema de justicia en México para determinar cómo van las cosas en el país? (porcentajes)



Fuente: Pew Research Center, Mexican President Peña Nieto's Ratings Slip with Economic Reform Fewer Mexicans Report Having Friends or Family in the U.S. Pew Center, USA, 2014.

⁸ El Pew Research Center es una institución no partidista con sede en Estados Unidos que efectúa labores de investigación y divulgación de los problemas y tendencias presentados en ese país y en el mundo. Dicho centro lleva a cabo sondeos de opinión pública, investigación demográfica, análisis de contenido de medios e investigación social empírica.

Tal evaluación es un indicador que permite identificar la magnitud de uno de los retos que enfrenta el nuevo Código Nacional de Procedimientos Penales como parte esencial del sistema de justicia en nuestro país.

Comentarios finales

El contexto en el que tuvo lugar la expedición del nuevo Código Nacional de Procedimientos Penales permite identificar también varios de sus retos. Aspectos de naturaleza presupuestal, infraestructura o de capacitación de personal, deben sumarse a otros desafíos de igual relevancia, como la necesidad de contar con legislación complementaria a nivel estatal y la expedición de protocolos de investigación y actuación de personal, todo ello frente a la pertinencia de identificar las fortalezas y debi-

lidades de la naciente legislación y del nuevo sistema de justicia penal.

Resalta además, que la nueva legislación deberá enfrentar la evaluación que al efecto lleven a cabo ambas cámaras del Congreso, de acuerdo con la información que les sea enviada por el Poder Judicial de la Federación, la Procuraduría General de la República, la Comisión Nacional de Seguridad, la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos y la Conferencia Nacional de Procuradores.

Asumiendo lo anterior y sin soslayar la patente relevancia multifactorial anotada, uno de los retos más serios de la nueva codificación será lograr el reconocimiento que al paso del tiempo los usuarios del sistema de justicia otorguen a los beneficios que pueda traer consigo el nuevo Código Nacional de Procedimientos Penales.

Reforma educativa y avances reportados en el Segundo Informe de Gobierno

Francisco J. Sales Heredia*

Esta somera investigación describe elementos relevantes en cuanto a las reformas de las leyes secundarias emanadas de la reforma constitucional y da cuenta del estado actual en la consumación de los mandatos constitucionales por parte de quien los debe implementar: el Ejecutivo.

Introducción

El 26 de febrero de 2013 se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* las reformas al artículo 3º constitucional. La iniciativa presidencial se expuso el 10 de diciembre de 2012, con la patente motivación de mejorar la calidad del Sistema Educativo Nacional. Para lograrlo, el Ejecutivo consideró necesario proponer al Congreso de la Unión la creación de un Servicio Profesional Docente que fijara las reglas de aplicación nacional para el ingreso,

* Doctor en Filosofía Política por la Universidad de Warwick, Inglaterra. Director del Área de Estudios Sociales del CESOP. Líneas de investigación: filosofía política, justicia distributiva, energía y pobreza. Correo electrónico: francisco.sales@congreso.gob.mx

promoción y permanencia en el sistema de los trabajadores de la educación; también proyectó la autonomía del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) para lograr un proceso de evaluación justo, e independiente de la autoridad del Ejecutivo.

En los transitorios de la reforma se incluye la creación de un Sistema de Información y Gestión Educativa que implica la realización de un censo de escuelas, maestros y alumnos; el involucramiento de los padres de familia, el fortalecimiento de la autonomía de gestión de las escuelas, ampliar su horario y prohibir alimento chatarra dentro de sus instalaciones.

En un proceso legislativo de dos meses y medio donde prácticamente no se realizaron cambios a la iniciativa del Ejecutivo, el Constituyente Permanente aprobó las reformas constitucionales e inició el proceso de reforma al Sistema Educativo Nacional básico.

La problemática educativa del país es descrita en la exposición de motivos de la reforma constitucional; para lo cual hace énfasis en lo señalado por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación a lo largo de varios años: existe una gran desigualdad en la

calidad de la oferta educativa que redundan en enorme desigualdad de oportunidades. Este diagnóstico puede ser profundizado desde muchos puntos de vista; por ejemplo, el INEE describe que la desigualdad de la calidad educativa —medida por los resultados en pruebas estandarizadas— no sólo existe entre sistemas privado-público, sino entre los diversos subsistemas públicos (rural-urbano, educación indígena, educación regular). No es verdad que la desigualdad educativa sea adjudicable únicamente al origen desigual en términos socioeconómicos de los educandos, sino principalmente al desastroso estado físico de muchas escuelas, de la falta de recursos para ofrecer un ambiente pedagógico moderno, de la falta de formación y compromiso de algunos maestros y directivos y de la desorganización de algunas de las autoridades educativas del país.

La respuesta a este problema creciente que deriva en malos resultados de los alumnos, en deserción, en falta de incentivos para continuar estudiando y en una formación terminal de mala calidad —que por supuesto no responde a las necesidades del país—, es la reforma al Sistema Educativo. La reforma constitucional sienta las bases modificatorias al decretar la creación de un servicio profesional del magisterio, el fortalecimiento del INEE y a iniciar un proceso de cambio del modelo pedagógico.

El refuerzo legislativo: las leyes secundarias

El 11 de septiembre de 2013 fueron publicadas en el DOF las reformas a la Ley General de Educación, la Ley General del Servicio Profesional Docente y la Ley del Instituto Nacional

para la Evaluación de la Educación, y el 9 de diciembre de 2013, las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal en materia educativa.

1. Ley General de Educación (LGE): sus reformas se concentran en fortalecer la labor docente en el lugar de trabajo, es decir, la escuela. La ley provee a los profesores diversos apoyos institucionales para realizar mejor su labor y establece una serie de vínculos con su evaluación, desde la selección de éstos, la evaluación de su desempeño y su formación continua. Para lograrlo, la LGE dispone el vínculo con el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y la participación estrecha de los padres de familia, tanto en el conocimiento de los procesos administrativos en la escuela como en las evaluaciones de los profesores. La LGE adicionalmente contempla la creación de un sistema de información que permita reducir la carga administrativa de los profesores y directivos escolares. Al mismo tiempo, esta disposición confiere atribuciones a la autoridad federal para emitir los lineamientos acerca de cómo cada escuela formulará programas de gestión escolar para resolver la problemática cotidiana.
2. La Ley General del Servicio Profesional Docente regula las etapas de ingreso, promoción, reconocimiento, formación continua y permanencia. Ésta es quizá la ley más impugnada por diversos grupos de profesores de distintas secciones del sindicato, especialmente de Oaxaca, Michoacán

y Guerrero. Argumentaban los profesores que la evaluación estandarizada es injusta dadas las condiciones desiguales del alumnado y de la infraestructura física donde ejercen su profesión.

La ley aborda precisamente dichas diferencias y establece una serie de etapas para evaluar y participar en el proceso de formación continua del profesorado y directivos; igualmente mandata la creación de varios sistemas de apoyo al docente, tanto técnicos como administrativos.

3. La Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación propone una serie de responsabilidades para el instituto, convirtiéndose de hecho en la autoridad independiente reguladora del proceso de evaluación:

El INEE tiene como tarea principal evaluar la calidad, el desempeño y los resultados del Sistema Educativo Nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior.

Para cumplir con ella debe:

- a) Diseñar y realizar las mediciones que correspondan a componentes, procesos o resultados del sistema;
- b) Expedir los lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas federal y locales para llevar a cabo las funciones de evaluación que les correspondan, y
- c) Generar y difundir información para, con base en ésta, emitir directrices que sean relevantes para contribuir a las decisiones tendientes a mejorar la calidad de la educación y su equidad

como factor esencial en la búsqueda de la igualdad social.

Aunado a lo anterior, el INEE coordinará el Sistema Nacional de Evaluación Educativa.¹

4. Las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal modifican —entre otros— el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) y lo transforma en Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (Fone). El FAEB consideraba una fórmula que incluía una distribución donde la mitad de la transferencia dependía de la matrícula, 10% a un índice de calidad educativa, 20 al rezago del gasto federal por alumno y el 20 restante según el gasto educativo estatal. La exposición de motivos justifica la reforma que establece la centralización de la nómina en dos motivos principalmente: la iniquidad de la distribución igualitaria y la doble negociación salarial en cada estado resultando en diferencias sustanciales en el pago. La iniquidad se refiere a que la fórmula establece una distribución relacionada al número de estudiantes matriculados; sin embargo, proveer el mismo servicio educativo tiene costos diferenciados según la zona donde vivan éstos. La fórmula del Fone contempla la población existente en edad de educación básica; es decir, la población potencial de atención. El Fone cubre así la matrícula de los maestros destinados a la población existente y se regula la creación de pla-

¹ Tomado del portal INEE.edu.mx

zas, pues depende de la población y no de la matrícula.

