



CONGRESO DEL ESTADO DE SONORA

PARLAMENTO Y REFLEXIÓN

No.2

Noviembre 2020

La educación a distancia
en tiempos de confinamiento

¿Quédate en casa?
¿O toque de queda?
Estrategia de distanciamiento social

Una de cada tres mujeres
sufre **acoso en Hermosillo**

La indemnización
por error judicial

LXII
LEGISLATURA



PRESENTACIÓN

El Centro de Investigaciones Parlamentarias del Estado de Sonora (CIPES), órgano técnico del Congreso del Estado, tiene el gusto de presentarte el número 2 de nuestra revista *Parlamento y Reflexión*, orientada a la difusión de notas y artículos relativos a los ámbitos legislativo, judicial y de políticas públicas.

También te ofrecemos artículos de fondo y colaboraciones por parte de las y los investigadores del CIPES, las y los diputados locales y colaboradores invitados, sobre temáticas sociales, humanísticas, económicas, tecnológicas y de cultura, en el contexto de la transversalidad y con perspectiva de género.

Parlamento y Reflexión aspira así a contribuir al análisis y la autocrítica que enriquezcan el debate parlamentario en el Congreso del Estado de Sonora y, de esa manera, contribuir al desarrollo de la democracia en nuestra entidad.

En este número te ofrecemos una perspectiva experta sobre los retos actuales de la educación a distancia, y un análisis de las estrategias de distanciamiento social impuestas a nivel local para atenuar los efectos de la pandemia por COVID-19. Con la misma temática de la pandemia, una narración en retrospectiva sobre la llegada del coronavirus a la ciudad de San Luis Río Colorado, Sonora, en marzo de 2020, hecho que llamó la atención regional y nacional por su acelerada tasa de contagios.

De la misma manera, presentamos un análisis del controvertido tema del acoso a las mujeres en el ámbito local, y, desde lo jurídico, una mirada de enfoque amplio sobre la indemnización por error judicial. Compartimos también una interesante aportación sobre los lineamientos generales para el diseño de objeto social de organizaciones no lucrativas, y el paso a paso de la reciente aprobación de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos por parte de la Cámara de Diputados,

Con estos interesantes artículos, te damos la bienvenida al número dos de *Parlamento y Reflexión*, la revista del Congreso del Estado de Sonora.

CONTENIDO

PARLAMENTO Y REFLEXIÓN

Noviembre 2020 No.2

■ Educación



6

La educación a distancia en tiempos de confinamiento.

Dra. Norma Guadalupe Pesqueira Bustamante.

■ Derechos Humanos

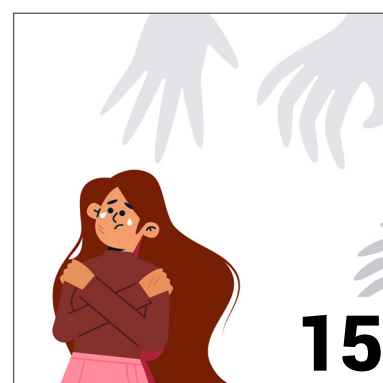


11

¿Quédate en casa? ¿O toque de queda? Estrategia de distanciamiento social.

Ing. Alejandra Montaña R.

■ Género y Sociedad



15

Una de cada tres mujeres sufre acoso en Hermosillo.

Alejandro Romero.

■ Panorama Judicial



17

La indemnización por error judicial.

Mtra. María Dolores Murrieta Andrade.

■ Pandemia



24

El municipio de San Luis Río Colorado y el COVID-19.

Mtra. María Dolores Murrieta Andrade.

■ Participación Ciudadana



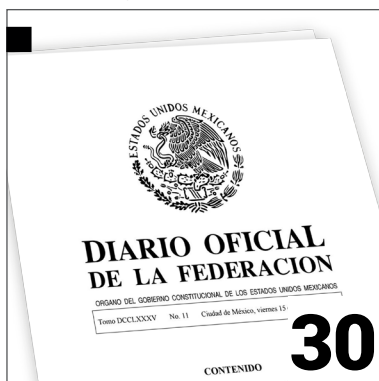
28

Lineamientos generales para diseñar una organización no lucrativa y su objeto social, ajustados a aspectos fiscales deducibles de impuestos.

Mtro. José I. Gámez



Política y Gobierno



Aprobación de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos.

Rogelio Piñeda Taddei.

DIRECCIÓN

COMISIÓN DE RÉGIMEN INTERNO Y CONCERTACIÓN
POLÍTICA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE SONORA:

DIP. GILDARDO REAL RAMÍREZ

DIP. ERNESTINA CASTRO VALENZUELA

DIP. JESÚS ALONSO MONTES PIÑA

DIP. FERMÍN TRUJILLO FUENTES

DIP. ORLANDO SALIDO RIVERA

DIP. ROGELIO MANUEL DÍAZ BROWN RAMSBURGH

DIRECTORA GENERAL DEL CIPES
LIC. JAZMÍN PALOMA VALENZUELA CÁRDENAS

SUBDIRECTOR DEL CIPES
LIC. LUIS FERNANDO TORRES LÓPEZ

COORDINACIÓN EDITORIAL

COORDINADOR
LIC. LUIS FERNANDO TORRES LÓPEZ

ASISTENTE DE COORDINACIÓN
MA. GUADALUPE MORALES COTA

OPERACIÓN
MTRO. JOSÉ ISABEL GÁMEZ ESTRADA

EDICIÓN Y CORRECCIÓN
LIC. JORGE ALBERTO MONTEVERDE SALAZAR

DISEÑO EDITORIAL
LDG. VANESSA TORRES LUZANÍA



Parlamento, año 2, número 2, noviembre 2020. Publicación editada y publicada por el Centro de Investigaciones Parlamentarias del Estado de Sonora, órgano técnico del Congreso del Estado de Sonora.

Dirección: Paseo Río Sonora y Galeana #72 Edif. Plaza del Río, local 212. CP 83270, Hermosillo, Sonora. Tel. (662) 212 0927.

Derechos en trámite. Se autoriza la reproducción total o parcial de cualquier texto, si se cita debidamente el título, el autor y la fuente.

El contenido de los artículos es responsabilidad de los autores y no refleja necesariamente la posición institucional del Congreso del Estado de Sonora.



La educación a distancia en tiempos de confinamiento

Dra. Norma Guadalupe Pesqueira Bustamante
Consejera Técnica de la Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación en México (MEJOREDU)

Antecedentes

La educación a distancia en México no es reciente; sin embargo, cobra relevancia en este tiempo en que se recurre a ella por la necesidad de atender a los estudiantes de todos los niveles educativos que se encuentran en confinamiento debido a la pandemia por COVID19. En la primera mitad del siglo XX, se localizan evidencias exitosas de educación que dieron oportunidad de estudiar a quienes estaban en localidades en las que no había la posibilidad de cursar más allá de la primaria y, posteriormente, de la secundaria. Uno de estos casos es la Escuela Bancaria y Comercial, institución privada fundada en 1929 y que, desde entonces, ofrece educación a distancia. En dicha institución estudió mi padre la carrera de contador privado de 1949 a 1952, en Arizpe, Sonora, para lo cual recibía sus

libros y exámenes a través de correo y por ese mismo medio regresaba sus exámenes resueltos. Otro caso es el Instituto Maurer, fundado en 1953 y que, a la fecha, tiene amplia oferta de carreras técnicas. Un ejemplo más es el del Centro de Cooperación Regional para Educación de Adultos en América Latina y el Caribe (CREFAL), que inició en 1951 en Pátzcuaro, Michoacán, y que ha habilitado en diversas áreas a miles de personas de países de América y de otros países en Europa y Asia. Este centro emergió después de la primera reunión de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) en 1945, en la cual los países participantes tuvieron la visión educativa que a continuación se enuncia:

Permitir a hombres y mujeres llevar una vida más llena y feliz, en armonía con la evolución de su medio; de desarrollar los mejores elementos de su cultura nacional y facilitarles el acceso a un nivel económico y social que los ponga en condiciones de desempeñar un papel activo en el mundo moderno (CREFAL, 2020, s/p).



En su inicio, este centro ubicó como tema central erradicar el analfabetismo, pero luego fue derivando hacia nuevos objetivos, como brindar capacitación para el trabajo, hasta convertirse en una opción internacional con variada oferta educativa para jóvenes y adultos. En cuanto a educación a distancia, posee reconocimiento nacional e internacional y su sistema basado en la comunicación ha sido la base para continuar con su función formativa. Cabe destacar que, desde hace décadas, oferta programas a través de los cuales se forma a docentes interesados en la formación de estudiantes utilizando plataformas tecnológicas.

En el caso de educación a distancia para maestros, sobresale el caso de la Universidad Pedagógica Nacional (UPN), creada por decreto presidencial en 1978 y que, a un año de haber sido fundada, creó su Sistema de Educación Abierta y a Distancia:

Un modelo de formación y actualización de profesores en servicio de cobertura nacional que inició su trabajo con la Licenciatura en Educación Básica. Este programa se basaba en la producción de libros para el autoestudio, círculos de estudio para apoyar a los maestros en su proceso formativo, evaluaciones formativas y una evaluación sumaria que se aplicaba mediante exámenes de opción múltiple y se calificaba en la sede central. Académicos de la Unidad Ajusco y destacados expertos de instituciones de educación superior elaboraban estos materiales (UPN, 2020, p. 7).

Este programa brindó la oportunidad de cursar la licenciatura a quienes estudiamos en las escuelas normales cuando tenían el nivel de bachillerato y empezamos con plaza en el medio rural. A pesar que en 1985 los estudios en la educación normal fueron reconocidos con nivel de licenciatura, la UPN continuó con su misión de profesionalización del magisterio y ese programa de licenciatura a distancia de la UPN es recordado por su excelente contenido y metodología de trabajo. Otros ejemplos más recientes que merecen mencionarse por su gran desarrollo son el del TEC de Monterrey y la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). En este último caso, se cuenta con oferta

gratuita a distancia denominada COURSERA, en la que hay un amplio y variado abanico de posibilidades para quienes desean enriquecer su formación académica.

A partir de la década de los 90 del siglo pasado, la oferta educativa a través de plataformas virtuales se ubicó principalmente en educación superior y rápidamente fue evolucionando hacia plataformas con recursos para la enseñanza y el aprendizaje. Si bien el crecimiento de la matrícula en programas en línea se incrementó considerablemente en el presente siglo XXI, hasta antes de la pandemia no había superado a la educación presencial y su utilización era por decisión de cada institución y por opción del usuario, es decir, de los estudiantes.

La educación a distancia como opción en tiempos de pandemia

La sorpresiva pandemia ubicada en casi todos los países, obligó a los gobiernos a optar por la educación a distancia con base en plataformas tecnológicas. En el caso de México, para educación básica, que constitucionalmente se ubica desde preescolar hasta bachillerato, la Secretaría de Educación Pública (SEP), recurrió a la creación emergente del programa Aprende en Casa I, con base en contenidos fundamentales del ciclo escolar 2019-2020, que se encontraba para marzo de 2020 en su segundo tercio. Para educación media superior y superior, la situación fue menos crítica, mas no fácil, porque los estudiantes de esos niveles tenían más elementos para atender esta forma de continuar con sus estudios.

De inmediato surgieron diversas problemáticas:

- Un alto porcentaje de estudiantes no contaban con las herramientas tecnológicas ni conectividad. A pesar de los esfuerzos de los gobiernos estatales y locales por apoyar a los estudiantes, según los datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) de 2019, más del 40% de los hogares no contaban con conexión a internet para ese año y esta situación no varió sustancialmente para inicios del 2020.
- Aproximadamente una tercera parte de los docentes no tenían habilidades para el uso educativo de plataformas tecnológicas, inclusive hay un importante número de docentes que todavía no tienen experiencia en el uso básico de una computadora.
- Docentes en proximidad de pensionarse han apresurado su proceso de retiro, a pesar que todavía no pensaban hacerlo, debido a la angustia que les provoca trabajar a distancia por desconocimiento del uso de la computadora, por no contar con los recursos tecnológicos adecuados y conectividad, por las dificultades de la conducción a distancia de los estudiantes a su cargo a través de estos medios y por las circunstancias familiares de vulnerabilidad, como problemas de salud o falta de recursos para la subsistencia.
- Las familias no estaban preparadas para atender en casa a sus hijos estudiantes. A pesar de las recomendaciones que instituciones como la Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación en México (MEJOREDU) en las que sugería a los padres de familia y tutores no asumir el rol de docentes,

sino únicamente mediadores para el aprendizaje de sus hijos, habilitando las condiciones para la educación a distancia: "Sugerencia VII: Propiciar que las madres y los padres de familia enseñen de acuerdo con sus posibilidades: los hogares no son escuelas, las madres y los padres de familia no son docentes", se observó que, en los primeros meses, trataron de convertirse en maestros de sus hijos y, en general, no fue un proceso sencillo y alteró la dinámica familiar, provocando en ocasiones situaciones de violencia, debido a que no cuentan con las bases para la enseñanza ni tienen conocimientos sobre las formas en que se lleva a cabo el aprendizaje.