La iniciativa establece la creación de un programa especial para subsanar las necesidades de infraestructura de las escuelas.

Segundo Informe de Gobierno

El Segundo Informe de Gobierno del Ejecutivo remite expresamente a los avances realizados en el cumplimiento de los objetivos emanados de la reforma constitucional en materia educativa y sus leyes reglamentarias. En el apartado referente al desarrollo del potencial humano de los mexicanos con educación de calidad se describen los elementos de política pública desarrollados en los últimos meses. Si consideramos que el grueso de las leyes se publicaron en septiembre de 2013 y observamos el andamiaje institucional creado, la rapidez de las reformas institucionales muestra la capacidad de las instituciones de modificar inercias en corto tiempo.

El informe de resultados hace énfasis en la creación del Programa para el Desarrollo Profesional Docente. El programa difiere de los anteriores, pues está ligado por ley al Servicio Profesional Docente y vinculado con el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. En el marco de estas reformas se instaló la Coordinación del Servicio Profesional Docente y se aplicaron, bajo lineamientos establecidos por el INEE, los exámenes nacionales para la educación básica, educación media superior y directivos. Exámenes realizados los mismos días a nivel nacional por primera vez. Es claro que este es el primer paso de un proceso de capacitación profesional que dependerá del

Servicio Profesional Docente, si tomamos en cuenta una estructura de personal que cuenta con un millón 266 mil docentes frente a grupo y 92 mil directores, el reto para el proceso de capacitación y permanencia es enorme.

De igual forma, en el tiempo en que el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación ha iniciado su proceso de autonomía, con el nombramiento de nuevos miembros en su Junta de Gobierno, el INEE ha propuesto un calendario para coordinar el trabajo en el proceso de evaluación con las autoridades de la SEP y de la Coordinación del Servicio Profesional Docente. En las propuestas públicas, el INEE ha abierto un proceso de consulta con profesores y comunidades indígenas acerca de cómo debe llevarse a cabo el proceso de evaluación partiendo de cinco principios generales: un propósito claro de mejora de calidad y de equidad en la educación de calidad, realizar un proceso justo, con reconocimiento a la diversidad y con una participación que abone al consenso sobre el proceso.

Considerando que el proceso de evaluación es extremadamente complicado; partiendo de la situación actual y las expectativas creadas, es posible que la obtención de los resultados esperados sea lenta, tiempo que puede obrar en detrimento del objetivo final de mejorar la calidad y equidad de la educación.

En lo que respecta a la mejora de la infraestructura escolar —demanda constante del profesorado nacional—, el informe da cuenta del inicio de un diagnóstico técnico completo de los planteles en peor estado a partir de la cédula del reciente censo realizado por el INEGI y mandatado por la reforma constitucional para conocer el número de planteles, su descripción básica, el número de matrícula y el número de

trabajadores de diversos tipos relacionados con la educación. El diagnóstico inicial del Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (Inifed) es claramente demoledor: en el *Diario Oficial de la Federación* del 8 de mayo de 2014, el Inifed, al publicar su Programa Institucional 2014-2018, afirma que la virtual totalidad de la infraestructura educativa presenta deficiencias, ya sea por falta de mantenimiento o por una inadecuada construcción. Ahora bien, estamos hablando de 152 mil planteles, con sólo 112 mil construidos para ser escuelas, todos ellos con deficiencias.

Los recursos ejercidos para resolver este problema fueron de 10 mil millones de pesos y 3 mil millones dirigidos al Programa Escuelas Dignas con una inversión, en promedio, de un poco menos de un millón de pesos por escuela. El Inifed afirma en su programa que realiza diagnósticos técnicos e iniciará un proceso de certificación; no obstante, el monto de inversión es relativamente menor para la acumulación de necesidades por falta de mantenimiento.

Comentarios conclusivos

La reforma constitucional en materia educativa y las leyes secundarias aprobadas por su decreto conforman una oportunidad sin paralelo en los últimos años para reformar el Sistema Educativo. Es claro que los retos son enormes, especialmente al tratarse de un tema tan sensible, no sólo en términos presupuestales, sino en administración de recursos humanos y consolidación de sistemas institucionales que puedan resolver muchos de los problemas que el sistema presenta. Los problemas principalmente son de baja calidad y un creciente descrédito social hacia lo que puede aportar para la sociedad y el desarrollo individual de la educación. Así pues, el Segundo Informe de Gobierno que reporta el balance general de la administración pública federal del periodo 2013-2014, cumple con reportar el inicio de un proceso que requiere un apoyo continuo por muchos años para lograr cambiar al Sistema Educativo en su conjunto.

Estado laico y libertad religiosa: Segundo Informe de Gobierno

Yuriria Orozco Martínez*

Este artículo se compone de dos apartados. En el primero se hace una breve reflexión sobre las reformas constitucionales en torno al Estado laico, los actos de culto público, los medios de comunicación y los ministros de culto. En el segundo se revisan las acciones y los avances del Segundo Informe de Gobierno del presidente de la república (2013-2014) en materia religiosa.

Introducción

En las últimas décadas, México se ha caracterizado por una mayor pluralidad cultural, política y religiosa. Según el Censo de 2010, se calcula que 83.9% de la población es católica, 10.7% pertenece a otro tipo de confesión religiosa, principalmente evangélica y cristiana, y 4.6% no pertenece a ninguna religión. Entre tanto, hay un total de 7,564 asociaciones religiosas y 67,777 ministros de culto.¹

* Licenciada en Sociología por la UNAM. Investigadora del área de Estudios Sociales del CESOP. Correo electrónico: ymaror9@gmail.com

¹ Secretaría de Gobernación (Segob) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Panorama de las religiones en México 2010*, México, INEGI-Segob, 2010, en

En este marco, el Estado mexicano se ha ocupado tanto de garantizar el derecho humano a la libertad religiosa,² como de fortalecer los principios y las instituciones que rigen al Estado laico.³

[<http://www.asociacionesreligiosas.gob.mx/es/AsociacionesReligiosas/Publicaciones>] (consulta: 3 de septiembre de 2014).

² Según Jorge Adame, la libertad humana es la facultad de elegir y decidir acerca de la propia conducta sin coacción externa o interna. La libertad religiosa es la libertad de todo ser humano de relacionarse con Dios: “La elección de una religión no es un acto que se agote en sí mismo, pues implica la práctica posterior de una serie de actos que son consecuencia de la adopción de una religión, de modo tal que la libertad religiosa no se agota en la opción por una religión, sino implica la libertad de practicar los actos que son consecuencia de la opción religiosa. Los actos en los que se ejerce la opción religiosa son fundamentalmente cuatro: I) la práctica de actos de culto; II) la conformación de la propia vida de acuerdo a la opción religiosa; III) la asociación entre creyentes, y IV) la difusión de la religión”. Véase Jorge Adame, *Estado laico y libertad religiosa*, en [<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3100/6.pdf>].

³ El sociólogo Roberto Blancarte define la laicidad como “un régimen social de convivencia cuyas instituciones políticas están legitimadas principalmente por la soberanía popular y [ya] no por elementos religiosos”. Aunado a ello, señala que en México el Estado laico “se ha constituido en el garante de muchas libertades y derechos que antes no existían o no eran reconocidos.” A su vez, para la socióloga francesa Danièle Hervieu-Léger, la laicidad “no se opone primeramente a la religión

En nuestro país, el Estado laico y la libertad religiosa se garantizan en los artículos 1°, 3°, 24, 40 y 130 de la Constitución mexicana (véase Cuadro 1). El artículo 1° establece que toda persona tiene derecho a gozar de los derechos reconocidos tanto en la Constitución mexicana como en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte. Los principales instrumentos internacionales para el efecto son la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos; ambos, en sus artículos 18 aluden a la libertad religiosa (véase Anexo). Asimismo, la Constitución mexicana estipula en el artículo 3° que “la educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa”. A su vez, en el artículo 24 se reconoce “la libertad de convicciones éticas, de conciencia y de religión, y a tener o adoptar, en su caso, la de su agrado”. A saber, es el artículo 40 constitucional el que rige el carácter laico del Estado mexicano, y el 130 confirma que “el principio histórico de la separación del Estado y las iglesias orienta las normas contenidas en el mismo [artículo].” Por otra parte, la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público,⁴ en el artículo 3° ratifica: “El Estado mexicano es

en cuanto tal, sino a la tutela clerical que la institución religiosa pretendía hacer pasar sobre el poder político”. Véase Roberto Blancarte, “El porqué de un Estado laico”, en Roberto Blancarte (coord.), *Los retos de la laicidad y la secularización en el mundo contemporáneo*, México, Colmex, 2008, p. 44 y Danièle Hervieu Léger, *El peregrino y el convertido*, México, Helénico, 2004, p. 225.

⁴ La Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público (LARCP) fue promulgada el 15 de julio de 1992. La LARCP cumple un papel fundamental al darle una figura jurídica a las asociaciones religiosas, y con ello establecer tanto sus derechos como obligaciones en apego al marco constitucional y normativo vigente.

laico. El mismo ejercerá su autoridad sobre toda manifestación religiosa, individual o colectiva, sólo en lo relativo a la observancia de la Constitución, tratados internacionales ratificados por México y demás legislación aplicable y la tutela de derechos de terceros.”

Reformas constitucionales en materia religiosa

Estado laico

El 30 de noviembre de 2012 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto de reforma del artículo 40 constitucional. La reforma fue resultado de diversas iniciativas presentadas ante la Cámara de Diputados en el lapso de febrero de 2006 a diciembre de 2009. En su preparación participaron, a través de dos reuniones realizadas con ese motivo, académicos y organismos de la sociedad civil.⁵

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Este artículo constitucional establece los principios fundamentales y los ejes rectores del Estado afirmando que es voluntad del pueblo

⁵ Véase Ruperto Patiño Manffer, “La reforma del artículo 40 constitucional”, en Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, p. 417, en [<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3101/28.pdf>].

Cuadro 1. Marco constitucional mexicano en materia religiosa

<i>Artículo Constitucional</i>	<i>Contenido</i>	<i>Fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación</i>
1°	<p style="text-align: center;"><i>Título Primero</i> <i>Capítulo I</i> <i>De los Derechos Humanos y sus Garantías</i></p> <p>“[...] todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.</p> <p>Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia [...]”.</p> <p>“Queda prohibida toda discriminación motivada por [...] la religión, las opiniones, o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas [...]”.</p>	10-06-2011
3°	<p>“[...] El Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos.</p> <p>I. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, dicha educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa;</p> <p>II. El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios [...]”</p>	26-02-2013
5°	<p>“[...] El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad de la persona por cualquier causa [...]”.</p>	20-01-1992
24	<p>“Toda persona tiene derecho a la libertad de convicciones éticas, de conciencia y de religión, y a tener o adoptar, en su caso, la de su agrado. Esta libertad incluye el derecho de participar, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, en las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, siempre que no constituyan un delito o falta penados por la ley. Nadie podrá utilizar los actos públicos de expresión de esta libertad con fines políticos, de proselitismo o de propaganda política”.</p>	19-07-2013
27	<p>I...</p> <p>II. Las asociaciones religiosas que se constituyan en los términos del artículo 130 y su ley reglamentaria tendrán capacidad para adquirir, poseer o administrar, exclusivamente, los bienes que sean indispensables para su objeto, con los requisitos y limitaciones que establezca la ley reglamentaria;</p> <p>III a XX...”.</p>	28-01-1992

40	<p style="text-align: center;"><i>Título Segundo</i> <i>Capítulo I</i> <i>De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno</i></p> <p>“Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.</p>	30-11-2012
130	<p>“[...] Corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión legislar en materia de culto público y de iglesias y agrupaciones religiosas. La ley reglamentaria respectiva, que será de orden público, desarrollará y concretará las disposiciones siguientes:</p> <p>a) Las iglesias y las agrupaciones religiosas tendrán personalidad jurídica como asociaciones religiosas una vez que obtengan su correspondiente registro. La ley regulará dichas asociaciones y determinará las condiciones y requisitos para el registro constitutivo de las mismas.</p> <p>b) Las autoridades no intervendrán en la vida interna de las asociaciones religiosas;</p> <p>c) Los mexicanos podrán ejercer el ministerio de cualquier culto. Los mexicanos así como los extranjeros deberán, para ello, satisfacer los requisitos que señale la ley;</p> <p>d) En los términos de la ley reglamentaria, los ministros de cultos no podrán desempeñar cargos públicos. Como ciudadanos tendrán derecho a votar, pero no a ser votados. Quienes hubieren dejado de ser ministros de cultos con la anticipación y en la forma que establezca la ley, podrán ser votados.</p> <p>e) Los ministros no podrán asociarse con fines políticos ni realizar proselitismo a favor o en contra de candidato, partido o asociación política alguna. Tampoco podrán en reunión pública, en actos del culto o de propaganda religiosa, ni en publicaciones de carácter religioso, oponerse a las leyes del país o a sus instituciones, ni agraviar, de cualquier forma, los símbolos patrios.</p> <p>Queda estrictamente prohibida la formación de toda clase de agrupaciones políticas cuyo título tenga alguna palabra o indicación cualquiera que la relacione con alguna confesión religiosa. No podrán celebrarse en los templos reuniones de carácter político.</p> <p>La simple promesa de decir verdad y de cumplir las obligaciones que se contraen, sujeta al que la hace, en caso de que faltare a ella, a las penas que con tal motivo establece la ley.</p> <p>Los ministros de cultos, sus ascendientes, descendientes, hermanos y cónyuges, así como las asociaciones religiosas a que aquellos pertenezcan, serán incapaces para heredar por testamento, de las personas a quienes los propios ministros hayan dirigido o auxiliado espiritualmente y no tengan parentesco dentro del cuarto grado.</p> <p>Los actos del estado civil de las personas son de la exclusiva competencia de las autoridades administrativas en los términos que establezcan las leyes, y tendrán la fuerza y validez que las mismas les atribuyan.</p> <p>Las autoridades federales, de los estados y de los municipios tendrán en esta materia las facultades y responsabilidades que determine la ley”.</p>	

Fuente: Elaboración propia a partir de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_07jul14.pdf (fecha de consulta: 4 de septiembre de 2014).

mexicano constituirse no sólo como una república representativa, democrática y federal, sino también laica.

Cabe señalar que anterior a la reforma al artículo 40, la laicidad en México estaba establecida en los artículos 3º, 5º, 24, 27 y 130 constitucionales que reconocían el principio de separación entre el Estado y la Iglesia, y buscaban delimitar el campo de acción de uno y otro. En otras palabras, si bien con las reformas de 1992 se reconocía una separación en el ámbito educativo, un no intervencionismo en el terreno de lo religioso y un jurisdiccionalismo sobre los efectos sociales de las manifestaciones religiosas; con la modificación al artículo 40 la laicidad quedaba explícitamente establecida en la Constitución y con ello se refrendaba que, más allá del principio de separación, el Estado debería garantizar el disfrute de los derechos y la incorporación de nuevas libertades que devían del consenso social.

Actos de culto público

El 15 de diciembre de 2011 la Cámara de Diputados aprobó un proyecto de reforma al artículo 24 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el 11 de febrero de 2013 lo avaló la Cámara de Senadores. El decreto de reforma fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de julio de 2013.

Artículo 24. Toda persona tiene derecho a la libertad de convicciones éticas, de conciencia y de religión, y a tener o adoptar, en su caso, la de su agrado. Esta libertad incluye el derecho de participar, individual o colectivamente, tanto

en público como en privado, en las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, siempre que no constituyan un delito o falta penados por la ley. Nadie podrá utilizar los actos públicos de expresión de esta libertad con fines políticos, de proselitismo o de propaganda política.⁶

[Derogado]

El Congreso no puede dictar leyes que establezcan o prohíban religión alguna. Los actos religiosos de culto público se celebrarán ordinariamente en los templos. Los que extraordinariamente se celebren fuera de éstos se sujetarán a la ley reglamentaria.