- El desempleo y el riesgo a perder el empleo de muchos padres de familia se convirtió en prioridad para los hogares mexicanos. En los hogares con varios usuarios (estudiantes, docentes, trabajo en casa), se privilegió la cuestión laboral porque eso significaba no perder el sustento. En segundo término se ubicó a los estudiantes en riesgo de reprobación o que se encontraban en su último año de primaria, secundaria o bachillerato. Cabe destacar que la Secretaría de Educación y Cultura de Sonora estableció un programa ejemplar para enfrentar este riesgo con los estudiantes en proceso de transición de un nivel educativo a otro.

- La ansiedad, miedo e incertidumbre crecieron abrumadoramente conforme aumentaba el número de afectados por COVID19 y se incrementaba el número de defunciones por el mismo motivo.

La crisis de salud y la educación a distancia

La evolución de la pandemia en México continuó sin un patrón que garantizara, ni aún puede determinar con certeza, un fin a corto plazo, de tal manera que los gobiernos y las instituciones educativas empezaron a tomar decisiones respecto al inicio del ciclo escolar 2020-2021 y primer semestre de ese mismo ciclo para estudiantes de nivel medio superior hasta posgrado. La decisión de continuar con la educación a distancia fue inminente y así ha prevalecido hasta la fecha. En el caso de educación básica, la SEP se orientó hacia el uso de la televisión para tratar de abarcar a los estudiantes que se ubican en contextos más vulnerables en donde no hay conectividad. Rápidamente, la SEP ofertó los programas para todos los niveles educativos y continuaron programas en plataformas tecnológicas con base en la conectividad. Así han transcurrido tres meses, con prácticas educativas que están fuertemente determinadas por las características de los contextos familiares y por las condiciones de operación de los programas educativos por parte de los docentes, quienes presentan diversidad en cuanto a habilidades para el uso de la tecnología y el diseño, operación y evaluación de programas de educación a distancia.

En este contexto general, se observan las siguientes situaciones:

- Los docentes migraron a la educación a distancia por necesidad debido a la urgencia. El apoyo a los docentes se centró en la capacitación en el uso de la plataforma tecnológica para el programa Aprende en Casa I y, posteriormente, para el uso de la televisión como apoyo a la docencia. Para quienes tenían habilidades en el uso de recursos tecnológicos el esquema no fue complicado; sin embargo, han padecido el no estar en contacto directo con los estudiantes, y esto no sucede nada más en los niveles de preescolar y primaria, sino que pasa en todos los niveles educativos y tiene que ver con la comunicación docente-estudiantes y estudiantes-estudiantes. Hay un enorme deseo de volver a la educación en los planteles más que nada por la socialización entre los sujetos que constituyen la comunidad escolar.

- La carencia de conectividad y recursos tecnológicos evidencia la grave injusticia social. El avance en normatividad en cuanto a derechos de niños y adolescentes no se ha emparejado con la concreción de situaciones en las que todos los estudiantes tengan las condiciones aceptables para aprender. Los esfuerzos por dotar de implementos tecnológicos y conectividad a los planteles escolares en México han sido insuficientes y todavía hay zonas en las que no hay conectividad ni computadoras para los estudiantes y maestros. En el confinamiento, la población estudiantil que solamente tenía la opción de computadora e internet en el plantel al que acudía, se quedó sin esta posibilidad y así continúa en su mayoría. Incluso hay quienes no tienen ni televisión. Esta condición de exclusión e inequidad se convierte en un grave riesgo para estos estudiantes, tanto para la continuación de sus estudios como para su integración a la comunidad y las posibilidades futuras de empleo.

- El abuso del tiempo frente a la computadora o teléfonos celulares, tanto en docentes como en estudiantes, ha ocasionado problemas de salud fisiológica y mental cuyas consecuencias apenas se están documentando. Las quejas más frecuentes son dolores de cabeza, trastornos del sueño, agresividad y cansancio.

- Los espacios de la familia han sido violentados. En el mejor de los casos, los docentes y los estudiantes han encontrado un lugar en donde pueden trabajar; sin embargo, la mayor parte de la población se afecta por falta de privacidad. Ejemplos de situaciones chuscas, algunas grotescas, han sido difundidas en redes sociales, lo que evidencia la dificultad para contar con un espacio adecuado para enseñar y para aprender. La situación es más crítica en las familias que tienen varios integrantes. A estas alturas de la pandemia, el agotamiento familiar es alarmante.

- El duelo ha alcanzado a todas las familias mexicanas. Con más de 94,000 casos de fallecimiento por COVID19, las familias han padecido la pérdida de un integrante, un familiar cercano o



amigos. El duelo se instala en un contexto en donde la población se ha cansado. Perder a un ser querido sin poder acompañarlo en sus últimos momentos es desgarrador y no conocemos todavía las consecuencias de esta adversidad. Así, educar a distancia en un ambiente de duelo es más que complicado y los docentes no estábamos preparados para enfrentar el desafío de educar en tiempos de desgracia generalizada.

- La atención a la diversidad se agudiza en este tiempo. A las dificultades anteriormente descritas, se suma la situación de vulnerabilidad por razones de aprendizaje o discapacidad. Los estudiantes que reciben atención en centros especializados o que son atendidos por personal de las Unidades de Servicios de Apoyo a la Educación (USAER) en los planteles escolares, han quedado en condiciones complicadas en sus hogares.



Los desafíos hacia el futuro

La educación a distancia es, sin duda, la opción para que la escuela continúe con el proceso de educar en tiempos de contingencia. Esto significa pensar en la escuela como una institución sin frontera física y con la responsabilidad compartida de docentes, familia y sociedad. En este sentido, la escuela es la comunidad escolar en su conjunto, constituida por las personas que la conforman: estudiantes, docentes, directivos, administrativos y padres de familia. Las respuestas más efectivas en este tiempo han sido de las instituciones, grupos y personas que han sido solidarias y han colaborado de diversas maneras para que los estudiantes puedan seguir con su proceso. Afortunadamente, abundan ejemplos que ilustran cómo una comunidad escolar puede enfrentar situaciones tan difíciles como la actual pandemia.

En lo personal, con el conocimiento del entorno educativo local y nacional, y con la experiencia como docente por casi cuatro décadas, considero que los principales desafíos de la educación a distancia son los que enuncio a continuación con sus respectivas sugerencias:

- *Recursos tecnológicos y conectividad.* Si bien el correo tradicional y otros medios para hacer llegar recursos materiales a los estudiantes, así como la televisión y la radio educativas, son opciones posibles y valiosas, es urgente que nuestro país cuente con conectividad para garantizar el derecho a la educación a distancia a través de plataformas electrónicas. Esto significa que habrían de garantizarse también los servicios básicos como electricidad. Los tres niveles de gobierno tendrán que organizarse para asegurar que todas las comunidades cuenten con este servicio, especialmente los gobiernos municipales, en donde pueden establecerse centros comunitarios con servicios públicos gratuitos para la educación a distancia. Pero también tienen que favorecerse los procesos de gestión de las escuelas, de los propios estudiantes y sus familias. No todo les será dado, hay que luchar por obtenerlo, como lo hicieron nues-

tros antepasados que buscaron formas para continuar estudiando a pesar de encontrarse en localidades donde no había más que nivel de primaria o de secundaria. Eso significa fomentar el amor propio y las ganas de estudiar, que pueden no estar presentes aun cuando se cuente con recursos suficientes.

- *Uso educativo de la tecnología.* Recientes informes y estudios sobre este tema, muestran que, si bien los niños, adolescentes y jóvenes tienen facilidad para utilizar recursos tecnológicos, su habilidad para el uso didáctico es débil, y esto incluye a los jóvenes docentes en formación inicial –normalistas-. En cuanto a los docentes con más años de experiencia y escasas habilidades para el uso de recursos tecnológicos, el camino habrá de ser hacia la capacitación tecnológica con el aprovechamiento de los saberes propios de la profesión que poseen como didáctica, psicología, sociología y filosofía de la educación. Se trata de un proceso formativo para la educación a distancia, no solamente de capacitación tecnológica y que puede fluir mejor cuando se integran comunidades de aprendizaje de docentes.

- *Uso del tiempo.* La experiencia de sobreutilización del tiempo para la educación a distancia y sus consecuencias en la salud orientan hacia un menor tiempo en actividades sincrónicas y un mayor uso de actividades asincrónicas, en las cuales los estudiantes aprenden a administrar su tiempo conforme a la situación familiar y los docentes pueden dedicar un mayor espacio para monitorear los procesos de los estudiantes y planear las actividades subsecuentes.

- *Educación socioemocional.* La educación a distancia exige una gran capacidad de comunicación por parte de todos los integrantes de una comunidad escolar. Difícilmente se lograrán los resultados del contacto directo y presencial con los estudiantes, pero si los maestros desarrollan habilidades comunicativas pueden lograr mejores resultados respecto al desarrollo académico y socioemocional de los estudiantes. La asesoría de especialistas

en comunicación y psicología es recomendable en las comunidades escolares, así como una adecuada gestión directiva para allegar a estos especialistas con el fin de apoyar a los docentes en su tarea de educar a distancia.

- *Atención a la diversidad.* Este desafío es enorme, porque requiere el apoyo de la familia, especialmente de padres o tutores dispuestos a ser el medio a través del cual los docentes y especialistas puedan educar en la distancia a estudiantes con capacidades diferentes o algún tipo de alteración para el aprendizaje.

Notas finales

Paradójicamente, la falta de comunicación al inicio de la pandemia propició una mayor comunicación. La necesidad de saber lo que estaba pasando respecto a la pandemia generó una estrategia gubernamental de comunicación diaria, tanto a nivel federal como estatal, en la que se ha informado sobre el avance de la pandemia y la atención hospitalaria, también se han abordado temas sobre salud mental y prevención de la violencia intrafamiliar, debido a que desde los primeros meses se desbordaron ambas cuestiones y se incrementaron las enfermedades mentales, especialmente depresión y ansiedad, así como violencia contra la mujer y menores de edad. A través de diversos medios se ha ofrecido apoyo a la población y hay una mayor información sobre estos problemas que ya existían, pero que se han agudizado en este lapso.

En cuanto a educación a distancia, la comunicación fue prioridad para las comunidades escolares. En los primeros días la urgencia fue –y sigue siendo– la localización y apoyo a todos los estudiantes. Antes de la pandemia, la ubicación de los estudiantes no había sido prioridad, tampoco el conocimiento sobre los recursos con los que contaban en sus casas para poder estudiar; ahora, es indispensable. Una mayor comunicación con las familias y con cada uno de los estudiantes es fundamental en cualquier tiempo, pero mucho más cuando hay contingencia.

La comprensión y la colaboración son necesarias para la sobrevivencia. Si bien la normatividad protege a las personas, en los hechos la inequidad, desigualdad e injusticia social son más que alarmantes. Tenemos que encontrar la forma para que los avances tecnológicos se muestren con una forma más humanista para que la educación, sea presencial o a distancia, tenga ese enfoque y promueva la solidaridad entre los individuos y entre las comunidades locales, nacionales e internacionales. Es hora de despertar del letargo del individualismo y la falta de compromiso social. Es tiempo de recuperar el rumbo de la humanidad hacia el bienestar común y, para ello, la educación a distancia será siempre una forma favorable para que todos continuemos aprendiendo.



Referencias

Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina y el Caribe (CREFAL). (2020). Reseña histórica del CREFAL. México. Disponible en https://www.crefal.org/index.php?option=com_content&view=article&id=27&Itemid=182

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2019). Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (EN-DUTIH) 2019. México.

Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación (MEJOREDU). (2020). 10 sugerencias para la educación durante la emergencia por COVID-19. México: autor.

Universidad Pedagógica Nacional (UPN). (2020). Acerca de la UPN. Disponible en <https://www.upn.mx/index.php/conoce-la-upn/acerca-de-la-upn>

¿Quédate en casa? ¿O toque de queda?

Estrategia de distanciamiento social

Ing. Alejandra Montaña R.
Centro de Investigaciones Parlamentarias del Estado de Sonora.