Sin embargo, para Raúl González Schmal, dicha reforma no amplió realmente el ámbito de la libertad religiosa, esto es, “donde se reconociera que el derecho a la libertad religiosa, incluye, sí, por supuesto, la libertad de culto, pero no sólo ésta sino también sus diferentes manifestaciones en el ámbito de lo público, de lo colectivo, de lo social, de lo educativo, etcétera”.⁷ Lo anterior permitiría, continúa González, consagrar en la Constitución el derecho a libertad religiosa en los términos que lo concibe el derecho internacional de los derechos humanos y los instrumentos internacionales sobre esa materia, ya suscritos por el Estado mexicano.

Por otra parte, en lo que se refiere al permiso previo de las autoridades municipales estatales o federales, Jorge Adame establece que

⁶ Véase *Diario Oficial de la Federación*, Decreto por el que se reforma el artículo 24 de la Constitución política de los Estados Unidos, en [http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5307401&fecha=19/07/2013] (consulta: 9 de septiembre de 2014).

⁷ Raúl González Schmal, “Breve análisis de la reforma al artículo 24 constitucional”, en defensor, abril de 2013, p. 47.

hay una contradicción con el régimen de libertad religiosa debido a que no tiene sentido que se les exija un permiso previo cuando el acto se realiza fuera de los templos:

[...] máxime por las disposiciones de los tratados de derechos humanos, que se refieren expresamente a la libertad de practicar la religión en público o en privado. El permiso sólo tiene razón de ser cuando la celebración del acto público afecte un bien público o de uso común, como las calles, las plazas u otros lugares públicos, de modo que el permiso se pide, no para la celebración del acto de culto, sino para el uso y afectación de los bienes públicos.⁸

Medios de comunicación

El 8 de junio del presente año, la Cámara de Diputados aprobó la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y la Ley del Sistema Público de Radiodifusión de México. Se subraya la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión debido a que generó una serie de demandas por parte de la Arquidiócesis Primada de México. Mediante el semanario *Desde la fe*, en su editorial, señalaron:

[...] el nuevo marco en materia de telecomunicaciones debería abrir la discusión en el Poder Legislativo en cuanto a la propiedad de medios de comunicación para las iglesias y distintas confesiones [...] ya que el derecho a la información y al uso de medios de comunica-

⁸ Jorge Adame Goddard, “Estado laico y libertad religiosa”, en Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, p. 38, en [http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3100/6.pdf].

ción son prerrogativas cuyos beneficios llegan a todos, incluso a las asociaciones religiosas.⁹

Ahora bien, cabe recordar que la discusión sobre el tema de la libertad religiosa a través de los medios masivos había estado presente tiempo atrás, sobre todo en lo que concierne a la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, que en los artículos 16 y 21 se refiere a los medios de comunicación social. El artículo 16, párrafo segundo, señala que:

... las asociaciones religiosas y los ministros de culto no podrán poseer o administrar, por sí o por interpósita persona, concesiones para la explotación de estaciones de radio, televisión o cualquier tipo de telecomunicación, ni adquirir, poseer o administrar cualquiera de los medios de comunicación masiva. Se excluyen de la presente prohibición las publicaciones impresas de carácter religioso.

Por su parte, los párrafos segundo y tercero del artículo 21 indican que:

... las asociaciones religiosas únicamente podrán, de manera extraordinaria, transmitir o difundir actos de culto religioso a través de medios masivos de comunicación no impresos, previa autorización de la Secretaría de Gobernación. En ningún caso, los actos religiosos podrán difundirse en los tiempos de radio y televisión destinados al Estado [...] Los organizadores, patrocinadores, concesionarios o

⁹ Véase “Medios de comunicación para las iglesias, cuestión de laicidad”, en Sistema Informativo de la Arquidiócesis de México (Siame), 24 de agosto de 2014, en [http://www.siame.mx/apps/info/p/?a=12194&z=32] (consulta: 5 de septiembre de 2014).

propietarios de los medios de comunicación serán responsables solidariamente, junto con la asociación religiosa de que se trate, de cumplir con las disposiciones respecto de los actos de culto público con carácter extraordinario.¹⁰

De este modo, para Soberanes:

... lo prescrito en los incisos [(sic) párrafos] segundo y tercero del artículo 21 es violatorio del derecho fundamental de libertad religiosa [...] Más aún, cuando se exige la autorización previa de la Secretaría de Gobernación para poder transmitir ceremonias religiosas por medios electrónicos nos hace pensar en la censura previa propia de los regímenes autoritarios y símbolo claro de violación a la libertad de expresión en todas sus formas, consagrada en los artículo 6° y 7° de la Constitución General de la República.¹¹

Los ministros de culto

Por otro lado, el Pleno de la Cámara de Diputados aprobó en mayo del presente año el dictamen que expidió la nueva Ley General en Materia de Delitos Electorales;¹² el Ejecutivo federal la decreta y publica en el *Diario Ofi-*

¹⁰ Véase Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, en [<http://www.asociacionesreligiosas.gob.mx/work/models/AsociacionesReligiosas/pdf/Larycp/Espanol.pdf>] (consulta: 7 de septiembre de 2014).

¹¹ Véase José Luis Soberanes Fernández, *Derechos de los creyentes*, México, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura/UNAM, 2000, pp. 55 y 56.

¹² LXII Legislatura, Cámara de Diputados, “Aprueban la Ley General en Materia de Delitos Electorales”, en Boletín núm. 3596, del 14 de mayo de 2014, en [<http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2014/Mayo/14/3596-Diputados-aprueban-Ley-General-en-materia-de-Delitos-Electorales>].

cial de la Federación del 23 de mayo del mismo año. No obstante, en el mes de junio, la misma Cámara modificó el artículo 16 de la ley, publicándose en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de junio de 2014.¹³ La modificación radica en la eliminación de la palabra “orienten”.

La modificación fue susceptible de debate al considerar que quitando la palabra “orientar” se estaría soslayando lo que apunta el inciso e) del artículo 130 constitucional, que prohíbe a los ministros de culto realizar proselitismo en favor o en contra de candidato, partido o asociación política.

Así pues, para José Sánchez Rodríguez, de la asociación civil El Observatorio de la Laicidad, la modificación del artículo 16 permite acrecentar el poder de los jerarcas de la Iglesia católica en México al otorgarles el permiso de orientar el voto (ya que éste no queda explícitamente prohibido) y, por tanto, exonerarlos de “castigo”, lo que permitiría “sepultar el espíritu de la laicidad del Estado mexicano” y fortalecer al candidato a elección popular de los jerarcas católicos.¹⁴

De igual forma, para algunas voces de la vida pública del país se tomó con reservas la modificación, principalmente ante lo que para algunos significaría atentar contra el Estado laico y otorgar poder a ministros de culto.¹⁵

¹³ Véase Decreto por el que se reforman los artículos 7, fracciones VII y XIV; 9, fracción VII; 10, primer párrafo y fracciones I y II; 11, fracción I y 16 de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, del 27 de junio de 2014, en [http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5350404&fecha=27/06/2014].

¹⁴ Véase El Observatorio de la Laicidad [<http://laicismo.org/listado.php?tg=770>].

¹⁵ En Brasil se estima que 60% de la población es católica y que hay alrededor de 23 millones de evangélicos. Se resalta que en el proceso electoral —el cual se llevará

<i>Primera publicación mayo 2014</i>	<i>Modificación junio 2014</i>
<p><i>Artículo 16.</i></p> <p>Se impondrán de cien hasta quinientos días multa a los ministros de culto religioso que, en el desarrollo de actos propios de su ministerio, o a quien en el ejercicio del culto religioso, presionen u orienten el sentido del voto o induzcan expresamente al electorado a votar o abstenerse de votar por un candidato, partido político o coalición.</p>	<p><i>Artículo 16.</i></p> <p>Se impondrán de cien hasta quinientos días multa a los ministros de culto religioso que, en el desarrollo de actos propios de su ministerio, o a quien en el ejercicio del culto religioso, presionen el sentido del voto o induzcan expresamente al electorado a votar o abstenerse de votar por un candidato, partido político o coalición.</p>

El Segundo Informe de Gobierno del presidente de la república (2013-2014), en materia religiosa

En el Segundo Informe de Gobierno del presidente Enrique Peña Nieto (2013-2014), en la meta nacional denominada México en Paz,¹⁶

a cabo en octubre del presente año, en donde se disputarán diversos puestos de elección popular, entre ellos, el de los poderes Ejecutivo y Legislativo, así como diversas gubernaturas— participarán 274 pastores y obispos para contender por escaños en el Congreso Nacional, así como en 26 estados. En São Paulo, 40 evangélicos se presentan para contender por una diputación federal o estatal y en Río de Janeiro, dos. Actualmente, en el Congreso de Brasil hay 68 diputados y 3 senadores evangélicos. Cabe señalar, que personas de grupos religiosos están presentes en 16 partidos diferentes, de éstos, tres han sido creados por evangélicos (PRB, PSC y PR). En el caso de los ministros de culto católico no pueden contender a cargos de elección popular ya que el derecho canónico se los prohíbe. Véase Juan Arias, “¿Es justo que pastores y sacerdotes concurren a las elecciones?”, en El país, en [http://internacional.elpais.com/internacional/2014/08/07/actualidad/1407370442_501827.html].

¹⁶ Véase Segundo Informe de Gobierno del presidente de la república, 2013-2014, en [<http://www.presidencia.gob.mx/segundoinforme>](consulta: 2 de septiembre de 2014).

se abordaron las acciones y los avances que el gobierno federal ha llevado a cabo en materia religiosa, con lo que el Ejecutivo considera que al garantizar la libertad religiosa se promueve la paz social.

Es en este sentido que para vigilar el cumplimiento de la ley y las disposiciones que rigen a las asociaciones religiosas y culto público, Peña Nieto señala que los resultados de sus acciones fueron dirigidas a promover la laicidad, reconocer la pluralidad de creencias, fomentar su relación armónica y garantizar la libertad religiosa.

En el Informe establece que se otorgó el registro constitutivo a 184 nuevas asociaciones religiosas, por lo que se suma un total de 8,053. También fueron expedidas 1,599 declaratorias para que las asociaciones religiosas adquirieran bienes inmuebles. Y fueron atendidas 779 solicitudes en las que se avisaba sobre la apertura de templos o locales, bienes inmuebles destinados al culto público. Por otra parte, fueron autorizadas 270,674 transmisiones de actos de culto religioso a través de medios masivos de comunicación no impresos (radio y televisión).

De la misma manera, el gobierno de la república puntualizó que bajo su carácter laico,

ha dado a las asociaciones religiosas un trato igualitario ante la ley, al emitirse 4,566 resoluciones para que diversos ministros de culto o asociados religiosos extranjeros obtuvieran la visa para realizar actividades en el país.

A su vez, ha fomentado entre las asociaciones religiosas el conocimiento sobre sus

derechos y obligaciones. Así pues, se hace referencia al registro de 32,264 tomas de nota de organizaciones religiosas, acción que fomenta el conocimiento del contenido de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, así como de su Reglamento y demás normatividad que regula el carácter social de dichas

Cuadro 2. Comparativo entre el Sexto Informe de Gobierno (2011-2012) del presidente Felipe Calderón y el Primer (2012-2013) y el Segundo Informe de Gobierno (2013-2014) del presidente Enrique Peña en materia religiosa

<i>Sexto Informe de Gobierno (2011-2012)</i>	<i>Primer Informe de Gobierno (2012-2013)</i>	<i>Segundo Informe de Gobierno (2013-2014)</i>
Se otorgó el registro constitutivo a 140 nuevas asociaciones. En 2012, estaban registradas 7, 719.	Se otorgó el registro a 80 asociaciones religiosas. En 2013 estaban registradas 7,870 organizaciones a nivel nacional.	Se otorgó el registro a 184 asociaciones religiosas. En 2014 estaban registradas 8,053 organizaciones a nivel nacional.
Se emitieron 5,835 permisos para la internación y/o legal estancia de ministros de culto y asociados religiosos de origen extranjero.	Se registraron 2,756 opiniones favorables para que ministros de culto y asociados religiosos de origen extranjero obtuvieran la visa para que pudieran ejercer su actividad.	Señala que se otorgaron 4,566 opiniones favorables para que los ministros de culto y asociados religiosos de origen extranjero de diversas corrientes religiosas obtuvieran la visa como visitantes sin permiso para realizar actividades remuneradas o como residentes temporales.
s/D	En relación a actividades de capacitación y difusión de la Ley y Normatividad que permite la regulación jurídica en materia religiosa, el Estado mexicano impartió 20 talleres.	Se reportaron acciones de capacitación, a través de la realización de 52 talleres.
Se dictaminaron 43,158 avisos de actos de culto extraordinario fuera de los templos.	Se dictaminaron 7,691 actos de culto público extraordinario, con base en los avisos presentados por diversas asociaciones religiosas o ministros de culto.	Se recibieron 44,346 avisos de actos de culto público extraordinario fuera de los templos presentados por asociaciones y/o agrupaciones religiosas e iglesias.
Fueron autorizadas 113,692 transmisiones de actos con contenido religioso a través de medios de comunicación masiva (radio y televisión).	Fueron autorizadas 69,042 transmisiones.	Fueron autorizadas 270,674 transmisiones.

Fuente: Elaboración propia a partir del Sexto Informe de Gobierno 2011-2012. Disponible en: <http://es.slideshare.net/jisj20/sesto-informe-de-gobierno-de-felipe-caldern-2012> (fecha de consulta: 12 de septiembre de 2014), y el Primer Informe de Gobierno 2012-2013 y el Segundo Informe de Gobierno 2013-2014. Disponible en: <http://www.presidencia.gob.mx/informe/> (fecha de consulta: 5 de septiembre de 2014).

asociaciones. A ello se suman las acciones de asesoría que se brindaron a 1,896 asociaciones y agrupaciones religiosas a través de sus ministros de culto, representantes legales y gestores. Asimismo, se llevaron a cabo 52 talleres a lo largo del país, sobre el marco normativo en la materia.

En tanto, con el fin de fomentar un ambiente de tolerancia y diálogo entre miembros de asociaciones religiosas, el Ejecutivo se ha dado a la tarea de atender seis conflictos ocasionados por motivos de intolerancia religiosa; y ha promovido el diálogo, entre líderes de asociaciones religiosas y funcionarios de diferentes niveles de gobierno, efectuando seis reuniones entre las partes. Se destaca el trabajo con miembros de la Conferencia del Episcopado Mexicano (CEM), así como líderes y representantes de comunidades cristianas evangélicas (Cuadro 2).

Comentarios finales

Con la revisión a algunas reformas constitucionales y legales en materia religiosa pudimos constatar que se han registrado avances y la ampliación de acciones por parte del Estado mexicano para garantizar el derecho humano de la libertad religiosa y fortalecer los principios y las instituciones que rigen al Estado laico.

A partir del aspecto comparativo del Cuadro 2, se aprecia la existencia de un consenso para sujetarse al régimen jurídico vigente en la materia. Lo avalan las 8,053 asociaciones religiosas registradas actualmente. Los datos entre los tres informes presidenciales hacen suponer que el Estado mexicano ha tratado de dar respuesta a las solicitudes que en el marco

de la ley solicitan las asociaciones, ministros de culto u otros de sus miembros.

Por otra parte, comparando los tres informes gubernamentales más recientes se observa que en el periodo 2012-2013 hay una disminución de actividades y acciones en materia religiosa, lo que implica un ajuste administrativo por el cambio de gobierno.

Ahora bien, a diferencia del Primer Informe de Gobierno, en el Segundo se fomenta el diálogo entre el Estado mexicano y las tradiciones religiosas. Se resalta que dichas acciones sólo se remiten a algunos de los líderes de la Iglesia católica y a ministros de culto de iglesias evangélicas y cristianas, pero no se hace mención de otro tipo de asociaciones que pertenezcan a diferentes tradiciones religiosas o de culto. Así pues, se considera que la ampliación del diálogo con otras asociaciones religiosas fortalecería uno de los principios del Estado laico: otorgar un trato igualitario a los diferentes credos que integran la pluralidad religiosa del país.

Por último, cabe señalar que todavía persisten temas y problemas abiertos sobre los cuales la teoría constitucional y la jurisprudencia de los tribunales nacionales e internacionales deberán seguir cavilando.

En términos generales, algunos especialistas han propuesto reformas que se dirijan a una mayor vigencia de los derechos humanos en México; es decir, elaborar una nueva ley reglamentaria del derecho de libertad religiosa o de creencia que sustituya la actual Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público para que cada persona pueda emprender los proyectos que desea con la mayor libertad y vivir como se lo dicte su conciencia: adoptando o no cualquier credo religioso.

Anexo I. El derecho humano de la libertad religiosa

En el derecho internacional de los derechos humanos son varios los preceptos que tienen por objeto regular y proteger la libertad religiosa. En primer lugar encontramos la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobada por la IX Conferencia Interamericana en 1948, y cuyo artículo tercero establece lo siguiente:

Toda persona tiene el derecho de profesar libremente una creencia religiosa y de manifestarla y practicarla en público y en privado.