En marzo de 2020, como consecuencia de la declaración de la pandemia por SARS-CoV-2, comúnmente conocido como COVID-19, emitida por la Organización Mundial de la Salud (OMS), varios países decretaron emergencia sanitaria. Con el fin de controlar la expansión del brote, 37 de los 52 países y territorios en la región de las Américas han implementado restricciones de viajes internacionales. Clausuras completas de las fronteras se han anunciado en 25 países, parando completamente los viajes internacionales. Otras medidas nacionales instituidas varían desde el encierro total (clausura de cualquier negocio excepto aquellos que brindan servicios esenciales) y toque de queda en las noches, hasta recomendaciones que restringen los viajes no esenciales (OPS, 2020).

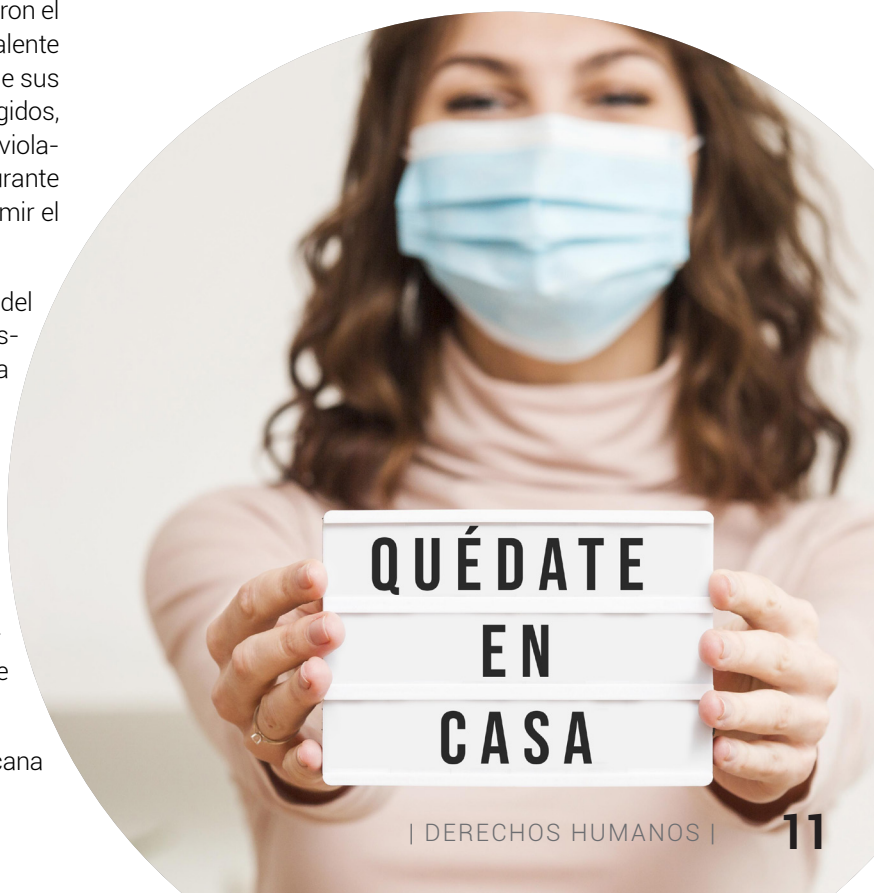
En razón de la emergencia sanitaria, algunos países decretaron el estado de sitio o la inmovilización social obligatoria —equivalente a un toque de queda—, lo cual conlleva a que los derechos de sus ciudadanos y los de las personas de paso queden restringidos, como los relativos a la libertad y seguridad personal, la inviolabilidad de domicilio y la libertad de reunión y de tránsito. Durante el estado de sitio, las fuerzas armadas del país pueden asumir el control del orden interno.

Por ejemplo, en Perú, se decretó la “Limitación al ejercicio del derecho a la libertad de tránsito de las personas” el cual establece que, durante la vigencia del Estado de Emergencia Nacional, las personas únicamente pueden circular por las vías de uso público para la prestación y acceso a los servicios esenciales. También insta la inmovilización social obligatoria de todas las personas en sus domicilios desde las 20.00 horas hasta las 05.00 horas del día siguiente, con sus excepciones. Además, la regulación e implementación de la norma anterior quedó a cargo de la Policía Nacional del Perú y de sus Fuerzas Armadas, y las sanciones por el quebrantamiento de dicho decreto va desde una simple amonestación hasta 3 años de cárcel (Decretos, 2020).

Al respecto, el representante de la Organización Panamericana

de la Salud y de la Organización Mundial de la Salud en México, Cristian Morales, en entrevista realizada el 24 de marzo de 2020 para el Centro de Información de las Naciones Unidas en México (CINU México), opinó sobre las medidas correctas que se deben tomar en nuestro país:

En función de las medidas que tienen efecto en la salud pública, es decir, estas medidas que permiten disminuir la dinámica de dispersión de la epidemia, se encuentra toda una panoplia, toda una gama de intervenciones que se deben ir tomando, se pueden ir tomando y se deben ir tomando según la circunstancia. Evidentemente que, en algún momento, en algunos países, se ha incluso llegado, como en Chile, por ejemplo, al toque de queda, en este momento hay toque de queda entre las 10 de la noche y creo que las cinco de la mañana, nadie puede transitar en las ciudades en Chile. En otros países de Europa se está implementando también este tipo de medidas de cuarentena absoluta en las casas. Eso corresponde a la fase que están viviendo esos países. Es probable en México en algún momento tengamos que llegar a esas medidas, no hay que extrañarse, son medidas justamente que están dando efectos en otros países. Lo que no hay que hacer es adelantarse innecesariamente porque todo este tipo de medidas tienen tres tipos de consecuencias. Primero, en salud pública, esa es la que más nos interesa. ¿Qué hay que valorar? El efecto positivo en salud pública con los efectos, primero que nada, en términos del respeto a los derechos humanos de las personas, es decir, cuando esas medidas empiezan a restringir lo que nosotros habitualmente decidimos hacer o no. Que alguien venga, y en este caso el Estado, nos diga que no podemos salir a la esquina a comprar, es evidentemente una restricción a nuestras libertades individuales. En algún momento, el efecto



en salud pública es mucho más benéfico que el impacto negativo de restringir nuestras libertades individuales. Pero también está el impacto económico. Hay que saber que también, sobre todo en un país con tantas desigualdades como tiene México, es importante pensar en aquellas personas que viven o sobreviven en el día a día con una serie de actividades informales que se alimentan muchas veces justamente de la interacción social. Entonces, estas medidas que restringen la interacción social van a tener impacto también en la economía de los hogares. No estamos pensando en la economía de las grandes empresas porque ellas en general tienen capacidades de absorción suficientes más allá de que todas maneras vamos a vernos todos inmersos en una recesión muy muy importante, quizá la más importante de la historia reciente, en México y en todos los países del mundo. Entonces esas medidas son adecuadas para el momento en que se viven, el cerrar a lo mejor la circulación totalmente a 100 por ciento por ejemplo aquí en Ciudad de México hoy día, sería una medida exagerada puesto que estamos recién con cinco casos sobre 367 que son de carácter de transmisión local comunitaria. ¿Significa eso, que no se van a tomar esas medidas eventualmente en la Ciudad de México? Absolutamente que no, seguramente en algún momento vamos a llegar a eso. (Morales, Cristian. (24 de marzo de 2020). COVID-19: "La mejor defensa es tener un sistema de salud universal": entrevista a Cristian Morales, Representante de la OPS/OMS. Naciones Unidas México (ONU). <http://www.onu.org.mx/covid-19-la-mejor-defensa-es-tener-un-sistema-de-salud-universal-entrevista-a-cristian-morales-representante-de-la-opsoms/>).

En México, por su parte, el Consejo de Salubridad General (CSG), encabezado por el presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador, decretó la emergencia sanitaria al considerar al COVID-19 como una enfermedad grave y prioritaria en el país. El decreto estableció que la Secretaría de Salud (SS) determinaría todas las acciones que resulten necesarias para atender esta emergencia sanitaria (CSG, 2020).

Cabe recordar que, durante la epidemia de Influenza Humana AH1N1, surgida en nuestro país el 24 de abril del 2009, el entonces presidente de la República, Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, actualizó por Decreto las facultades ordinarias del Secretario de Salud ante contingencias epidemiológicas establecidas en la Ley General de Salud (Salud, 2009).

Asimismo, ante desastres naturales, en nuestro país se determina con alguna frecuencia el auxilio de las fuerzas armadas a la autoridad y población civil, sin necesidad de decreto presidencial o del Congreso de la Unión, mediante el Plan de Auxilio a la Población Civil en Casos de Desastre, mejor conocido como Plan DN-III-E, establecido en los años sesenta (SEDENA, 2019).

Así, en uso de sus facultades, la SS estableció la suspensión inmediata de las actividades no esenciales, con la finalidad de mitigar la dispersión y transmisión del virus SARS-CoV2 en la comunidad, como estrategia para disminuir la carga de enfermedad, sus complicaciones y la muerte por COVID-19 en la población residente en el territorio nacional. La SS dejó en funcionamiento solo

una serie de actividades consideradas esenciales, relacionadas con la atención de la emergencia sanitaria, seguridad pública, la procuración e impartición de justicia, la actividad legislativa, programas sociales, actividades de los sectores fundamentales de la economía y aquellos que garantizan los servicios básicos para la población, entre otros (Salud, marzo 2020). El titular del Ejecutivo Federal no emitió ningún decreto de suspensión de derechos ni de garantías durante la emergencia sanitaria.

Cabe destacar que el artículo 29 Constitucional establece:

En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando aquel no estuviere reunido, podrá restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación... (CPEUM, 2020).

Ahora bien, el Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011, en su artículo cuarto transitorio refiere a la disposición destinada para que el Congreso de la Unión expida la Ley Reglamentaria del artículo 29 constitucional en materia de suspensión del ejercicio de los derechos y las garantías, misma que aún no es establecida (Decreto, 2011).

En el contexto actual de pandemia y en el marco jurídico referido, varios municipios de diferentes entidades federativas, como Baja California, Coahuila, Jalisco, Guerrero, Michoacán, Morelos, Sonora, Quintana Roo, Yucatán y Nuevo León, implementaron medidas de toque de queda, imponiendo sanciones económicas y privativas de la libertad. En un caso especial, el presidente municipal de Sabinas Hidalgo, Nuevo León, decretó toque de queda del 15 al 30 de abril de 2020, con la indicación de no circular en vía pública de las 22:30 horas a las 6:00 horas del día siguiente; en caso de desacato, se aplicaría una multa y hasta treinta y seis horas de arresto en los separos municipales.

En respuesta, la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León le hizo un llamado, a fin de que en las acciones de prevención contra la propagación del COVID-19 para preservar el derecho a la salud, se respeten y garanticen los derechos humanos. El organismo emitió un reforzamiento de medidas precautorias, solicitando al presidente municipal que se evitara cualquier restricción o suspensión de derechos o de garantías que sea injustificada y que vulnere los derechos humanos de las personas residentes, visitantes o que transitan por el municipio, puntualizando que, en los términos del artículo 29 Constitucional, corresponde solamente al Ejecutivo Federal la restricción o suspensión de derechos y garantías que fuesen necesarias para hacer frente a la situación de pandemia. Señaló, además, que cualquier acto privativo de la libertad o de derechos, así como de molestia a las personas y familias, ejecutado por cualquier autoridad, deberá cumplir con lo previsto en los artículos 14 y 16 de la



Constitución federal (CEDH, 2020).

Diferente reacción se dio en el estado de Tabasco, donde el asesor jurídico del Comité de Derechos Humanos de Tabasco (CoDeHuTab), Efraín Rodríguez León, precisó para una cadena de radio el 18 de mayo de 2020, que era viable que las autoridades estatales implementaran el toque de queda. "Ante el incremento de los casos en el estado y los decesos, pero, sobre todo, ante la necesidad de los ciudadanos de andar en la calle, se hace necesario dar ese siguiente paso", sostuvo. (Albert H., María. [18 de mayo de 2020]. A favor CoDeHuTab de que se aplique 'toque de queda' en Tabasco. Entrevista con Efraín Rodríguez León [MP3]. Radio Fórmula Tabasco. Recuperado de <http://xeva.com.mx/nota.cfm?id=105993&t=a-favor-codehutab-de-que-se-aplique-toque-de-queda-en-tabasco>).

Por su parte, el gobierno del estado de Sonora emitió el 25 de marzo de 2020 la declaración de emergencia sanitaria para el estado, junto con la cual implementó medidas especiales de control encaminadas a la conservación y mantenimiento de la salubri-

dad pública, entre las que se encuentra la estrategia de distanciamiento social *#QuédateEnCasa*, recomendada por el Consejo Estatal de Salud y promovida por la Secretaría de Salud estatal (GES, marzo 2020).