Pocos meses después arribó la Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948, en la que se amplía el concepto de *libertad religiosa* al señalar en su artículo 18 que:

Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de cambiar de religión o de creencia, así como la libertad de manifestar su religión o su creencia, individual y colectivamente, tanto en público como en privado, por la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia.

Posteriormente empezaron a aparecer los pactos, los cuales ya implicarían una obligación por parte de los Estados ratificantes. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) —que está en vigor en México desde el 23 de junio de 1981— en el artículo 18 indica lo siguiente:

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de tener o de adoptar la religión o las creencias de su elección, así como la libertad de manifestar su religión o sus creencias, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, mediante el culto, la celebración de los ritos, las prácticas y la enseñanza.
2. Nadie será objeto de medidas coercitivas que puedan menoscabar su libertad de tener o de adoptar la religión o las creencias de su elección.
3. La libertad de manifestar la propia religión o las propias creencias estará sujeta únicamente a las limitaciones prescritas por la ley que sean necesarias para proteger la seguridad, el orden, la salud o la moral públicos, o los derechos y libertades fundamentales de los demás.
4. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso de los tutores legales, para garantizar que los hijos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

Por otro lado, hay que destacar el artículo 12 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), la cual establece que:

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de conciencia y de religión. Este derecho implica la libertad de conservar su religión o sus creencias, o de cambiar de religión o de creencias, así como la libertad de profesar y divulgar su religión o sus creencias, individual o colectivamente, tanto en público como en privado.
2. Nadie puede ser objeto de medidas restrictivas que puedan menoscabar la libertad de conservar su religión o sus creencias o de cambiar de religión o de creencias.
3. La libertad de manifestar la propia religión y las propias creencias está sujeta únicamente a las limitaciones prescritas por la ley y que sean necesarias para proteger la seguridad, el orden, la salud o la moral públicos o los derechos o libertades de los demás.
4. Los padres, y en su caso los tutores, tienen derecho a que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

Se puede observar que la Convención reproduce casi literalmente el contenido del artículo 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. No obstante, hay algunas diferencias entre la CADH y el PIDCYP que es necesario a continuación resaltar: a) el PIDCYP habla de libertades de pensamiento, de conciencia y de religión, pero únicamente regula la tercera. En cambio la CADH sólo contempla las libertades de conciencia y de religión, no la del pensamiento y b) el PIDCYP señala algunos casos a través de los cuales se manifiesta la libertad religiosa: actos de culto, observancia de ritos, de prácticas y de enseñanza. La CADH, por el contrario, no indica los actos en los que se manifiesta la religión pero habla sobre divulgarla.

Por último, cabe mencionar que hay algunos instrumentos sectoriales de derecho internacional de los derechos humanos que también hacen referencia a libertad religiosa, como es el artículo 12 de la Convención Internacional sobre la protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, adoptada por la Asamblea General de la ONU en 1990, y en la que se establece:

1. Los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión. Ese derecho incluirá la libertad de profesar o de adoptar la religión o creencia de su elección, así como la libertad de manifestar su religión o creencia, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, mediante el culto, la celebración de ritos, las prácticas y la enseñanza.

2. Los trabajadores migratorios y sus familiares no serán sometidos a coacción alguna que limite su libertad de profesar y adoptar una religión o creencia de su elección.
3. La libertad de expresar la propia religión o creencia sólo podrá quedar sometida a las limitaciones que se establezcan por ley y que sean necesarias para proteger la seguridad, el orden, la salud y la moral públicos o los derechos y las libertades fundamentales de los demás.
4. Los Estados Partes en la presente Convención se comprometen a respetar la libertad de los padres, cuando por lo menos uno de ellos sea trabajador migratorio, y, en su caso, de los tutores legales para hacer que los hijos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

Asimismo, la Convención de los Derechos del Niño de 1989 reconoce en su artículo 14 lo siguiente:

1. Los Estados Partes respetarán el derecho del niño a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión.
2. Los Estados Partes respetarán los derechos y deberes de los padres y, en su caso, de los representantes legales, de guiar al niño en el ejercicio de su derecho de modo conforme a la evolución de sus facultades.
3. La libertad de profesar la propia religión o las propias creencias estará sujeta únicamente a las limitaciones prescritas por la ley, que sean necesarias para proteger la seguridad, el orden, la moral o la salud públicos o los derechos y libertades fundamentales de los demás.

Aprobación de Enrique Peña Nieto, reformas y percepción de la economía

Gustavo Meixueiro Nájera*

Arón Baca Nakakawa**

El presente artículo inicia con la evaluación del mandatario a lo largo de sus dos primeros años de gobierno. Posteriormente se estudian los datos de la última encuesta telefónica en la que se preguntó por la aprobación para las principales áreas de gobierno. A continuación se analizan la evolución de las perspectivas económicas y el efecto de las reformas estructurales. Por último se da paso a los comentarios finales.

Contexto

Durante el segundo semestre de 2013 la aprobación del actual presidente sufrió una caída

* Candidato a doctor en Gestión Estratégica y Políticas de Desarrollo por la Universidad Anáhuac del Norte. Director del área de Opinión Pública del CESOP. Líneas de investigación: opinión pública, turismo, democracia y participación ciudadana. Correo electrónico: gustavo.meixueiro@congreso.gob.mx

** Licenciado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales por el CIDE. Colaborador del CESOP en el área de Opinión Pública. Correo electrónico: baca.aron@gmail.com

que fue registrada por diversas encuestas.¹ Para explicarla se generaron diversas hipótesis, en este caso mencionaremos tres. La primera sostenía que el bajo crecimiento económico que se registró en ese año había impactado en la evaluación del mandatario. La segunda, que la estructura y la polarización que se generaron en la elección de 2012 promovían la baja aprobación. La tercera hacía referencia a que las reformas estructurales traían consigo costos políticos que se reflejaban en la aprobación del presidente.

Durante 2014 podemos observar que las perspectivas económicas han mejorado y el costo político de las reformas parece haber pasado; en este contexto, en lo que va de este año, la aprobación se ha estabilizado y muestra una ligera mejoría. Los datos utilizados en este trabajo provienen de las encuestas telefónicas que se han levantado en el CESOP. Desde el inicio

¹ Véase Parametría, “Evaluación presidencial, reformas y preferencia electoral”, 2014; Consulta Mitofsky, Gran Encuesta: Enrique Peña Nieto, 2014; BGC, Acontecer Nacional y Opinión Pública, edición semanal, vol. XIV, núm. 35, 2014.

de la administración de Peña Nieto tenemos 25 levantamientos en los que hemos medido la aprobación presidencial. Las encuestas fueron realizadas de manera telefónica (sistema CATI) a personas mayores de 18 años con teléfono fijo en su vivienda. Tienen representatividad nacional y cada una consta de al menos 500 entrevistas.

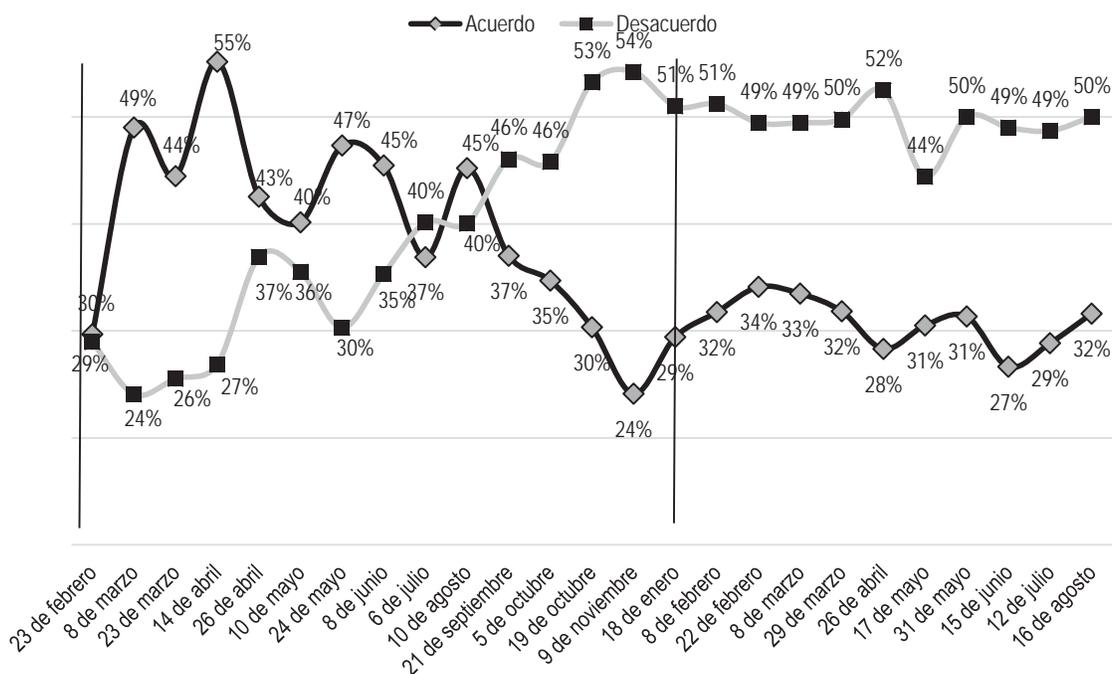
Evaluación de la aprobación del gobierno

Al observar la aprobación de Enrique Peña Nieto notamos que en 2013 tuvo una gran va-

riación; sin embargo, a lo largo del presente año se ha vuelto más estable. Durante el primer año de gobierno los ciudadanos estaban formando su opinión del presidente, por lo que eran más proclives a cambiar su opinión en vista de nuevos eventos (Gráfica 1).²

Así, en 2013, la aprobación aumentó considerablemente en pequeños lapsos, el más notorio fue del 23 de febrero al 8 de marzo, ya que entre estas mediciones se efectuó la detención de la líder magisterial Elba Esther Gordillo. En estas fechas, el porcentaje que aprobaba el trabajo del presidente aumentó de 30 a 49%. Sin embargo, el efecto de este hecho

Gráfica 1. Acuerdo y desacuerdo con el trabajo de EPN como presidente de la república



¿Está usted de acuerdo o en desacuerdo con la forma en que Enrique Peña Nieto está haciendo su trabajo como presidente de la república? (se acepta “ni de acuerdo ni en desacuerdo” de manera espontánea).

Fuente: CESOP.

² Tienen un nivel de confianza de 95% y un margen de error de +/- 4.5% o menor.

coyuntural en la aprobación fue disminuyendo conforme fue pasando 2013.

Es a partir del segundo semestre de 2013 que la aprobación del presidente tiene un declive más claro: fue en este periodo cuando se discutieron la reforma energética y la reforma hacendaria; aunado a esto, fue cuando se hizo evidente que la economía no crecería al ritmo esperado. La medición en que la aprobación descendió de manera significativa fue en la encuesta de noviembre de 2013; en ésta sólo 1 de cada 4 (24%) dijo aprobar al presidente.

En 2014, la aprobación se ha hecho más estable y muestra una mejoría: el punto más alto de este año fue en febrero con 34% y el más bajo en abril con 28%. Aun con la aprobación de múltiples leyes secundarias que siguieron a las reformas constitucionales del año pasado, la

aprobación no ha registrado aumentos o descensos drásticos como los que se observaron al principio de la gestión.

Considerando los datos de la última medición, que data del 16 de agosto del año en curso, es posible notar que la desaprobación del presidente es más marcada en los jóvenes y en los adultos jóvenes, así como entre las personas con mayor grado de escolaridad. Como se aprecia en la Tabla 1, mientras entre los de 18 a 30 años 56% lo desaprueba, entre los de 46 a 60 años este porcentaje se reduce a 43%. Las personas mayores de 46 años aprueban más el desempeño del presidente que las personas más jóvenes, de 18 a 45 años de edad.

Por otra parte, entre los que no tienen ningún nivel de escolaridad completo la mitad de los entrevistados (50%) lo aprueba y un por-

Tabla 1. Acuerdo y desacuerdo con el trabajo del presidente EPN
(datos por escolaridad y edad)

<i>Escolaridad</i>	<i>De acuerdo</i>	<i>En desacuerdo</i>
Ninguna	50%	33%
Primaria	46%	37%
Secundaria	37%	47%
Preparatoria	33%	57%
Universidad o más	25%	61%
<i>Edad</i>		
18-30	28%	56%
31-45	30%	59%
46-60	42%	43%
Más de 60	41%	47%

Fuente: Encuesta telefónica del CESOP, agosto de 2014. (Nivel de confianza 95 y margen de error 4.1%).

centaje similar (46%) de las personas que tienen educación primaria aprueba el trabajo realizado por EPN. No así las personas que tienen mayor escolaridad, ya que entre los que tienen universidad o más, la proporción de aprobación pasa a 1 de cada 4 (25%) (Tabla 2).

Por otro lado, como se aprecia en la Gráfica 2, en las diferentes áreas de gobierno evaluadas es posible observar que existe una gran variación en la evaluación de la gestión del presidente. Las mayores deficiencias del gobierno se encuentran en tres rubros: economía, seguridad y combate a la corrupción. Sin embargo, en casi todo el resto —con excepción de agricultura—, el porcentaje que aprueba al mandatario es mayor que el que lo reprueba. De tal suerte, si los indicadores económicos y los de seguridad logran mejorar, es muy pro-

bable que la evaluación general de la gestión aumente. La administración de Enrique Peña Nieto tiene especial aprobación en temas como apoyo a adultos mayores, turismo y educación.

Percepción de la economía

La evaluación económica retrospectiva personal mide cómo las personas perciben que se ha modificado su situación económica en un periodo pasado, en este caso en los últimos 12 meses.

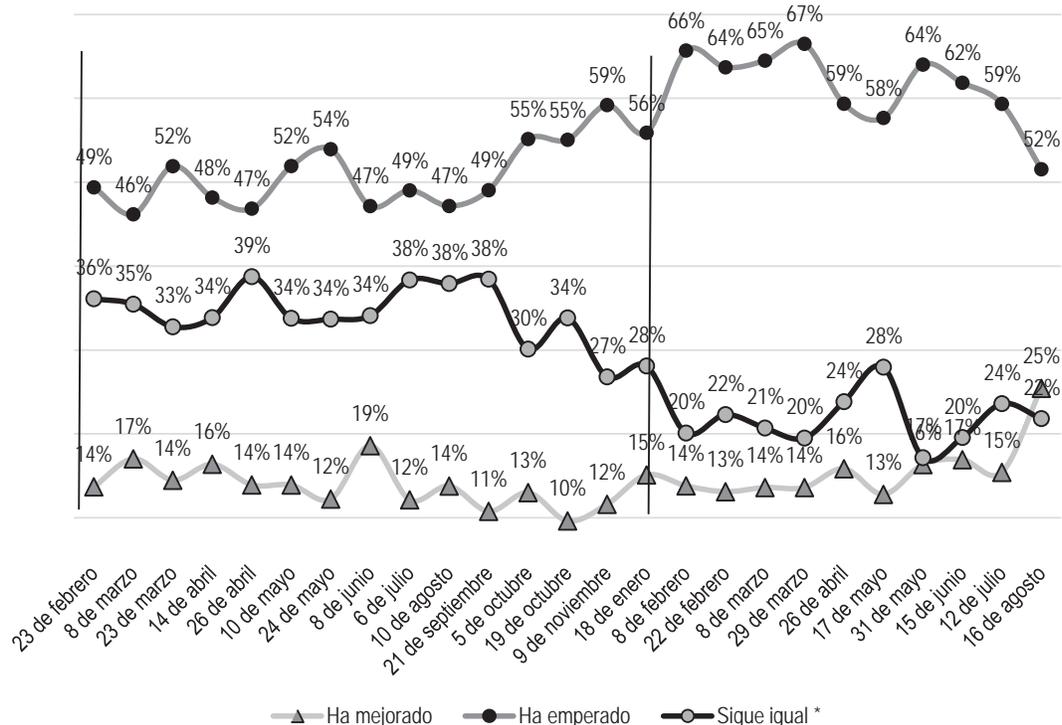
Los datos indican que cuando Enrique Peña Nieto empezó su mandato la mitad de los entrevistados (49%) señalaron que su economía había empeorado durante el último año del gobierno de Calderón. Esta proporción

Tabla 2. Acuerdo y desacuerdo con la gestión de EPN por áreas de gobierno

Área de gobierno	De acuerdo	En desacuerdo	Área de gobierno	De acuerdo	En desacuerdo
Apoyo a adultos mayores	52%	34%	Ciencia y tecnología	40%	37%
Educación	49%	41%	Agricultura	34%	45%
Turismo	47%	29%	Reducción de la pobreza	32%	57%
Salud	46%	41%	Crimen organizado	31%	55%
Derechos humanos	44%	41%	Combate a la corrupción	31%	56%
Vivienda	43%	42%	Seguridad pública	30%	56%
Política exterior	43%	30%	Empleo	28%	60%

Fuente: Encuesta telefónica del CESOP, agosto de 2014. (Nivel de confianza 95 y margen de error 4.1%).