Cabe mencionar que la Secretaría de Salud estatal es una paraestatal de la Secretaría de Salud federal; es decir, si bien se coordinan entre sí, no existe dependencia administrativa entre ellas. En términos de la Ley de Salud del Estado de Sonora (1992), la Secretaría de Salud estatal tiene facultades para adoptar medidas de seguridad sanitaria, dentro de las que pudiera estar el aislamiento, la cuarentena, la observación personal, la suspensión de trabajos o servicios, la desocupación o desalojo de casas, edificios, establecimientos y, en general, de cualquier predio. Las violaciones de estos preceptos normativos pueden derivar en sanciones administrativas, las cuales pueden consistir en amonestaciones con apercibimiento, multas, clausuras temporales o definitivas, así como el arresto hasta por veinticuatro horas (Ley 109, 1992).

En uso de sus facultades, la Secretaría de Salud estatal conformó

el Gabinete Económico y de Salud, con participación de las secretarías de Economía, del Trabajo, de Hacienda, de Salud y de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARHPA), con el fin de adoptar medidas de protección al sector salud y a la economía estatal. Entre las medidas y sanciones aprobadas se encuentran las siguientes:

- Cierre de parques, plazas, lugares turísticos y similares.
- Cierre completo de negocios e industrias no esenciales.
- Casos y contactos de personas infectadas con coronavirus que no guarden cuarentena y aislamiento por 14 días.
- A personas que ingresan a Sonora y no guardan cuarentena por 14 días.
- Se prohíbe la venta de alimentos en lugares turísticos o sitios de concentración (como bailes regionales, fiestas patronales, conciertos de música y otras concentraciones similares)
- Suspensión de obras en construcción, a excepción de la construcción de hospitales, carreteras e infraestructura esencial. (GES, abril 2020).

Horacio Valenzuela Ibarra, secretario del Trabajo, explicó que el Código Penal del Estado de Sonora establece sanciones para quienes, sabiéndose afectados durante una contingencia, pongan en peligro de contagio a otra persona u ocasionen su muerte, las cuales podrían ser una multa o sanción económica y reclusión en establecimiento adecuado por el tiempo necesario, hasta obtener su curación o inocuidad. También pudiera ser ejercitada la acción penal directamente por la víctima. (GES, abril 2020).

Comentó que, de acuerdo con el código, si la enfermedad padecida fuera incurable, se impondrá de seis meses a cinco años de prisión y multa de diez a doscientas Unidades de Medida y Actualización (UMA). "En el Artículo 251 del Código Penal del Estado de Sonora señala que cuando el contagio llegare a consumarse, el responsable será sancionado en los términos que para el delito de lesiones u homicidio fija el propio código", puntualizó (GES, abril 2020).

En tanto, quienes no respeten las disposiciones aprobadas por el gabinete Económico y de Salud, en materia de suspensión de labores en establecimientos comerciales no esenciales, se sujetarán a las sanciones que se estipulan en el artículo 286 de la Ley de Salud para el Estado de Sonora, como amonestación o apercibimiento, multa y hasta clausura temporal o definitiva, que podrá ser parcial o total, cuando se trata de un establecimiento, y arresto por 24 horas en caso de las personas responsables del incumplimiento (GES, abril 2020).

A lo largo de la historia de la humanidad se han registrado pandemias catastróficas, así como enfermedades infeccio-



nas letales para la población humana, como la influenza H1N1, de la cual, en 2019 se registraron alrededor de veinte mil casos de enfermos en el país, siendo Sonora el cuarto estado con más casos, con un 21.6% de letalidad ante esta enfermedad (Salud, enero 2020).

Frente a la posibilidad de nuevas emergencias sanitarias, los gobiernos están en la obligación de salvaguardar la vida de sus ciudadanos, implementando las medidas necesarias, entre ellas las legislativas, pero siempre con una perspectiva de derechos humanos.

Referencias

- Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDH) Nuevo León. La CEDHNL hace un llamado a la autoridad municipal de Sabinas Hidalgo a no vulnerar derechos humanos. Comunicado de prensa UC/42/20. 14 de abril de 2020. Monterrey, México.
- Consejo de Salubridad General (CSG). (2020). Acuerdo por el que se declara como emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor, a la epidemia de enfermedad generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19). Diario Oficial de la Federación. 30 de marzo de 2020. México.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). México.
- Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación. 10 de junio de 2011. México.
- Decretos Supremos Núm. 46, 053 y 057-2020-PCM. 2020. Se establecen disposiciones adicionales sobre la inmovilización social obligatoria. *Diario Oficial El Peruano*. Mayo de 2020. Perú. Recuperado de <https://diariooficial.elperuano.pe/Normas/covid19>
- Gobierno del Estado de Sonora (GES). 25 de marzo de 2020. #QuédateEnCasa. México. En <https://www.sonora.gob.mx/coronavirus/quedate-en-casa.html>
- Gobierno del Estado de Sonora (GES). Aprueba Gabinete Económico y de Salud medidas para reforzar el Quédate en Casa. Comunicación Social. Noticias. 7 de abril de 2020. México.
- Ley 109. Ley de Salud para el Estado de Sonora. Publicada en el *Boletín Oficial* núm. 50. Sección I el 22 de junio de 1992. México (1992).
- Organización Panamericana de la Salud (OPS). (2020). Respuesta al brote de COVID-19 en la Región de las Américas. Recuperado de: <https://www.paho.org/es/documentos/respuesta-al-brote-covid-19-region-americas>
- Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA). (2019). ¿Qué es el Plan DN-III-E? México. En <https://www.gob.mx/sedena/acciones-y-programas/que-es-el-plan-dn-iii-e>
- Secretaría de Salud. (2009). Decreto por el que se ordenan diversas acciones en materia de salubridad general, para prevenir, controlar y combatir la existencia y transmisión del virus de influenza estacional epidémica. *Diario Oficial de la Federación*. 25 de abril de 2009. México.
- Secretaría de Salud. (2020). Dirección General de Epidemiología. Informes Semanales para la Vigilancia Epidemiológica de Influenza 2019. 3 de enero de 2020. México.
- Secretaría de Salud. (2020). Acuerdo por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2. *Diario Oficial de la Federación*. 31 de marzo de 2020. México.

Una de cada tres mujeres sufren **acoso en Hermosillo**

LAS HERMOSILLENSES SON LAS MÁS ACOSADAS ENTRE LOS ESTADOS DE LA FRONTERA NORTE DE MÉXICO. A NIVEL NACIONAL, LA CAPITAL SONORENSE OCUPA EL LUGAR 28 ENTRE LAS 86 CIUDADES DEL PAÍS EN DONDE SE LEVANTA LA ENSU DE INEGI.

Por: Alejandro Romero*

En Hermosillo, 29.5 por ciento de las mujeres de 18 y más años aseguraron haber enfrentado alguna situación de acoso y violencia sexual en lugares públicos, de acuerdo con los últimos resultados de la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU). Este porcentaje es el más alto entre las ciudades de los estados fronterizos, y además supera la media nacional, de 27.2 por ciento (INEGI, 2020).

De esta forma, las mujeres hermosillenses son quienes más enfrentan situaciones de acoso personal y violencia sexual en lugares públicos, entre las ciudades que integran los estados del norte de México. De las 86 ciudades que considera la encuesta, Hermosillo ocupa el lugar 28 entre las urbes con mayor porcentaje de mujeres que sufren acoso en espacios públicos.

A partir de diciembre de 2019, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) incluyó en la ENSU la medición del acoso personal y la violencia sexual en las principales ciudades del país. La encuesta mide también la percepción de inseguridad.

La alcaldía de Cuauhtémoc, en la Ciudad de México, ocupa la primera posición a nivel nacional en porcentaje de mujeres acosadas, con 47.7 por ciento, seguida de Zapopan, Jalisco, con 44.6 por ciento, y Azcapotzalco, Ciudad de México, con 41.7. En contraste, la ciudad del país con menor proporción de acoso y violencia sexual hacia las mujeres es Mexicali, Baja California, donde sólo 10.5 por ciento dijo haber enfrentado estas situaciones en lugares públicos.

De esta manera, en términos absolutos, un total de 94 806 mujeres hermosillenses han sido víctimas de acoso o violencia sexual al salir a la calle, mientras que, a nivel nacional, la cifra es de seis millones de mujeres. En contraste, solo 12.2 por ciento de los hombres hermosillenses aseguran haber enfrentado alguna vez acoso o violencia sexual en lugares públicos.

Otra ciudad sonorensa que forma parte de las 86 urbes encuestadas dentro de la ENSU es Nogales, en donde 26.8 por ciento de las mujeres señala que ha sido víctima de acoso o violencia sexual.

Piropos, lo más común.

De acuerdo con INEGI, 63.8 por ciento de los casos de acoso y violencia sexual que enfrentan las mujeres en espacios públicos se clasifican como "intimidación sexual", ya que se tratan de piropos groseros, mensajes ofensivos o insinuaciones, ya sea por celular o redes sociales. Otro 10.2 por ciento es considerado abuso sexual, por parte de personas que mostraron sus partes íntimas a las víctimas, las tocaron sin su consentimiento o las obligaron a mirar escenas sexuales.

Un 2.2 por ciento sufrió de acoso u hostigamiento sexual por parte de personas que ofrecieron dinero o regalos a cambio de algún tipo de acto sexual, lo que para la víctima fue ofensivo o humillante. Finalmente, 1.5 por ciento de las mujeres fue víctima de violación sexual o intento de violación.

Tabla estadística: Porcentaje de las mujeres de 18 años y más que han enfrentado alguna situación de acoso personal y violencia sexual en lugares públicos, por ciudades. (Cifras a diciembre de 2019).

Ciudad o región	Porcentaje de mujeres que han enfrentado acoso o violencia sexual en lugares públicos
Cuauhtémoc, Ciudad de México	47.7%
Zapopan, Jalisco	44.6%
Azcapotzalco, Ciudad de México	41.7%
Tláhuac, Ciudad de México	36.9%
Benito Juárez, Ciudad de México	36.7%
Guadalajara, Jalisco	36.6%
Veracruz, Veracruz	36.5%
Querétaro, Querétaro	35.8%
Tlalnepantla, Estado de México	35.7%
Villahermosa, Tabasco	35.5%
Iztapalapa, Ciudad de México	34.4%
Milpa Alta, Ciudad de México	34.1%
Tapachula, Chiapas	33.5%
Ciudad Nezahualcóyotl, Estado de México	32.8%
Tlalpan, Ciudad de México	32.7%
Mérida, Yucatán	32.4%
Toluca, Estado de México	32.3%
Puebla, Puebla	32.2%
La Magdalena Contreras, Ciudad de México	31.9%
Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco	31.5%
Coyoacán, Ciudad de México	31.4%
Cuautitlán Izcalli, Estado de México	31.3%
La Paz, Baja California Sur	31.2%
La Laguna, Coahuila y Durango	30.5%
Xochimilco, Ciudad de México	30.4%
León, Guanajuato	30.4%
Guanajuato, Guanajuato	30.0%
HERMOSILLO, SONORA	29.5%
Tuxtla Gutiérrez, Chiapas	29.3%
Iztacalco, Ciudad de México	29.2%
Mexicali, Baja California	10.5%
Media nacional	27.2%

Fuente: Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU). INEGI (2020).



*El autor es investigador del Centro de Investigaciones Parlamentarias del Estado de Sonora (CIPES), Licenciado en Economía por la Unison, diplomado en Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, ex-analista económico de Telemax y Megacanal, y exeditor de la sección financiera del periódico El Imparcial.

Referencias

Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI). 2020. Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU). Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/programas/ensu/>

La indemnización por error judicial

Por: María Dolores Murrieta Andrade*

El error judicial es un concepto jurídico que puede interpretarse como las equivocaciones graves y evidentes en las resoluciones de jueces y magistrados del Poder Judicial, y que gravitan sobre la responsabilidad patrimonial de la administración de justicia. El objetivo de este artículo es revisar sus características y las implicaciones de su posible aplicación en México a partir de la revisión de los instrumentos internacionales existentes, el derecho comparado con varios países que presentan adelantos en su legislación, así como una breve revisión de los avances que se tienen en México.

| Introducción

En junio de 2002, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el decreto por el cual se reformó el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Decreto, 2002). Dicha reforma incorpora al sistema jurídico mexicano la responsabilidad patrimonial directa y objetiva del Estado por actividad administrativa irregular. Así mismo, en diciembre de 2004, se publicó en el DOF la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado (LFRPE, 2009).

Sin duda, estos son avances significativos en nuestra legislación, aunque queda pendiente ante el ciudadano la responsabilidad del Estado por los llamados "errores judiciales", que son aquellas infracciones o fallas cometidas por órganos jurisdiccionales estatales al emitir un veredicto, y para las cuales no existe ningún tipo de reparación del daño al identificarse el error cometido.

En este artículo se revisan los conceptos básicos para entender la dimensión de este problema, los instrumentos internacionales existentes en la materia y los avances en legislaciones de otros países, muchas de ellas con larga vigencia. De igual forma, se revisan los esfuerzos que sobre este tema se han promovido en congresos estatales y en la Cámara de Diputados.

A la fecha, no se cuenta con información estadística precisa en México sobre la cantidad de errores judiciales que se presentan, pero sí queda muy claro que las personas de escasos recursos que han sido detenidas y acusadas son las más vulnerables, al no contar con la representación y asesoría legal necesarias para

aportar las pruebas de su inocencia, dado el caso.

Las propuestas aquí presentadas se centran en la necesidad de modificar nuestra legislación tanto federal como local en ese sentido, para dar cabida al concepto y al reconocimiento de la necesidad de una indemnización para reparación del daño.

Conceptos

La jurisprudencia del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, cuyo rubro se enuncia como "Error Judicial. Elementos de su configuración y su corrección por los órganos de control constitucional", señala:

El "error" como vocablo es entendido como una equivocación. En el ámbito judicial presenta ciertas notas distintivas: i) surge de una decisión jurisdiccional, no exclusivamente de las sentencias; ii) los sujetos activos son Jueces y Magistrados o las personas que ejerzan sus funciones; y iii) los errores han de ser crasos, patentes y manifiestos. El error judicial adquiere relevancia constitucional cuando es producto de un razonamiento equivocado que no corresponde con la realidad, por haber incurrido el órgano judicial en un error manifiesto en la determinación y selección del material de hecho o del presupuesto sobre el que se asienta su decisión, de tal manera que el error sea inmediatamente verificable, en forma incontrovertible, a partir de las actuaciones judiciales y sea determinante en la decisión adoptada por el Juez por constituir su soporte único o básico. (SCJN, 2013).

Las causas más frecuentes que originan el error judicial son las siguientes:

- Errónea apreciación de los hechos.
- Equivocada subsunción de circunstancias fácticas a la hipótesis normativa.
- Utilización errónea de normas legales.
- Incompetencia técnica.
- Falta de experiencia.
- Ausencia de prudencia.
- Precipitación.
- Deshonestidad.

También es importante identificar los siguientes conceptos:

| Indemnización

Este término alude a la reparación de un daño para colocar las cosas en un estado lo más similar posible al que se encontraba antes de que se produjera el hecho causante del perjuicio o mal. Indemnización implica que el sujeto pasivo vuelva a quedar indemne, palabra latina compuesta por el prefijo "in" que tiene una significación privativa y por *damnum* (daño), es decir, "sin daño" (Deconceptos, 2019).



| Responsabilidad patrimonial del Estado

Esta figura se establece:

...para exigir la reparación del daño causado por la actividad irregular de la administración pública, a los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportarlo en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica que legitime la afectación de que se trate. Así, todo acto que propicie el pago de una indemnización originada por esa clase de responsabilidad, debe considerarse de autoridad (SCJN, 2010).

| Instrumentos internacionales

Existen diferentes convenciones de carácter internacional que México ha firmado, las cuales contemplan la figura jurídica de error judicial y su respectiva compensación. De ellas, destacan las siguientes:

a) Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Fue adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU) el 16 de diciembre de 1966 y entró en vigor el 23 de marzo de 1976. El pacto desarrolla los derechos civiles y políticos y las libertades recogidas en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, señalando en su artículo 9.5: "Toda persona que haya sido ilegalmente detenida o presa, tendrá derecho efectivo a obtener reparación" (ONU, 1966).

b) Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José).

Dentro del marco de la Organización de los Estados America-

nos (OEA), se firmó por los países miembros en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969 y entró en vigencia el 18 de julio de 1978. En su artículo 10 establece: "Derecho a Indemnización. Toda persona tiene derecho a ser indemnizada conforme a la ley en caso de haber sido condenada en sentencia firme por error judicial" (OEA, 1969).

c) Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles e Inhumanos o Degradantes.

Entró en vigor en México el 26 de junio de 1987. En su artículo 14 establece: "Todo Estado Parte velará porque su legislación garantice a la víctima de un acto de tortura la reparación y el derecho a una indemnización justa y adecuada, incluidos los medios para su rehabilitación lo más completa posible. En caso de muerte de la víctima como resultado de un acto de tortura, las personas a su cargo tendrán derecho a indemnización" (ONU, 1984).

d) Estatuto de Roma, que crea la Corte Penal Internacional.

Instrumento constitutivo de la Corte Penal Internacional, adoptado en Roma, Italia, el 17 de julio de 1998, durante la Conferencia Diplomática de plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el establecimiento de una Corte Penal Internacional. En su artículo 85 establece:

1. El que haya sido ilegalmente detenido o recluido tendrá el derecho efectivo a ser indemnizado.
2. El que por decisión final hubiera sido condenado por un crimen y hubiere cumplido pena por tal motivo será indemnizado conforme a la ley de ser anulada posteriormente su



condena en razón de hechos nuevos que demuestren concluyentemente que hubo un error judicial, salvo que la falta de conocimiento oportuno de esos hechos le fuera total o parcialmente imputable.

3. En circunstancias excepcionales, la Corte, si determina la existencia de hechos concluyentes que muestran que hubo un error judicial grave y manifiesto, tendrá la facultad discrecional de otorgar una indemnización, de conformidad con los criterios establecidos en las Reglas de Procedimiento y Prueba, a quien hubiere sido puesto en libertad en virtud de una sentencia definitiva absolutoria o de un sobreseimiento de la causa por esa razón. (Corte, 1998).

| Derecho Comparado

Diversos países en el mundo han adoptado en su legislación el concepto de error judicial y su respectiva indemnización. Destacan los siguientes:

Francia

En Francia, la figura jurídica de la responsabilidad patrimonial del Estado en el funcionamiento de la administración de justicia entró en vigencia a partir de 1972, en la Ley Orgánica sobre el Estatuto de la Magistratura (Ley de 05.07.1972), donde se consideraron tres elementos que permitieron aplicar los principios del Derecho Público a los daños causados de la siguiente manera:

a) La responsabilidad civil por faltas personales, en donde el Estado garantiza en forma directa el pago de los daños a las víctimas.

b) La responsabilidad en materia penal cuando se estaba frente al supuesto de detenciones preventivas que ocasionaran daños y perjuicios, previsto en el Código de Procedimientos Penales.

c) La Responsabilidad Patrimonial del Estado por daños causados por el funcionamiento defectuoso y por la existencia de una falta grave, prevista en el artículo 11 del Código Francés de Procedimientos Civiles de 1972. (Paz Medina, González Hernández & Ramos Ferrer, 2016, p. 128).

España

En el país ibérico, la responsabilidad patrimonial del Estado en el funcionamiento de la Administración de Justicia se constitucionalizó a partir de 1978. De acuerdo con Paz Medina et al., en 1985 se expidió la Ley Orgánica del Poder Judicial, que:

...reguló esta figura en su Título V, denominado: "De la Responsabilidad del Estado por el funcionamiento de Administración de Justicia". En el sistema jurídico español, la reparación de los daños causados por los órganos judiciales tiene su fundamento en los artículos 117.1 y 121 de la Constitución Española.

Además de la aplicación de los preceptos constitucionales citados, son aplicables la Ley Orgánica del Poder Judicial, la Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Así, en este sistema se distinguen dos tipos de daños causados por los órganos judiciales:

a) Los causados por error judicial, que incluyen el error judicial cuando se ha sufrido indebidamente prisión preventiva, y

b) Los causados por el funcionamiento anormal de la Administración de Justicia. (Paz Medina et al., 2016, p. 129).

Italia

El ordenamiento jurídico italiano elevó a rango constitucional el principio de responsabilidad del Estado por su actividad jurisdiccional, establecido en la Constitución de la República Italiana vigente desde 1947 (Paz Medina et al., 2016, p. 130).

Chile

En la legislación chilena, “la figura del error judicial se incluyó como norma constitucional desde 1925”, y solo se ha emitido un número ínfimo de sentencias indemnizatorias derivadas de errores judiciales –no más de cuatro–, “y algunas de ellas solo mediante un arduo proceso legal ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos” (Paz Medina et al., 2016, p. 130).

Brasil

“La Constitución de la República Federativa del Brasil establece la obligación del Estado de indemnizar al condenado por error judicial, así como al que permaneciere en prisión más allá del tiempo fijado en la sentencia” (Paz Medina et al., 2016, p. 131).

Perú

En la Constitución Política del Perú, de 1979:

(Se) amplía la figura del error judicial, ya no siendo necesario estar en un proceso penal para que se otorgue una indemnización, sino que esta podría aplicarse cuando una persona hubiese sufrido detención arbitraria, que por regla general es fuera de un proceso penal. Con fecha 28 de diciembre de 1988, se expidió la Ley Número 24973 de Indemnización por Errores Judiciales y Detenciones Arbitrarias, en la que se detallan los casos de detención arbitraria y se extiende la comisión de esta

figura a la policía. Lo más novedoso de esta Ley es la creación del Fondo Nacional Indemnizatorio por Errores Judiciales, que establece un fondo que se encargaría del pago de la indemnización correspondiente una vez que la autoridad judicial emita resolución que determine la absolución o el archivo definitivo del proceso. (Paz Medina et al., 2016, p. 131).

Avances en México

En la legislación federal mexicana no están contemplados los errores judiciales ni su respectiva indemnización. Sin embargo, se han presentado avances en los estados de Durango y Aguascalientes, en cuya legislación penal contemplan esa figura. De la misma manera, existe una iniciativa presentada en 2008 en la Asamblea del Distrito Federal (hoy Ciudad de México), que contiene aspectos importantes en ese sentido.

Por otra parte, existen avances en cuanto a responsabilidades patrimoniales del Estado, pero se refieren exclusivamente a irregularidades por cuestiones administrativas. En este caso se hicieron modificaciones a la Constitución y se emitió la Ley de Responsabilidad Patrimonial, misma que puede ser referente para este tema.

En el documento de trabajo titulado *Error judicial y responsabilidad patrimonial del Estado*, (González, 2009) publicado por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) de la Cámara de Diputados, se presentó el siguiente cuadro resumen comparativo:

	Durango	Aguascalientes	Ciudad de México
Leyes	Código Procesal Penal del Estado de Durango	Código Penal art. 201	Iniciativa presentada en 2008 (no se aprobó).
Principio general	El imputado o acusado según la etapa del procedimiento, tiene derecho a ser indemnizado, cuando ilícitamente haya sido afectado en su derecho a la privacidad, integridad física, psicológica o moral, libertad personal o de trabajo.	Una vez concluido el procedimiento penal ordinario y si el procesado fuere absuelto o en su favor se le dictare el sobreseimiento, por decisión de la propia autoridad judicial o por cumplimiento de ejecutoria de amparo, será indemnizado en razón del tiempo de privación de libertad.	Se indemnizará a quien habiendo estado privado de su libertad por más de sesenta días como consecuencia de la actividad administrativa irregular y fuere absuelto.

Procedencia	Cuando resulte la anulación o la sentencia sea absoluta, se proveerá de oficio a la indemnización del sentenciado; se restituirá la pena pecuniaria y los objetos decomisados o su valor siempre que sea posible, o bien, cuando el sentenciado sea absuelto por haberse acreditado su inocencia o haya sufrido una pena o medida de seguridad mayores a la que, en su caso, se le debió imponer.	La indemnización será procedente considerando el tiempo de privación de libertad, salvo en los casos que haya provocado su propia persecución, confesado falsamente u ocultado o alterado las pruebas que condujeron al error judicial. La legislación prevé también la posibilidad de ser indemnizado en los casos de imposición ilegal de medidas de seguridad.	Tiene derecho a indemnización que le origine un daño quien: a) Luego de ser condenado en proceso judicial, haya obtenido sentencia absolutoria; b) Haya obtenido sentencia absolutoria, siempre que ésta se funde en la inexistencia del hecho imputado; c) Haya sido liberado por exoneración fundada en un error judicial.
Término para reclamar	Las demandas de indemnización se tramitan conforme a la normatividad civil.	La persona que tenga derecho a la indemnización, podrá hacerla válida mediante escrito presentado ante el Pleno del Supremo Tribunal de Justicia dentro del término de dos meses contados a partir de que cause estado la sentencia o la resolución que declare el sobreseimiento.	La indemnización procederá cuando se haya dictado la sentencia de exoneración, el pago de la misma no deberá exceder un plazo mayor a 30 días después de dictada la sentencia. El derecho a reclamar indemnización prescribe en un año. Cuando haya daños físicos o psíquicos, la prescripción será de dos años.
Monto	Las indemnizaciones serán decretadas por el Juez de Control a solicitud del imputado, o por el tribunal, en la propia sentencia absoluta.	Si la persona estaba desempleada, se le deberá indemnizar en razón de un día de salario mínimo; si tenía empleo, deberá recibir indemnización a razón del salario real que dejó de percibir; si se le rescindiera su relación laboral, deberá recibir indemnización equivalente a las prestaciones que con motivo de un despido injustificado ordena la legislación laboral.	El monto de la indemnización será de dos días de salario mínimo por cada día que se prive de la libertad.
Sanciones penales o administrativas	Cuando la actuación del servidor público constituya delito, la indemnización podrá reclamarse en la jurisdicción penal por medio de la acción civil resarcitoria.	Una vez pagada la indemnización, el Poder Ejecutivo, a través de la vía civil correspondiente, podrá exigir la cantidad erogada a los particulares que hayan contribuido al error judicial.	Los entes públicos, y en su caso, sus funcionarios y empleados son responsables por el daño que ocasionen. Esta responsabilidad se extiende a los errores judiciales.
Rasgos particulares en cada caso.	Si el imputado ha fallecido, sus sucesores tendrán derecho a cobrar o gestionar la indemnización prevista conforme a la legislación civil. No habrá lugar a indemnización cuando se pronuncien leyes o jurisprudencias posteriores más benignas o en caso de amnistía o indulto.	El Estado pagará la indemnización haciendo uso del Fondo para la Indemnización de Sentenciados Absueltos; una vez pagada la indemnización, el Poder Ejecutivo, a través de la vía civil correspondiente, podrá exigir la cantidad erogada a los particulares que hayan contribuido al error judicial.	Se constituye un fondo financiero para garantizar el pago de las indemnizaciones; se sancionará la simulación con el propósito de obtener alguna indemnización.

Fuente: González (2009).

| **Iniciativas sobre errores judiciales**

En su trabajo, González (2009) identifica al menos cuatro iniciativas en la Cámara de Diputados. Tres de ellas presentadas entre 2001 y 2008, las cuales contienen modificaciones al Artículo 17 de la Constitución. Ninguna de ellas prosperó en el Congreso. A continuación, el resumen:

Iniciativa del Diputado del PAN Lucio Fernández González 25 de octubre de 2001	Iniciativa del Diputado del PRD Luis Miguel Barbosa Huerta 22 de abril de 2003.	Iniciativa del Senador del PRD Carlos Sotelo 4 de marzo de 2008.
(Se adiciona un tercer párrafo al artículo 17 de la Constitución General y se recorren los actuales párrafos, para quedar el tercero como cuarto y el cuarto como quinto). Artículo 17 Toda persona tendrá derecho a reclamar una indemnización en caso de haber sido condenada por error judicial y por el cual se le hubiere dejado sin efecto la condena. La responsabilidad del Estado en estos casos será objetiva y directa, y el derecho de los particulares a reclamar dicha indemnización se realizará de conformidad con los requisitos, formas, términos y procedimientos.	((Se adiciona un párrafo quinto al artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos). Artículo 17 Los daños causados en cualesquiera bienes o derechos por error judicial, así como los que sean consecuencia del funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, darán a los perjudicados derechos a una indemnización a cargo del Estado, conforme a la ley	((Se adiciona el segundo párrafo del artículo 17 constitucional). Artículo 17 Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales. Los daños causados por error judicial, así como los que sean consecuencia del funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, darán derecho a una indemnización a cargo del Estado, conforme a la ley.
Transitorios Primero.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Segundo: El Congreso de la Unión deberá realizar las reformas pertinentes a la legislación secundaria en un plazo no mayor de noventa días, a fin de dar cumplimiento al presente decreto. Tercero.- Los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, adecuarán su legislación para hacer efectiva la garantía contenida en el presente decreto de reforma.	Transitorios Único: El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.	Transitorios Único. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Fuente: González (2009).

| **Conclusiones y propuestas**

Como se ha señalado, actualmente, en lo que respecta al tema de error judicial y su respectiva indemnización, no se cuenta con regulación jurídica en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero sí está regulado en los tratados internacionales firmados por el Estado Mexicano.

Por otra parte, en el año 2011, en materia de derechos humanos, se hicieron modificaciones importantes a la Constitución, dando un giro importante en el reconocimiento del principio pro persona, lo que debe impactar en la administración y la procuración de la justicia en México, en razón de que todas las autoridades obligadamente deben otorgar protección amplísima a la persona, es decir, que la autoridad debe aplicar siempre lo que más beneficie a la persona y a su derecho.

Considerando estos dos importantes elementos, se hace necesario vincular nuestra Constitución con las disposiciones establecidas en los acuerdos internacionales, es decir, integrar en ella las modificaciones necesarias para considerar la indemnización a las víctimas cuando se ha cometido un error judicial, así como las modificaciones necesarias al Código Penal y al Código de Procedimiento Penales. De igual manera, a nivel local, impulsar dichas modificaciones en la Constitución Política del Estado de Sonora y en el Código Penal estatal, como ya sucede en Durango y Aguascalientes.

Respecto a los recursos para cumplir con las “posibles indemnizaciones” por errores judiciales, resulta interesante revisar la legislación y el esquema de operación implementado en Perú, donde se ha establecido un Fondo Nacional Indemnizatorio que permite hacer frente, dado el caso, a las demandas para reparar o minimizar los daños, al menos económicamente. De igual

manera, considerar sanciones por incompetencia y/o negligencia por las fallas en el Poder Judicial por estos errores graves que afectan la vida de personas y familias.

* María Dolores Murrieta Andrade es Licenciada en Trabajo Social por la Universidad de Guadalajara. Tiene maestría en Ciencias Sociales con especialidad en Políticas Públicas por El Colegio de Sonora. Actualmente cursa el Doctorado en Educación Superior en el Centro de Investigación y Educación Superior CIES-UNEPROP. En el Centro de Investigaciones Parlamentarias del Estado de Sonora (CIPES) se desempeña como jefa de investigadores. Correo electrónico: madolores.murrieta@cipes.gob.mx y correo mdmurrieta@gmail.com

Referencias

Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU). (1966). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. Resolución 2200 A (XXI) 16 de diciembre de 1966. Nueva York, Estados Unidos de América.

Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU). (1984). *Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*. Resolución 39/46 del 10 de diciembre de 1984.

Corte Penal Internacional. (1998). *Estatuto de Roma*. Documento A/CONF.183/9 de 17 de julio de 1998, enmendado el 10 de noviembre de 1998, 12 de julio de 1999, 30 de noviembre de 1999, 8 de mayo de 2000, 17 de enero de 2001 y 16 de enero de 2002. Roma, Italia.

Deconceptos.com. Ciencias jurídicas. Concepto de indemnización. Consultado el 20 de octubre de 2019 en <https://deconceptos.com/ciencias-juridicas/indemnizacion>

González Rodríguez José de Jesús. (2009). *Error judicial y responsabilidad patrimonial del Estado*. Documento de trabajo núm. 79, octubre de 2009. México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados (CESOP).

Organización de los Estados Americanos (OEA). (1969). *Convención Americana sobre Derechos Humanos* (Pacto de San José). Suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos (B-32). San José, Costa Rica.

Paz Medina, L.A., González Hernández, M. & Ramos Ferrer, J.A. (2016). Estado del arte del error judicial en México. Estudio en el paradigma constitucional y convencional. *Revista Iberoamericana de Ciencias*. Vol. 3 No. 7, p. 118. ISSN 2334-2501.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2010). Segundo Tribunal Colegiado Auxiliar con residencia en Guadalajara, Jal. Tesis aislada III.2o.T. Aux.17 A. Responsabilidad patrimonial del Estado. Las personas morales oficiales demandadas en el procedimiento jurisdiccional relativo, carecen de legitimación para promover amparo contra la resolución que las condena al pago de la indemnización por el daño correspondiente (Legislación del estado de Jalisco). *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXXII. Noviembre de 2010. Pág. 1548. Registro No. 163433.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2013). Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. Tesis aislada I.3o.C.24 K (10a.). Error Judicial. Elementos de su Configuración y su Corrección por los Órganos de Control Constitucional. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Libro XVIII, marzo de 2013, Tomo 3. p. 2001. Registro No. 2003039.



El municipio de San Luis Río Colorado y el covid-19

Por: María Dolores Murrieta Andrade*



Los primeros casos de personas con padecimiento de COVID-19 en Sonora se presentaron a mediados del mes de marzo en la ciudad de Hermosillo. Básicamente se trataba de individuos que regresaban de algún viaje, ya sea de Europa o de Estados Unidos. Poco a poco, se fueron sumando pacientes en diferentes municipios, destacando de manera importante el número de contagios que se dieron en San Luis Río Colorado.

Esta ciudad fronteriza se ubica en la zona arenosa del Gran Desierto de Altar, al noroeste del estado. Colinda con el estado mexicano de Baja California y a su vez con el estado norteamericano de Arizona. En 2015 contaba con una población aproximada de 193 000 personas, concentrada principalmente en la cabecera municipal.

Algunos datos importantes sobre el municipio:

- Tiene su origen en 1907, cuando la familia González, junto con Jorge Luis Román Arellano, se establecieron en la margen Este del río Colorado, en un rancho que fue conocido como «Rancho San Luis».

- En 1917, el capitán Carlos G. Calles, enviado por el gobierno federal a establecer una colonia agrícola militar que sirviera de baluarte en la zona, bautizó la ranchería como San Luis Río Colorado.

- En 1937, el presidente Lázaro Cárdenas del Río expropió a la compañía Colorado River Land Company las tierras de los valles de Mexicali y de San Luis, iniciando el crecimiento poblacional y económico de la región.

- En 1939, el Congreso del Estado decretó la elevación a Municipio de San Luis Río Colorado, nombrando a Félix M. Contreras como su primer presidente municipal.

- En 1958, San Luis Río Colorado adquirió el título de Ciudad.

- De acuerdo con datos del Censo Nacional 2010 realizado por el INEGI, la población económicamente activa (PEA) en ese año fue de 72 983 habitantes, de los cuales 68 361 (93,7%) representaban la PEA total con una ocupación. La PEA representaba 54.6% de la población total del municipio en ese año.

• La mayor parte de la población ocupada (61.9%) trabaja en el sector terciario. En el sector secundario trabaja el 25.6% y en el sector primario el 12.5%.

Muchos habitantes del municipio de San Luis Río Colorado trabajan en el estado vecino de Baja California, o bien, en Estados Unidos, situación que se refleja en una gran movilidad durante todo el año en la ciudad.

La distancia entre San Luis Río Colorado y Hermosillo, la capital del estado de Sonora, es de 627 kilómetros, razón por la que siempre ha sido difícil el traslado entre una y otra población. Incluso, algunos servicios, como los del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), la Comisión Federal de Electricidad (CFE) o la compañía Teléfonos del Noroeste (TELNOR), entre otros, dependen de la División de Baja California para su prestación.

Infraestructura de salud

A pesar de contar con una población total de casi 200 000 habitantes, el municipio tiene pocas unidades de salud para la atención de su población, de las que destacan las siguientes:

- Unidad IMSS nivel 2
- Hospital General de Subzona (HGSZ) 12
- Av. Chihuahua y Benjamín Hill S/N. Col. Ruiz Cortínez. San Luis Río Colorado, Son.
- SSA nivel 2
- Hospital General de San Luis Río Colorado
- Av. Guadalupe Victoria S/N, Comercial. San Luis Río Colorado, Son.
- ISSSTE nivel 2
- Clínica Hospital
- Av. Libertad 210 y Calle Tercera. San Luis Río Colorado, Son.
- Módulo ISSSTESON
- Callejón Morelos y avenida Álvaro Obregón. San Luis Río Colorado, Son.

Además de varios centros de salud en diversas comunidades, que solo ofrecen consulta externa.

En el caso de los establecimientos privados, destacan los siguientes:

- Hospital Santa Margarita
- Centro Médico del Noroeste
- Hospital Migoo

Una vez que se detectaron contagios en el estado, el municipio empezó a destacar en forma alarmante por el alto número de casos registrados. Las razones que médicos y otros especialistas establecen para explicar su acelerado incremento fueron:

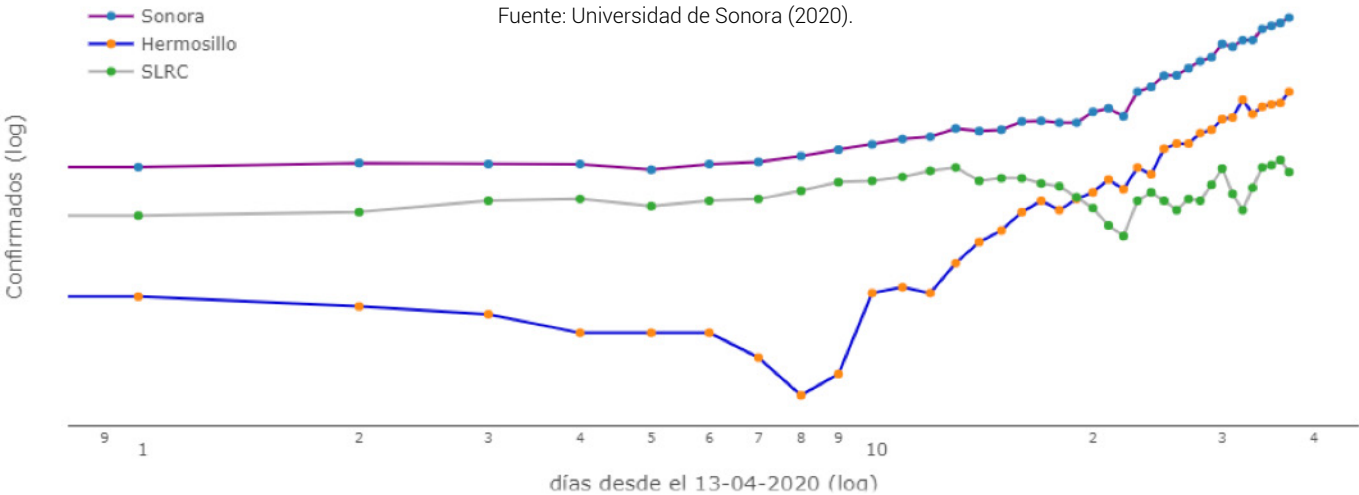
- Por una parte, la vecindad e interacción con el vecino estado de Baja California, que entonces ocupaba el cuarto lugar de incidencia a nivel nacional.
- Por otra, la colindancia con el estado de Arizona (Estados Unidos) y muy cerca California, ambas entidades con tasas muy altas de contagio: Arizona ocupó el lugar 23, y California el cuarto en la Unión Americana.

También se presentaron brotes importantes de contagio entre el personal de salud, lo que ocasionó el primer fallecimiento de un profesional en el estado (enfermero). Esta crisis obligó al traslado de personal desde Hermosillo para atender la demanda. Según declaraciones del propio sector salud, la infección y propagación del virus en el hospital por parte de enfermeras, médicos y dentistas, fue causada por fallas en el protocolo de instalación y retiro del equipo de protección personal; es decir, faltó capacitación para su uso.

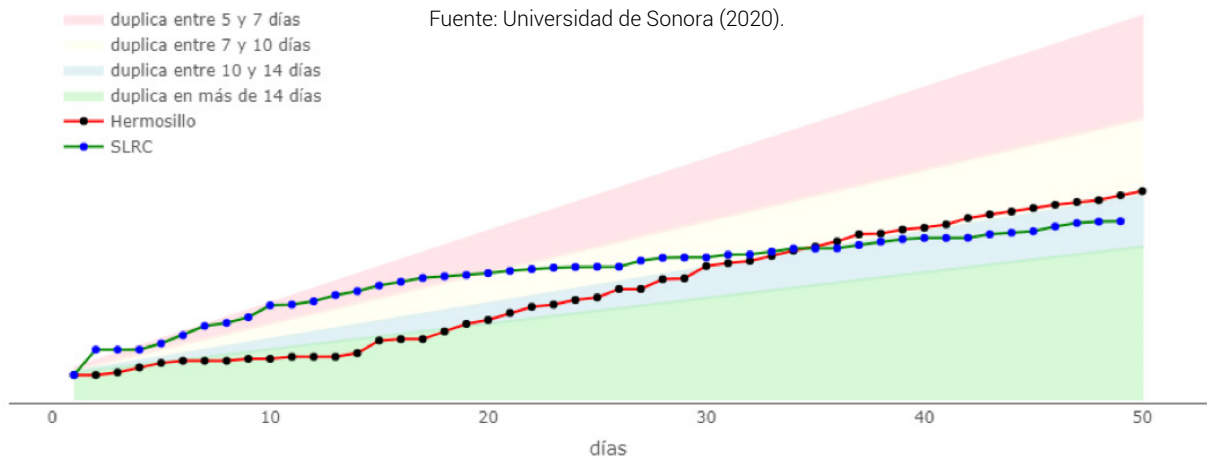
Otro factor negativo es la insuficiencia crónica de infraestructura hospitalaria de la ciudad, que hizo necesario que los pacientes muy graves fueran canalizados a hospitales de Mexicali (Baja California), en donde muchos de ellos fallecieron.

Gráfica no. 1: Comparativo de nuevos casos SLRC, Hermosillo y el estado de Sonora, suavizado con promedio móvil de 7 días en escala log-log (21 de mayo 2020).

Fuente: Universidad de Sonora (2020).



Gráfica no. 2: Comparativo de casos confirmados SLRC y Hermosillo en escala logarítmica a partir de 19 casos (corte 28 de mayo 2020).



Como se puede observar en la gráfica anterior, es hasta el día 35 cuando la capital del estado alcanza a San Luis Río Colorado en el número de contagios.

Tabla: Número de personas contagiadas al 28 de mayo de 2020. Fuente: Elaboración propia, con datos de Universidad de Sonora (2020).

Municipio	Casos	Municipio	Casos	Municipio	Casos
Hermosillo	664	Etchojoa	11	Villa Pesqueira	1
San Luis Río Colorado	371	Santa Ana	10	Cumpas	1
Cajeme	309	Altar	9	Empalme	1
Nogales	270	Benito Juárez	7	Rosario Tesopaco	1
Navojoa	92	Gral. P. Elías Calles	7	Tubutama	1
Caborca	73	Puerto Peñasco	6	Álamos	1
Guaymas	55	Sáric	4	Ónavas	1
Agua Prieta	35	Bácum	4	Baviácora	1
Huatabampo	24	Ures	3	Carbó	1
Magdalena	22	Opodepe	2	Benjamín Hill	1
Cananea	21	Pitiquito	2		
Nacozari de García	20	Ímuris	1		
Total					2032
Mujeres	934 (46%)		Hombres		1098 (54%)

El otro problema que enfrenta el municipio es que en esas fechas registraba la más alta tasa de mortalidad en el estado.

Tabla: Defunciones totales al 28 de mayo 2020. Fuente: Elaboración propia, con datos de Universidad de Sonora (2020).

Municipio	Muertes	Municipio	Muertes
San Luis Río Colorado	48	Etchojoa	2
Cajeme	30	Agua Prieta	2
Hermosillo	21	Opodepe	1
Nogales	19	Ímuris	1
Navojoa	10	Santa Ana	1
Caborca	10	Altar	1
Guaymas	8	Cumpas	1
Huatabampo	4	Benito Juárez	1
Magdalena	4	Gral. Plutarco Elías Calles	1
Sáric	2		
Total		167	
Mujeres	74 (44%)	Hombres	93 (56%)

Como puede observarse en la tabla anterior, al 28 de mayo, la tasa de letalidad en San Luis Río Colorado era mucho más alta que la nacional y la estatal. Para determinarla, se utilizó la fórmula siguiente:

$$Tasa\ de\ Letalidad\ (L) = F/E * 100$$

Donde:

F: Número de muertes por una enfermedad en un período y área determinados.

E: Número de casos diagnosticados de la misma enfermedad en el mismo período y área.

Corte al 28 de mayo 2020

Fuente: Elaboración propia.

México	Sonora	San Luis Río Colorado
No. de muertos: 9,044 No. de contagiados: 81,400	No. de muertos: 167 No. de contagiados: 2,032	No. de muertos: 48 No. de contagiados: 371
11.11%	8.21%	12.93%

Previo al inicio de la pandemia, en septiembre de 2019, el director general del IMSS, Zoé Robledo Aburto, anunció en su visita a Sonora un programa de infraestructura hospitalaria para el estado que incluía la construcción de seis hospitales para los municipios de Hermosillo, San Luis Río Colorado, Cajeme, Guaymas, Navojoa y Puerto Peñasco, con una inversión total de 4060 millones de pesos. Con ello, se alcanzaría la meta de 1 789 camas censables, estimándose su conclusión para 2023.

Es decir, ya se tenía contemplada la construcción de esta unidad del IMSS para San Luis Río Colorado, dada la demanda existente. Actualmente, como podemos apreciar, se encuentra totalmente rebasada.

Conclusiones

El municipio de San Luis Río Colorado presenta carencias en infraestructura hospitalaria desde hace mucho tiempo. Por supuesto, a partir de la pandemia, se ve completamente rebasado, por lo que la población tiene que acudir a instituciones de salud públicas y privadas en el vecino estado de Baja California.

Han faltado en el municipio medidas de control de la movilidad y para el cuidado de la sana distancia, entre otras, tal como se apreció en el mes de abril, en las aglomeraciones registradas en el cruce fronterizo peatonal a San Luis, Arizona, sobre las que varios medios de comunicación dieron testimonio de la concurrencia y falta de protección y cuidados por parte de la población.

Por otra parte, al inicio de la pandemia, el personal de salud no contaba con materiales y equipos de protección adecuados y suficientes, y tampoco estaban capacitados para su uso, lo que provocó uno de los brotes más graves en el estado.

Esta serie de variables han generado esta propagación del virus, que requiere atención especial por parte de la Secretaría de Salud para dotar al Hospital General de equipo, personal y apoyo para atender a los pacientes y seguir con las gestiones ante el IMSS para contar con el Hospital que se tenía programado.



*Licenciada en Trabajo Social por la Universidad de Guadalajara. Tiene maestría en Ciencias Sociales con especialidad en Políticas Públicas por el Colegio de Sonora, y actualmente estudia el Doctorado en Educación Superior en el Centro de Investigación y Educación Superior CIES-UNEPROP. En el Centro de Investigaciones Parlamentarias del Estado de Sonora (CIPES) se desempeña como jefa de investigadores. Correo electrónico: madolores.murrieta@cipes.gob.mx y correo mdmurrieta@gmail.com

Bibliografía:

Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). (2014). Directorio de Unidades Médicas. Dirección de Comunicación Social. Recuperado de <http://issste-cmn20n.gob.mx/Archivos%20PDF/unidadesmedicas.pdf>

Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). (s.f.). Directorio de instalaciones del IMSS. Recuperado de <http://www.imss.gob.mx/directorio/?page=0>

Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). (2019). IMSS anuncia Plan de Infraestructura Hospitalaria para Sonora. Boletín de prensa núm. 331/2019. 5 de septiembre de 2019. Recuperado de <http://www.imss.gob.mx/prensa/archivo/201909/331>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2017) Anuario estadístico y geográfico de Sonora 2017. México: INEGI, c2017. Recuperado de https://www.datatur.sectur.gob.mx/ITxEF_Docs/SON_ANUARIO_PDF.pdf

A pesar de los altos contagios de Covid-19, garita de SLRC es la más concurrida de Sonora. *La Voz del Pitic*. 23 de abril de 2020. Con información de *El Sol de Hermosillo*. Recuperado de <https://lavozdelpitic.com/2020/04/23/a-pegar-de-los-altos-contagios-de-covid-19-garita-de-slrc-es-la-mas-concurrida-de-sonora/>

Universidad de Sonora. (2020). COVID-19 Sonora. Recuperado de <https://covid19data.unison.mx>

Lineamientos generales para diseñar una organización **no lucrativa y su objeto social,** ajustados a aspectos fiscales deducibles de impuestos

Por: Mtro. José I. Gámez

Investigador del Centro de Investigaciones Parlamentarias del Estado de Sonora.

Vicepresidente del Instituto de Estudios de Organizaciones Interculturales Formar, A.C.

Antes de diseñar una organización no lucrativa, ya sea una institución de asistencia privada (I.A.P.) o una asociación civil (A.C.) en el marco denominativo de *fundación, instituto, centro, patronato, club*, etc., debemos tener en cuenta los siguientes elementos para la elaboración de su objeto social, así como las actividades de desarrollo del mismo y otras consideraciones fiscales incrustadas dentro del estatuto social.

Primero, necesitamos considerar las fuentes de recursos; es decir, si nuestra organización extenderá recibos deducibles de impuestos nacionales e internacionales de acuerdo al artículo 27 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta (LISR). En segundo término, considerar si la organización generará sus propios recursos y, por último, si la asociación se abastecerá con recursos públicos.

Así mismo, tenemos que precisar también qué es el objeto social de una organización civil, y no confundirlo con las actividades de desarrollo del objeto social. Es común confundirse en estos temas cuando no se cuenta con la asesoría adecuada.

Los artículos 79 y 82 de la LISR (2019), así como su Reglamento (RLISR, 2016), establecen 32 actividades que pueden ser deducibles de impuestos, y, por otro lado, la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAROSC), especifica 19 actividades para el objeto social de las organizaciones que requieran recibir recursos públicos (LEFAROSC, 2018).

Es conveniente aclarar que estas leyes no nos obligan a tener un objeto social que contenga todas las actividades descritas en sus marcos jurídicos, ni tampoco nos restringen a esa lista. Lo que sucede en la práctica es que, si se definen actividades de rubros de desarrollo diferentes en el objeto social, tenemos que acreditar ante la autoridad respectiva que estamos realizando ambas actividades, las cuales serán acreditadas y fundamen-

tadas a través de dependencias de los gobiernos municipales, estatales o federales, y en esa acreditación se debe especificar que la asociación está desarrollando actividades similares a la dependencia correspondiente. En caso de que no se acrediten todas las actividades, no puede iniciarse el trámite ante el Servicio de Administración Tributaria (SAT) (SHCP, 2019).

Por otra parte, al inscribirse en el SAT, se deben estipular los porcentajes de recursos que se destinarán a cada uno de los rubros. Esta manifestación tiene carácter de referencia estadística, y no implica que estrictamente así se aplicarán.

Sobre esto, en la Miscelánea Fiscal 2020, regla 3.10.6, se establece que, independientemente de que en el Registro Federal de Contribuyentes se haya designado un porcentaje de recursos que se aplicará a cada actividad, no significa necesariamente que así se debe declarar. Los recursos se pueden distribuir indistintamente, siempre y cuando las actividades estén comprendidas en su objeto social y en los artículos 79, 82 y 84 de la LISR, así como 36, segundo párrafo y 134 de su Reglamento (SHCP, 2019).

Con referencia a las denominaciones anexadas a las asociaciones civiles y a las instituciones de asistencia privada, cabe mencionar y aclarar que la denominación de fundación, patronatos, institutos, centros y otros, en estricto derecho no cuentan con su propio marco regulatorio. Es por eso que cualquiera de esas figuras puede estar en el marco de una asociación civil o institución de asistencia privada, ambas bajo el marco de la LISR, el Código Fiscal y la LFFAROSC.

Con relación a la denominación de fundación, la Ley de Salud para el Estado de Sonora (Congreso, 2020) la enmarca en el artículo 134, y la define como aquella persona moral que se constituye por acto entre vivos o por disposición testamentaria mediante la afectación de bienes de propiedad privada. Sin em-



bargo, la Ley no le da su marco fiscal propio; es decir, las fundaciones se deben constituir como I.A.P., con las mismas obligaciones y derechos fiscales que una A.C., por lo que, en estricto derecho, para efectos fiscales no le da derechos y obligaciones particulares. Dicho de otra forma: la denominación de fundación es solo eso, una denominación.

Otros elementos a considerar en el cuerpo de los estatutos para ser donatarias, de acuerdo con el artículo 82 de la LISR son:

IV.- Que destinen sus activos exclusivamente a los fines propios de su objeto social, no pudiendo otorgar beneficios sobre el remanente distribuible a persona física alguna o a sus integrantes personas físicas o morales, salvo que se trate, en este último caso, de alguna de las personas morales o fideicomisos autorizados para recibir donativos deducibles de impuestos o se trate de la remuneración de servicios efectivamente recibidos.

V.- Que, al momento de su liquidación o cambio de residencia para efectos fiscales, destinen la totalidad de su patrimonio a entidades autorizadas para recibir donativos deducibles. (LISR, 2019).

Así mismo, establece que las organizaciones donatarias no lucrativas no deben realizar actividades deportivas, a menos que sean miembros del Sistema Nacional del Deporte en los términos de la Ley General de Cultura Física y Deporte, y tampoco pueden intervenir en campañas políticas ni actividades de propaganda. Podrán realizar actividades para incidir en la legislación, siempre y cuando dichas actividades no sean remuneradas ni en favor de personas o sectores que les hayan otorgado donativos (LISR, 2019).

Conclusiones

Para constituir una asociación civil o una institución de asisten-

cia privada, a efectos de tener el carácter de donataria, debemos ajustarnos a lo establecido en la Ley del Impuesto sobre la Renta, y en caso de que la organización civil no lucrativa pretenda recibir recursos públicos, debe ajustarse a la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil.

Por otra parte, las denominaciones fundación, patronato, club, centros, institutos y otros, son denominaciones que no tienen su propio marco jurídico, en virtud de lo cual necesariamente tienen que encuadrarse como asociación civil o institución de asistencia privada.

En relación a lo anterior, la asociación civil se fundamenta en el marco jurídico civil y la institución de asistencia privada en la Ley General de Salud para el Estado de Sonora.

Referencias

Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAROSC). Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 9 de febrero de 2004. Última reforma publicada en DOF del 24 de abril de 2018. México. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/266_240418.pdf

Ley del Impuesto sobre la Renta (LISR). Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 11 de diciembre de 2013. Última reforma publicada en DOF del 9 de diciembre de 2019. México. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LISR_091219.pdf

Ley de Salud para el Estado de Sonora. Publicada en el *Boletín Oficial del Estado* (B.O.) el 22 de junio de 1992. Última reforma publicada en B.O. del 1 de junio de 2020. Recuperado de http://www.congresoson.gob.mx:81/Content/Doc_leyes/Doc_449.pdf

Reglamento de la Ley del Impuesto sobre la Renta (RLISR). Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 8 de octubre de 2015. Última reforma publicada en DOF del 6 de mayo de 2016. México. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LISR_060516.pdf

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). *Resolución Miscelánea Fiscal para 2020 y sus anexos 1 y 19*. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 28 de diciembre de 2019. México. Recuperado de [https://www.sat.gob.mx/normatividad/21127/resolucion-miscelanea-fiscal-\(rmf\)-](https://www.sat.gob.mx/normatividad/21127/resolucion-miscelanea-fiscal-(rmf)-)

Aprobación de la **Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos**

Por Rogelio Piñeda Taddei.
Investigador del Centro de Investigaciones
Parlamentarias del Estado de Sonora.
Congreso del Estado de Sonora.

La intención de reformar la regulación de las remuneraciones de los servidores públicos federales se encontraba en el aire desde la instalación de la LXIV Legislatura federal, tema que se compartía entre diversas fuerzas políticas al interior del Congreso de la Unión, de manera que, en 2019, se presentaron para su dictaminación tres iniciativas en esa materia, provenientes de diferentes grupos parlamentarios.

El 28 de agosto de 2019, el Grupo Parlamentario del Partido de Acción Nacional (PAN) presentó una iniciativa para reformar la actual Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos. Poco después, el 15 de octubre del mismo año, el Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (PRD) presentaba otra iniciativa para reformar la misma ley. Semanas después, el 26 de noviembre, el Grupo Parlamentario de Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), presentó una iniciativa para abrogar la ley vigente y expedir una nueva.

A partir de lo anterior, la Cámara de Diputados organizó varias mesas de trabajo para dictaminar una nueva ley tomando como base las tres propuestas recibidas, teniendo como resultado la Ley que se aprobó en la Cámara de Diputados el pasado mes de septiembre.

En primera instancia, la Ley recientemente aprobada tiene la finalidad de abrogar la actual Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos y, subsecuentemente, expedir una nueva Ley. Así, el 23 de septiembre de 2020, se presentó y se aprobó en el Pleno de la Cámara de Diputados la iniciativa de Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, que integra las propuestas de las tres iniciativas mencionadas.

La propuesta fue aprobada con 300 votos a favor, 64 en contra, 41 abstenciones y 94 ausencias. Fue turnada a la Cámara de Senadores, de acuerdo a lo establecido en el artículo 72 Constitucional.¹

De acuerdo con el artículo primero de la iniciativa, esta ley tiene el propósito de regular las remuneraciones de los servidores públicos de la Federación, sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales, fideicomisos, instituciones y organismos autónomos, empresas productivas del Estado y cualquier otro ente público federal, y su interpretación quedará a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Secretaría de la Función Pública.

Uno de los objetivos principales de la iniciativa es que ningún servidor público obligado por esta ley federal reciba una remuneración o retribución por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión mayor a la establecida para el presidente de la República.

Se incluyen también los instrumentos o parámetros que se utilizarán para el cálculo de las remuneraciones, los cuales son:

- I. Producto Interno Bruto Per Cápita
- II. Producto Interno Bruto Per Cápita de referencia
- III. Límite máximo de referencia
- IV. Límite mínimo de referencia

La propuesta turnada a la Cámara de Senadores contiene dos

disposiciones referentes a jubilaciones, estableciendo que no se concederán ni cubrirán jubilaciones, pensiones, haberes de retiro o pagos de naturaleza similar por servicios prestados en el desempeño de la función pública sin que estas se encuentren asignadas por la ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo.

En el mismo sentido, la propuesta de ley también establece que las liquidaciones al término de la relación de trabajo en el servicio público solo serán las establecidas por la ley o decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo, y no podrán concederse por simple acuerdo de los titulares.

De igual manera, hace mención a que los servidores públicos de elección popular no tienen derecho a liquidación o compensación alguna por el término de su mandato. Tampoco la tendrán por el término de su período, renuncia, remoción o separación los secretarios y subsecretarios de Estado, directores de organismos descentralizados y de empresas productivas del Estado, titulares de organismos u órganos autónomos, estén o no incorporados al presupuesto, así como los ministros

de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y los integrantes del Consejo de la Judicatura Federal.

A la fecha de creación de este artículo (septiembre de 2020), la propuesta se encuentra sujeta al escrutinio de las comisiones unidas de Hacienda y Crédito Público y la Segunda de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores, donde cabe la posibilidad de que sea modificada.

¹ El artículo 72 Constitucional establece que todo proyecto de ley o decreto cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras se discutirá sucesivamente en ambas. Es decir, una vez aprobado un proyecto en la Cámara de origen, pasará a la otra para su discusión. Si esta lo aprueba, la iniciativa se remite al Ejecutivo, quien, si no tiene observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.

Fuente:

Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Dictamen de la Comisión de Transparencia y Anticorrupción, con proyecto de decreto por el que se abroga la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de noviembre de 2018, y se expide la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos. *Gaceta Parlamentaria* número 5614-II del 23 de septiembre de 2020.



DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION

ORGANO DEL GOBIERNO CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Tomo DCCLXXXV No. 11 Ciudad de México, viernes 15 de febrero de 2019

CONTENIDO



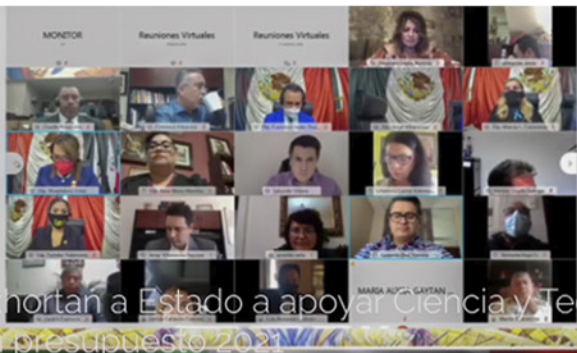
Congreso del Estado de Sonora



[Inicio](#) [Legislatura](#) [Organización](#) [Transparencia](#) [Leyes](#) [Servicios](#)

[Aviso de Privacidad](#)
[Integral](#)

Buscar



Exhortan a Estado a apoyar Ciencia y Tecnología en presupuesto 2021



Propone posponer proceso de elección de Rector UNISON



Recibe Poder Legislativo paquete económico 2021 para el Estado



Solicitarán al Congreso de la Unión modifique Ley General PyA



Mesa directiva Actual



Presidente:
Jorge Villaescusa Aguayo



Vicepresidente:
Fermín Trujillo Fuentes



Secretario:
Martín Matrecitos Flores



Secretario:
Carlos Navarrete Aguirre



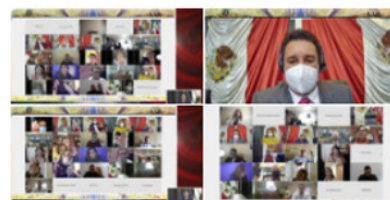
Suplente:
Ma Magdalena Uribe Peña

Tweets by @CongresoSon



Congreso Local Son
@CongresoSon

Legisla Congreso a favor de un ambiente sano en el Estado de Sonora



21h

www.congresoson.gob.mx