Gráfica 2. Percepción retrospectiva de la economía



En su opinión, durante los últimos doce meses, ¿su situación económica personal ha mejorado o ha empeorado?

Fuente: Encuesta telefónica del CESOP, agosto de 2014. (Nivel de confianza 95 y margen de error 4.1%).

cercana a 50% se mantuvo durante gran parte de 2013; es hasta el inicio de 2014 cuando el porcentaje que percibe que su situación económica ha empeorado aumentó a niveles superiores de 60 por ciento.

Estos porcentajes se mantuvieron en el primer semestre del año en curso; si bien es cierto que en la última medición se observa una mejoría. En el levantamiento del 16 de agosto, 25% señaló que su situación ha mejorado, 23% que sigue igual y 52% contestó que se ha empeorado.

El efecto de las reformas

Las reformas han polarizado a los entrevistados, pues en el último levantamiento se les preguntó por qué estaban de acuerdo o en desacuerdo con la gestión del presidente. En ambos casos una alta proporción señaló que las reformas eran la razón para tener esta opinión (véase Gráfica 3).

Las reformas económicas tienden a tener un costo en el corto plazo y los beneficios son de mediano o largo plazo. Sin embargo, los

datos de la aprobación parecen señalar que el costo de las reformas ya ha sido pagado en términos de aprobación presidencial. En los meses de mayo y junio de este año, cuando se discutieron las reformas secundarias de la reforma energética, no observamos la caída en la aprobación que se observó a finales de 2013 cuando se discutió la parte constitucional de esta reforma.

Tampoco existe un consenso entre los entrevistados acerca de si las reformas hasta ahora aprobadas ayudarán o no al desarrollo del país. Treinta y siete de cada 100 señalan que las reformas ayudarán al desarrollo del país, 14% que ni ayudarán ni perjudicarán y 35% tiene una visión negativa de las reformas, ya que señala que perjudicarán al país (véase Gráfica 4).

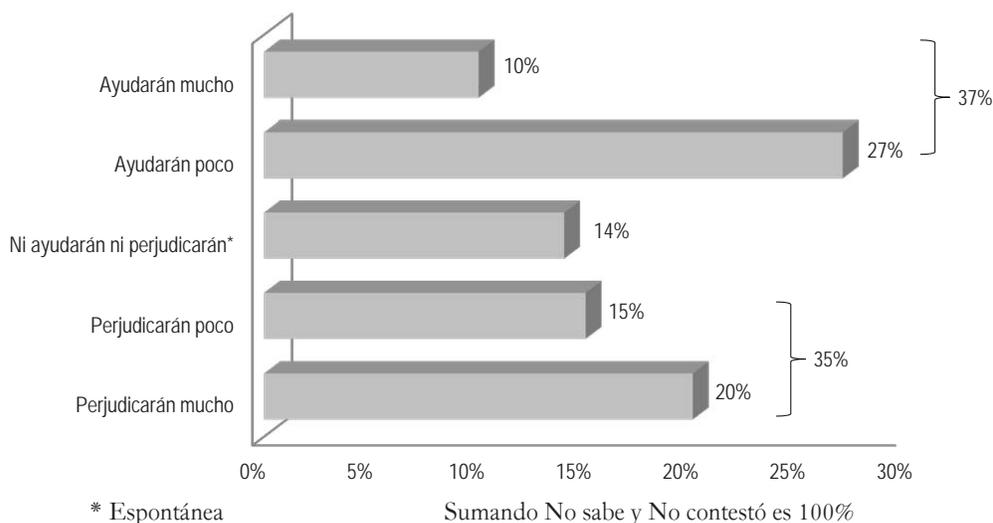
Gráfica 3. Los porqués del acuerdo y el desacuerdo

¿Por qué está de acuerdo? (sólo se preguntó a los que están de acuerdo con la gestión del presidente)

¿Por qué está en desacuerdo? (sólo se preguntó a los que están en desacuerdo con la gestión del presidente)



Gráfica 4. Tampoco existe un consenso entre los entrevistados acerca de si las reformas hasta ahora



Fuente: Encuesta telefónica del CESOP, agosto de 2014. (Nivel de confianza 95 y margen de error 4.1%).

Comentarios finales

La aprobación de Enrique Peña Nieto se ha estabilizado en lo que va de 2014; sin embargo, es necesario observar qué efecto tienen las reformas y si se consolida el crecimiento económico del país, ya que estas variables tendrán un efecto en la evaluación que los ciudadanos hagan de la gestión presidencial.

La aprobación presidencial incide en la capacidad de negociación y margen de maniobra que tiene un primer mandatario. Por esta razón resultan de interés, para legisladores, académicos y para la ciudadanía en general, las mediciones de los meses por venir para observar cómo influyen en la evaluación ciudadana de la administración pública federal variables como el crecimiento económico y la puesta en marcha de las reformas cristalizadas.

Reportes CESOP

2009

19. La nueva presidencia de Estados Unidos
20. Proceso electoral 2009
21. Crisis económica
22. Influenza en México
23. Cambio climático
24. Evaluación de la jornada electoral
25. El recorte del presupuesto y su impacto en el desarrollo económico y social
26. Temas selectos de la glosa del Tercer Informe de Gobierno
27. Presupuesto social
28. Crisis del agua

2010

29. Rumbo al centenario de la Revolución
30. Reforma política
31. Reforma fiscal
32. Reforma del Congreso
33. Órganos electorales locales
34. Elecciones locales 2010 en el centro-norte
35. Elecciones locales 2010 en el centro-sur
36. Migración México-Estados Unidos
37. Los indicadores de buen gobierno en México y el trabajo legislativo
38. Panorámica sobre la transparencia y el acceso a la información en México
39. Revisión de las políticas públicas del Cuarto Informe de Gobierno
40. Apuntes para el análisis presupuestal 2011

2011

41. Telecomunicaciones
42. Seguridad social en México
43. Avances en la implementación de la reforma penal
44. Análisis de resultados del Censo 2010
45. Reforma política
46. Cambio climático
47. Crisis económica internacional los posibles efectos en México
48. Glosa del Quinto Informe de Gobierno (Políticas interior y económica)
49. Glosa del Quinto Informe de Gobierno (Políticas social y exterior)

50. Una perspectiva de opinión pública

2012

51. Residuos sólidos urbanos en México
52. Mujeres y elecciones
53. Jóvenes: optimismo moderado
54. Algunas notas sobre la opinión pública
55. Elecciones 2012 (Tomo I)
56. Elecciones 2012 (Tomo II)
57. Algunos temas de la agenda en la LXII Legislatura
58. Glosa del Sexto Informe de Gobierno (Políticas interior, económica, social y exterior)
59. Temas selectos para el presupuesto de 2013
60. Reforma pública de la administración pública federal Vols. I y II

2013

61. Notas acerca de la Cruzada contra el Hambre
62. Órganos reguladores
63. Notas acerca del Pacto por México
64. Algunas características del sistema educativo Vol. I
65. Particularidades comparadas y opinión pública acerca del Sistema Educativo Vol. II
66. Reforma energética
67. Notas acerca de la reforma fiscal
68. Notas acerca del Primer Informe de Gobierno
69. Notas acerca del presupuesto federal 2014
70. Consideraciones y prospectiva sobre temas de la agenda nacional
71. Consideraciones y prospectiva sobre temas de la agenda nacional

2014

72. Consideraciones en torno a la reforma energética
73. Apuntes sobre la reforma política
74. Derechos indígenas y armonización legislativa
75. Componentes del Índice de Desarrollo Humano
76. Consideraciones en torno a la reforma energética
77. Algunos temas en materia social
78. Reformas estructurales y Glosa del Segundo Informe de Gobierno (políticas económica e interior)

Todos los documentos pueden consultarse en la página de internet: www.diputados.gob.mx

R E P O

E T R O



LXII LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS