

NÚMERO 3 • 2024

<https://doi.org/10.20983/anuariocicj.2024>

ANUARIO DE DERECHO, COMERCIO INTERNACIONAL, SEGURIDAD Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Reserva de Derechos al Uso Exclusivo: 04-2022-101412422200-102

ISSN: 2954-4874

3 | Departamento de Ciencias
JURÍDICAS / UACJ

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CIUDAD JUÁREZ

Juan Ignacio Camargo Nassar

Rector

Daniel Constandse Cortez

Secretario General

Antonio de la Mora Covarrubias

Director General de Servicios Académicos

Jesús Meza Vega

Director General de Comunicación Universitaria

Santos Alonso Morales Muñoz

Director del Instituto de Ciencias Sociales y Administración

ANUARIO DE DERECHO, COMERCIO INTERNACIONAL, SEGURIDAD Y POLÍTICAS PÚBLICAS

EDITORAS RESPONSABLES

María Teresa Martínez Almanza

Gabriela Ortega Estrada

Olivia Aguirre Bonilla

COMITÉ EDITORIAL

Dra. Pilar Martín Ríos

(Universidad de Sevilla)

Profesor Warner Menezes

(Facultad de Derecho de la Universidad de Sao Paulo)

Dr. Christian Guillermo Sommer

(Universidad Nacional de Córdoba)

Dr. César Villegas Delgado

(Universidad de Sevilla)

Dr. Norberto Tomas Emmerich

(Centro de Estudios en Estrategia y Políticas Públicas)

Dr. Daniel Pontón Cevallos

(Instituto de Altos Estudios Nacionales)

Dra. Carla Morena Álvarez Velasco

(Instituto de Altos Estudios Nacionales)

Dr. Víctor Manuel Sánchez Valdés

(Universidad Autónoma de Coahuila)

Dra. Gabriela Ortega Estrada

(Universidad Autónoma de Ciudad Juárez)

Dr. Felipe Moreno Yebra

(Universidad de Guanajuato)

Anuario de Derecho, Comercio Internacional, Seguridad y Políticas Públicas, Año 3, Número 3 (2024), es una publicación electrónica, anual, arbitrada por pares nacionales e internacionales, editada por la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez. Av. Universidad y H. Colegio Militar (zona Chamizal) s/n, CP. 32300, Ciudad Juárez, Chihuahua, México, Tel. (656) 6883800, extensión 3632.

Editora responsable de este número: Dra. María Teresa Martínez Almanza. Reserva de uso exclusivo No. 04-2022-101412422200-102 otorgado por el Instituto Nacional de Derecho de Autor. ISSN:2954-4874. Responsable de la última actualización de este número: Dirección General de Comunicación Universitaria, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, Tel. (656) 6881824, ext. 1974. Las opiniones expresadas en los artículos son responsabilidad de sus autores. Se autoriza la reproducción total de los contenidos e imágenes, siempre y cuando se cite la fuente.

NÚMERO 3 • 2024
ISSN: 2954-4874

ANUARIO DE DERECHO,
COMERCIO INTERNACIONAL,
SEGURIDAD Y
POLÍTICAS PÚBLICAS

Departamento de Ciencias Jurídicas

...

Universidad Autónoma de Ciudad Juárez

CONTENIDO

Presentación

7

DERECHO

Criptomonedas: Una anomia tributaria

Aldo Rafael Meneses Padrón
Universidad Nacional Autónoma
de México

ORCID: 0009-0009-7330-579X

10

Elementos que deben tomarse en cuenta para la elaboración de Iniciativas de Ley y Reformas

Brian Jese Pacheco Hernández
Universidad Autónoma de Ciudad
Juárez

ORCID: 0000-0002-9860-3218

21

Los derechos humanos de las personas sordomudas y su discapacidad. redacción del artículo 427 del código civil del estado de Chihuahua

Claudia Patricia González Cobos
Universidad Autónoma de
Chihuahua

ORCID: 0000-0002-5782- 9624

Amalia Patricia Cobos Campos
Universidad Autónoma de
Chihuahua

ORCID: 0000-0002-1979-3771

32

Tensión entre la libertad religiosa y la libertad de expresión en el contexto electoral

Luis Alonso Hagelsieb Dórame
Universidad de Sonora

ORCID: 0000-0001-9382-9878

42

El concepto de reparación integral del daño como base para determinar una indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado en México

Miguel Ángel Veloz Romo
Universidad Autónoma de Nayarit
orcid: 0000-0001-8369-0032

47

Incompatibilidad de los términos de la conciliación laboral en México con el propósito y naturaleza del mecanismo

Olivia Inés Marrufo Mireles
Universidad Autónoma de Ciudad
Juárez

ORCID: 0009-0002-9620-7104

59

**El nuevo paradigma de la justicia cívica
y el rol del policía de proximidad**

Edwin Carlos Valenzuela Gutiérrez
Universidad Autónoma de Ciudad Juárez
ORCID: 0000-0002-0619-3144
Erick Eduardo Jiménez Burciaga
Universidad Autónoma de Ciudad Juárez
ORCID: 0000-0002-2737-3187

71

**Derecho a la filosofía como lucha
en México, 2008-2022**

Federico Pablo Vázquez García
Benemérita Universidad Autónoma de
Puebla
ORCID: 0000-0002-5583-3793
Luz María Guerra Zavaleta
Benemérita Universidad Autónoma de
Puebla
ORCID: 0009-0003-8169-6272

84

**Constitución, instituciones y su diseño:
el cambio posible y viable para México**

Gonzalo Badillo Moreno
Universidad Nacional Autónoma
de México
ORCID: 0009-0005-4612-8901

96

Violencia de género y violencia vicaria.

Salvaguarda constitucional

José Alfredo Muñoz Carreto
Benemérita Universidad Autónoma de
Puebla
ORCID: 0000-0003-4723-3189
Federico Pablo Vázquez García
Benemérita Universidad Autónoma de
Puebla
ORCID: 0000-0002-5583-3793

108

**Aplicación judicial en México de los
estándares internacionales en derechos
humanos**

José Manuel López Libreros
Universidad Autónoma de Aguascalientes
ORCID: 0000-0001-5110-6794

118

COMERCIO INTERNACIONAL

**Efecto económico de la certificación de
IVA e IEPS en el sector maquilador en
Ciudad Juárez**

Alan Eduardo Ruiz Ruiz
Universidad Tecnológica de Ciudad
Juárez
ORCID: 0000-0001-9473-3368

131

Clasificación arancelaria de máquinas 3D y cambios en la TIGIE por la Séptima Enmienda

Brenda Berenice Delfín Aguilar
Universidad Autónoma de Ciudad Juárez
ORCID: 0000-0002-8003-7182

141

Tasa del IEPS aplicable al pago extemporáneo de pedimentos consolidados de hidrocarburos

Jorge Luis Puga Méndez
Universidad Autónoma de Ciudad Juárez
ORCID: 0009-0001-5197-0379

155

SEGURIDAD Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Reflexiones sobre la impartición de justicia con perspectiva de género en el amparo en revisión 1284/2015

Ma. Guadalupe Mancha Valenzuela
Universidad Autónoma de Ciudad Juárez
ORCID: 0009-0001-3213-0198

166

La adopción de legislaciones internacionales y los incentivos perversos locales

Manuel Ontiveros Jiménez
Universidad Autónoma Metropolitana
ORCID: 0000-0003-2762-3833

175

La intervención de las fuerzas armadas en problemáticas de seguridad interior como factor subsidiario de una revisión / refundación de la memoria histórica en América Latina

Norberto Emmerich
Centro de Estudios en Estrategia y Políticas Públicas
ORCID: 0000-0001-7903-3283

187

¿Por qué hay mercados de cocaína más violentos que otros?

Williams Gilberto Jiménez García
Universidad Nacional de Colombia
ORCID:0000-0002-2227-8308

Alejandro de la Peña
Instituto para la Seguridad y la Democracia
ORCID: 0000-0001-5870-4519

198

Desarrollo social, producción agrícola y economía en la sierra de Guerrero ante un estado capturado

Fredyd Torres Oregón
Centro de Estudios e Investigación en Desarrollo Sustentable
ORCID: 0000-0002-3156-0495

José Luis Estrada Rodríguez
Benemérita Universidad Autónoma de Puebla
ORCID: 0000-0003-0088-2157

211

PRESENTACIÓN



Dra. María Teresa Martínez Almanza
Editora en Jefe

Con gran orgullo y entusiasmo, la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez presenta la edición anual número 3, 2024 del *Anuario de Derecho, Comercio Internacional, Seguridad y Políticas Públicas*. Este compendio digital es el resultado de un año de arduo trabajo, investigación y colaboración entre académicos y profesionales, todos comprometidos con el avance del conocimiento en estas áreas vitales para la sociedad actual.

En un mundo globalizado y en constante cambio, la intersección entre el derecho, el comercio internacional, la seguridad y las políticas públicas adquieren una relevancia sin precedentes. La revista se dedica a explorar estos temas con profundidad y rigor académico, ofreciendo una plataforma para el intercambio de ideas innovadoras y perspectivas diversas que buscan responder a los desafíos contemporáneos.

El estudio del derecho es fundamental para la construcción de sociedades justas y equitativas. En esta revista encontrará artículos que abordan una variedad de temas de importancia, desde la complejidad de la tributación de las criptomonedas hasta los desafíos en

la redacción de leyes y reformas. También se exploran cuestiones vitales como los derechos humanos de las personas sordomudas, la tensión entre la libertad religiosa y la libertad de expresión en contextos electorales, y el concepto de reparación integral del daño. Además, se analiza la conciliación laboral en México, el nuevo paradigma de la justicia cívica y el papel del policía de proximidad. No podemos ignorar la importancia del derecho a la filosofía como una lucha en México, ni pasar por alto la problemática de la violencia de género y la violencia vicaria, y cómo aplicar estándares internacionales en derechos humanos de manera efectiva.

En el ámbito del comercio internacional, se analizan el efecto económico de la certificación de IVA e IEPS en el sector maquilador en Ciudad Juárez, así como la clasificación arancelaria de máquinas 3D y los cambios en la TIGIE por la Séptima Enmienda. También se explora la tasa del IEPS aplicable al pago extemporáneo de pedimentos consolidados de hidrocarburos, examinando cómo estas cuestiones impactan en el comercio y la economía global.

En cuanto a seguridad y políticas públicas, se reflexiona sobre la impartición de justicia con perspectiva de género en el amparo, así como la adopción de legislaciones internacionales y los incentivos perversos locales. También se analiza la intervención de las fuerzas armadas en

problemáticas de seguridad interior y su relación con la memoria histórica en América Latina. Se cuestiona por qué algunos mercados de cocaína son más violentos que otros, y se estudia el desarrollo social, la producción agrícola y la economía en la sierra de Guerrero ante un estado capturado.

Nuestro compromiso es ser un referente académico y profesional, proporcionando contenidos de alta calidad que contribuyan al debate y la evolución de problemas complejos en nuestras disciplinas. Agradecemos a todos nuestros colaboradores por su valiosa contribución y a nuestros lectores por su continuo apoyo.

Esperamos que esta edición del *Anuario* inspire nuevas ideas, fomente el diálogo constructivo y fortalezca nuestro compromiso compartido con la justicia, la prosperidad y la seguridad global.

Con gratitud

Dra. María Teresa Martínez Almanza

Editora en Jefe

Universidad Autónoma de Ciudad Juárez

DERECHO



Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0
Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)

ALDO RAFAEL MENESES PADRÓN¹

<https://doi.org/10.20983/anuariocicj.2024.01>

FECHA DE RECEPCIÓN: 27 de agosto de 2023

FECHA DE ACEPTACIÓN: 8 de marzo de 2024

CRIPTOMONEDAS: UNA ANOMIA TRIBUTARIA

Cryptocurrencies: A Tax Anomie

RESUMEN

El avance tecnológico y la inquietud económica del hombre dieron paso a las criptomonedas, un fenómeno muy amplio y en constante evolución. Ante esto, el Derecho, funcionando como un vehículo para sistematizar fenómenos sociales, se ha quedado corto al regular las actividades que las rodean. En la revisión jurídica se han tomado distintos frentes, siendo el derecho penal uno de los más estudiados, pero otras ramas están relegadas, es el caso del Derecho Tributario, donde pulula la incertidumbre sobre el tratamiento fiscal de las criptomonedas, provocando una justicia tributaria vacilante.

En este estudio se pone de manifiesto la pertinencia de una obligación tributaria que emane de las criptomonedas y la anomia en la que se encuentran, como consecuencia se violan principios rectores que son base para encuadrar cualquier sistema jurídico dentro de un espectro de justicia tributaria, entendida esta última como el constructor de principios que le conforman.

Palabras clave: impuestos, criptomonedas, anomia.

ABSTRACT

Technological progress and the economic restlessness of mankind gave way to cryptocurrencies, a very broad and constantly evolving phenomenon. In view of this, law, functioning as a vehicle to systematize social phenomena, has fallen short in regulating the activities surrounding cryptocurrencies. In the legal study, different fronts have been taken, being criminal law one of the most studied, however, other branches are relegated, such is the case of tax law, where uncertainty swarms about the tax treatment of cryptocurrencies, resulting in a hesitant tax justice.

¹ Aldo Rafael Meneses Padron, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 417114871@pcpuma.acatlan.unam.mx, ORCID: 0009-0009-7330-579X.

My study highlights the relevance of a tax liability emanating from cryptocurrencies and the tax anomie in which they are found, as a result of which guiding principles that are the basis for framing any legal system within a spectrum of tax justice are violated, the latter being understood as the construct of principles that make it up.

Key words: taxes, cryptocurrencies, anomie.

INTRODUCCIÓN

En el presente ensayo busco rastrear y evidenciar que ciertamente existe una anomia tributaria de activos virtuales en nuestro país, para lo cual me apoyaré en cuatro tareas principales:

- Rastrear a los activos virtuales en el *corpus iuris* de México.
- Revisar la normatividad del concepto de tributo.
- Señalar los aspectos tributarios de los activos virtuales en la actualidad.
- Confrontar nuestros hallazgos ante la Justicia Tributaria que nos garantiza la Constitución.

A fin de manifestar la insuficiencia de la ley para normar a los activos virtuales de manera específica cuando se habla de la rama tributaria y de señalar cómo cuerpos internacionales han emitido recomendaciones a considerar al abordar legalmente la recaudación fiscal en materia de criptomonedas.

METODOLOGÍA

Siendo el objetivo principal de mi investigación, deducir la naturaleza jurídica de las criptomonedas, a través del estudio de la justicia tributaria, a fin de proponer su tratamiento fiscal idóneo, me valgo del método de análisis,

de síntesis, fenomenológico, sistémico y de inferencia para su diseño, y para realizar el estudio con la rigurosidad metodológica debida.

Rastreo jurídico de activos virtuales

Los activos virtuales o criptomonedas impactaron globalmente en el mundo financiero y, debido a su constante evolución, ha resultado una tarea exigente regularlas. México, como muchos otros países, ha realizado esfuerzos por integrarlas al constructo normativo acción imperante puesto que en el estudio *Fintech Adoption Index 2017*, resultamos la séptima nación con más usuarios de criptomonedas, hecho que no pasó desapercibido y comenzó a trabajarse en lo que sería su introducción en el marco regulatorio mexicano.

Aceptando su Existencia. Ley FINTECH

La Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera fue promulgada el 9 de marzo de 2018 y con ésta las criptomonedas fueron introducidas en el marco regulatorio mexicano, con el nombre de activos virtuales como se dicta en su artículo 30:

se considera activo virtual la representación de valor registrada electrónicamente y utilizada entre el público como medio de pago para todo tipo de actos jurídicos y cuya transferencia únicamente puede llevarse a cabo a través de medios

electrónicos. En ningún caso se entenderá como activo virtual la moneda de curso legal en territorio nacional, las divisas ni cualquier otro activo denominado en moneda de curso legal o en divisas.

Si bien no menciona criptomoneda o criptoactivo, tal definición pone de manifiesto que estamos ante el fenómeno que ha sido objeto de estudio y vale la pena poner especial atención en dos aspectos:

El primero es la exigencia por escapar de la posible confusión entre los activos virtuales y, las monedas de curso legal y las divisas. Esto no es novedoso, como se ha estudiado tal confusión ha estado presente durante toda la existencia de las criptomonedas, y ha merecido atención por parte de estudiosos al abordar el tema. Sin embargo, la misma ley en su artículo 16,² equipara a los activos virtuales con las monedas extranjeras y con la misma moneda nacional, poniendo en evidencia que, aunque es importante la distinción, cuando se habla de estas tres figuras se está frente análogos.

El segundo aspecto es el del uso que se les finca a los activos virtuales: medio de pago. Que si bien a lo largo de la ley se amplía este medio de pago a enajenación

² Las Operaciones a que se refiere se denominarán en moneda nacional. Asimismo, las instituciones de financiamiento colectivo podrán realizar las referidas Operaciones en moneda extranjera o con activos virtuales. *Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera, Artículo 16.*

de activos virtuales, en el artículo 21³ la ley añade custodia y control de activos virtuales como momentos especiales y singulares que existen en el accionar de las criptomonedas. Custodia y control encuadran en la actividad de criptomonedas: almacenamiento, el cual también se añade en el artículo 30 como “el uso que el público dé a las unidades digitales como medio de cambio y almacenamiento de valor”.

De lo anterior se obtiene como primera conclusión que la Ley FINTECH quedó corta a la hora de normar a las criptomonedas, no por eso se derriba la hazaña que logró con éxito: admitir su existencia e introducirlas al espectro jurídico mexicano bajo el nombre de activos virtuales.

Normas tributarias sobre activos virtuales

El recorrido normativo que han tenido los activos virtuales es: su introducción en la Ley FINTECH, su restricción por el Banco de México y no mucho más. Sin embargo, el crecimiento del uso de criptomonedas mundialmente y en nuestro país, provocó que la necesidad de certidumbre creciera, en específico alrededor de su tratamiento fiscal, por tal motivo la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente y el Consejo

Mexicano de Normas de Información Financiera dieron un paso al frente al pronunciarse, lo que hizo que la perspectiva comenzara a tomar rumbo y se reflejara la importancia de avanzar en la regulación para ampliarla y así brindar mayor seguridad. Pero quedan cortos y no prevén aspectos imprescindibles que organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias han señalado en distintas recomendaciones publicadas para orientar a las legislaciones.

Avances Nacionales

Si bien los avances en cuanto a la regulación fiscal en México no han sido vinculantes ni han logrado un impacto relevante, resulta importante observar los esfuerzos y sobre todo el progreso en cuanto a la toma de un posicionamiento más amplio y, por tanto, más apegado a la realidad; aunque estos esfuerzos no llegaran a buen puerto y crearan más incertidumbre aun cuando su objetivo era lo contrario.

PRODECON

La Procuraduría de la Defensa del Contribuyente (PRODECON) en 2021 emitió un estudio preliminar sobre la naturaleza fiscal de las criptomonedas (PRODECON, 2021), de donde se pueden rescatar varios puntos interesantes. Uno de ellos es de

³ Se entenderá por custodia y control de activos virtuales a la posesión de las firmas, claves o autorizaciones que sean suficientes para ejecutar las Operaciones a que se refiere esta Ley. *Ley Para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera, Artículo 21.*

tipo terminológico, la primera norma que llama a las criptomonedas como tal, incluso se entendería que las coloca como una especie del género de activos virtuales.

No obstante es contradictorio ya que en el mismo documento existen tres momentos distintos sobre la concepción de las criptomonedas:

Rebate el concepto dado por la Ley FINTECH, asegurando que sirven para mucho más que como medio de pago, incluso menciona que este uso no es ni siquiera el principal.

Afirma categóricamente que la figura más parecida es la divisa, sin embargo, respeta la distinción que hace el Banco de México en cuanto a ésta.

Afirma que las criptomonedas encuadran en las características dictadas por el Banco de México, para ser consideradas activos virtuales.

En adelante, el estudio acepta el apremio que existe en el país por regular esta figura, expone el gran uso que se le da a las criptomonedas en México y asegura que esto es debido a su naturaleza especulativa, incluso advierte que la autoridad fiscal debe reflexionar en su posición ante las mismas. Y aunque antes ampliaba el término de la idea de su uso como medio de pago, el texto termina limitándose igualmente, pero en otro aspecto: la compra-venta.

De nuevo con una sola de las actividades como protagonista, la PRODECON considera que las criptomonedas deben tributar únicamente cuando le generen ganancias a los usuarios producto de la compra-venta, y remite al Código Fiscal de la Federación en su artículo 14 fracción I en donde la encuadra con la figura de enajenación de bienes: “toda transmisión de propiedad, aun en la que el enajenante se reserve el dominio del bien enajenado”, lo que a su vez remitiría al artículo 126 párrafos cuarto y quinto de la Ley del Impuesto Sobre la Renta y su Reglamento, lo que lógicamente y considerando los hallazgos que al momento ha brindado este estudio, no es suficiente, por tomar en cuenta solo una fracción de todo el alcance que tienen las criptomonedas.

NIF

Anteriormente, en el 2019 el Consejo Mexicano de Normas de Información Financiera emitió la Norma de Información Financiera (NIF C-22), en la cual a pesar de tener fines principalmente contables, vale la pena tomar en cuenta algunos aspectos que no hemos observado en ninguna otra norma. Aunque también con problemas de terminología, ya que utiliza criptomoneda y criptodivisa invariablemente, especifica que se refiere a los activos virtuales enunciados en la Ley FINTECH, y en su concepción resulta casi idéntica.

Sin embargo, la NIF-22 abona brindando características de la criptomoneda (Consejo Mexicano de Información Financiera, 2019):

- No es efectivo.
- No es equivalente de efectivo.
- No es un instrumento financiero.
- No es inventario.
- No es propiedad de inversión.
- No es un activo intangible.

Esto aporta mucho en cuanto a su concepto y características en la normatividad, ya que fuera de ésta solo encontrábamos información en la doctrina. La misma situación en cuanto a las operaciones con criptomonedas, pues antes se vacilaba entre medio de pago y compraventa, pero la NIF C-22 introduce y define otras operaciones con criptomonedas y que tienen que ver en su aspecto tributario, como minería, transferencia y servicios de custodia (que aquí se han definido como almacenamiento), por eso la norma financiera resulta relevante y un precedente de apertura ante el fenómeno en sentido amplio.

Justicia tributaria

Referente a justicia tributaria, se suele pensar en los medios que tiene el contribuyente para defenderse del Estado, pero hablar de esta abarca más, incluyendo la justa repartición de cargas, que será el punto central.

Cuando se busca la justicia tributaria en legislaciones o en la propia constitución, no se encuentra nada concreto, ya que hay que interpretar el texto normativo y entender que la está configurada por un cúmulo de principios tributarios, entendidos estos de acuerdo con Burgoa (2012) como normas que obedecen a un postulado de justicia y que tienen aplicación en diversos ámbitos del derecho tributario, desde la legislación en la aplicación de normas, hasta en la resolución de conflictos con los contribuyentes.

Se puede entender a la justicia tributaria como el compuesto de diversos principios que hacen las veces de ejes normativos de los dispositivos legales (Calderón, 2017), con esto se esclarece que esta búsqueda no va acerca de un solo precepto, sino de un constructo. Estos principios pueden variar de jurisdicción a jurisdicción, pero siempre tendrán características en común, de las que resalto las siguientes:

- Son la afirmación de un ideal: la distribución justa de la carga tributaria.
- Todos velan por un fin común: justicia.
- Son indivisibles y solo pueden entenderse de forma conjunta.

A continuación pondré de manifiesto cómo la situación que estudiamos de los activos virtuales infringe con estos principios aun innominados. Para entender la justicia tributaria desde dos perspectivas,

me valdré de un punto de vista internacional, el de la OCDE, y del nacional, que resulta vinculante para este caso, con el estudio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Perspectiva internacional

La Organización de las Naciones Unidas mediante el Comité de Derechos Económicos y Sociales ya se ha pronunciado al respecto de la justicia tributaria (Uprimmy, 2022), incluso dándole un vínculo con los Derechos Humanos, puesto que una incorrecta tributación estaría impidiendo que las naciones cumplieran con compromisos⁴ expresos en la Carta de las Naciones Unidas, a la letra:

Artículo 5. Con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, la Organización promoverá:

niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social;

⁴ Todos los Miembros se comprometen a tomar medidas conjunta o separadamente, en cooperación con la Organización, para la realización de los propósitos consignados en el Artículo 55.
Carta de las Naciones Unidas, Capítulo IX: Cooperación internacional económica y social, Artículo 56.

la solución de problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario, y de otros problemas conexos; y la cooperación internacional en el orden cultural y educativo; y el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades. (Carta de las Naciones Unidas, s/f)

Tomando en cuenta lo anterior como una contemporánea perspectiva de los problemas que acarrea una inoperante justicia tributaria, es prudente remitir al Marco Tributario de la Conferencia de Ottawa, el cual ya comenzaba a encontrar convergencia entre la tributación y el comercio electrónico o equivalentes, en este existen enunciados que expresan cinco principios que deberían ser respetados a fin de alcanzar una tributación justa:

Neutralidad: la tributación debe ser neutral y equitativa,

Eficiencia: se deben reducir al máximo los costos de cumplimiento,

Certeza: las reglas fiscales deben ser claras y fáciles de entender para los sujetos pasivos,

Efectividad: la tributación deberá producir la cantidad correcta de impuestos en el momento adecuado, reduciendo

al mínimo la oportunidad de evasión y de evitación, y

Flexibilidad: los sistemas tributarios deberán ser flexibles y dinámicos para asegurar su evolución paralela a los avances tecnológicos y comerciales. (OCDE, 2002)

En el mismo documento la OCDE refrenda la soberanía nacional de cada país, pero hace hincapié en valorar los principios, subrayando su utilidad y aplicabilidad ya sea en reglas tributarias existentes, cambios en las mismas, o creación de nuevas (OCDE, 2002).

Así la justicia tributaria diseñada y propuesta por la OCDE queda relegada a una simple recomendación hacia los países en particular, sirviendo de guía para la creación de las propias normas, remarcando la importancia de cumplir con lo que ellos llamaron principios de tributación fiscal. Finalmente se encuentra en el máximo ordenamiento jurídico mexicano, la Constitución, en donde se encuentra una propia configuración de justicia tributaria.

Principios Tributarios en la Constitución Mexicana

En la Constitución para encontrar cómo se configura la justicia tributaria, y qué principios toma en cuenta la máxima norma en materia fiscal, es necesario remitir al artículo 31 que, si bien habla de obligaciones de los mexicanos en sentido más amplio, en su fracción IV introduce

específicamente a las obligaciones tributarias, como dice a la letra: “Artículo 31.- Son obligaciones de los mexicanos: ... IV.- Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”.

De este precepto constitucional se desprenden seis principios que colegiadamente formarán lo que se entenderá por justicia tributaria de acuerdo con la Constitución, y por tal, todas las leyes tributarias que se desprendan en México deberán respetar este constructo de justicia en la materia.

En primer lugar está el principio de generalidad, el precepto inicial del artículo indica que las contribuciones serán obligación de todos los mexicanos; lo que de acuerdo con Pitten (2010), exige que las personas físicas y jurídicas capaces de contribuir a los gastos públicos lo hagan, con independencia de los grupos sociales que lo integren. El mismo precepto introduce al segundo principio, el de obligatoriedad, el cual indica que toda persona que se encuentre dentro de los preceptos específicos automáticamente tiene la obligación de cubrir el correspondiente crédito fiscal (Arrijoja, 2002).

En un tercer momento está el principio de vinculación al gasto público, este manifiesta la finalidad de las contribuciones, que según Arrijoja (2002), es costear los

servicios públicos que el Estado presta, por lo que deben resultar para el particular un beneficio equivalente a las contribuciones efectuadas.

De manera más literal se encuentran los principios de proporcionalidad y de equidad, al enunciarlas como características *sine qua non* de la obligación tributaria. Sobre el principio de proporcionalidad, Villaseñor (Curiel, 2002) indica que las cargas tributarias se deben distribuir considerando la capacidad de pago individual de los contribuyentes, es decir, que sea en proporción de sus ingresos. En cuanto al principio de equidad, la Suprema Corte de Justicia en jurisprudencia (Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, 2000) se ha pronunciado sobre la situación idéntica que deben guardar los contribuyentes frente a la norma jurídica que regula sus actividades tributables, de esta forma las disposiciones en materia deben tratar de manera igual a quienes se encuentren en una misma hipótesis de causación.

Finalmente, el artículo analizado integra a las contribuciones el principio de legalidad, al respecto Zagrebelsky (2005) comenta que este expresa la idea de la ley como acto normativo supremo e irresistible, al que no es oponible ningún derecho más fuerte. Es posible concluir que la construcción de la justicia tributaria varía entre la visión de la OCDE y de la Constitución mexicana, que aunque similares en general, guardan diferencias puntuales

y muy importantes que repercutirán en el objeto de estudio.

Al respecto, la anomia estudiada hasta aquí hace mella en solo uno de los principios que la constitución nos brinda, el de proporcionalidad, mientras que ignora cuatro de los principios expuestos por la OCDE. Estos no se respetan por neutralidad equiparable al de proporcionalidad, ya que tienen los mismos objetivos, pues mantienen la desigualdad al tributar con respecto a los usuarios de criptomonedas, mientras que no tienen certidumbre jurídica lo que falta al principio de certeza. En cuanto al de efectividad, tampoco es respetado, ya que la recaudación podría ser mejor si todos los que tienen capacidad contributiva lo hicieran, de lo contrario representan incluso un gasto público, lo contrario a los objetivos que enmarca el principio de efectividad. Finalmente, y subrayo su importancia, el principio de flexibilidad, ya que este exige dinamicidad a la ley tributaria, con esto la OCDE pone de manifiesto la necesidad de seguirle el paso a los avances tecnológicos y prevé los problemas tributarios que éstos puedan traer consigo.

RESULTADOS

1. La investigación arroja como resultado que ciertamente existe una anomia tributaria en México en lo que respecta a los activos virtuales. Esto se debe a que la legislación vigente no

es lo suficientemente clara y precisa para regular a las criptomonedas.

2. La Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera fue un primer paso importante para reconocer la existencia de los activos virtuales en el sistema legal mexicano. Sin embargo, la ley no define claramente qué son los activos virtuales ni cómo deben ser tratados a efectos fiscales.
3. La Procuraduría de la Defensa del Contribuyente-PRODECON y el Consejo Mexicano de Normas de Información Financiera han emitido directrices sobre el tratamiento fiscal de los activos virtuales, pero estas directrices no son vinculantes y no brindan una guía clara y completa para los contribuyentes.
4. Como resultado de esta anomia tributaria, hay mucha incertidumbre sobre cómo deben tributar los activos virtuales en México. Esto ha llevado a la evasión fiscal y a la falta de recaudación de impuestos.

CONCLUSIONES

Es evidente que existe una anomia tributaria respecto a los activos virtuales, ya que sus características denotan manifestación de riqueza por parte del poseedor, particularidad suficiente para que se configuren obligaciones tributarias que emanen de éstos. Las regulaciones presentadas en materia fiscal son insuficientes

que faltan a los principios *sin qua non* de la justicia tributaria.

Es necesario que el gobierno mexicano tome medidas para abordar la anomia tributaria en la que se encuentran los activos virtuales. Esto se debe hacer mediante la promulgación de una legislación específica que defina claramente qué son los activos virtuales y cómo deben ser tratados a efectos fiscales.

También debe proporcionar orientación y educación a los contribuyentes sobre cómo cumplir con las normas fiscales sobre activos virtuales. Al tomar estas medidas se podría garantizar que los activos virtuales sean tratados de manera justa y equitativa en el sistema fiscal. Esto ayudará a aumentar los ingresos fiscales, reducir la evasión fiscal y promover la transparencia en la economía.

REFERENCIAS

- Arrijoja, A. (2002). Principios constitucionales en materia fiscal. Instituto de Investigaciones Jurídicas. <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/13/pr/pr9.pdf>.
- Burgoa, C. (2012). *Principios Tributarios: entre la legalidad y el conocimiento*. Dofiscal.
- Calderón, Z. (2017). *Principios impositivos de justicia y eficiencia: fundamentos, conflicto y proyección. Un enfoque transdisciplinar*. Dykinson. <https://doi.org/10.2307/j.ctt1zgwhmw>.

- Consejo Mexicano de Información Financiera. (2019). *Norma de Información Financiera C-22 Criptomonedas*. <https://vlex.com.mx/vid/nif-c-22-criptomonedas-839611645>
- Curiel, O. (2002). *Principios Tributarios*. Ediciones Fiscales ISEF.
- Diario Oficial de la Federación, Ley del Impuesto Sobre la Renta, México, 11 de diciembre de 2013, <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LISR.pdf>.
- Diario Oficial de la Federación, Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera, México, 09 de marzo de 2018, <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lritf.htm>.
- Diario Oficial de la Federación, Código Fiscal de la Federación, México, 12 de noviembre de 2021, <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CFF.pdf>.
- EYGM Limited. (2017). EY. FinTech Adoption Index. The rapid emergence of FinTech. https://assets.ey.com/content/dam/ey-sites/ey-com/en_gl/topics/banking-and-capital-markets/ey-fintech-adoption-index-2017.pdf
- Jurisprudencia P./J. 24/2000*. (2000). Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época. <https://www2.scjn.gob.mx/juridica/votos/2011/3838.doc>.
- Organización de las Naciones Unidas. (s.f.). *Carta de las Naciones Unidas. Cooperación Internacional económica y social*. <https://www.un.org/es/about-us/un-charter/chapter-9>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2002). *Taxation and Electronic Commerce. Implementing the Ottawa Taxation Framework Conditions*. <https://doi.org/10.1787/9789264189799-sum-es>
- Pitten, A. (2010). *El principio de igualdad tributaria*. Jurúa. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=187804>.
- Procuraduría de la defensa del contribuyente. (2021). *Ingresos obtenidos relacionados con criptomonedas*. <https://www.gob.mx/prodecon/articulos/prodecon-te-informa-287146>.
- Uprimmy, R. (2022, 4 de diciembre). Por una justicia tributaria global. *De justicia*. <https://www.dejusticia.org/column/por-una-justicia-tributaria-global/>
- Zagrebelsky, G. (2005). *El derecho dúctil*. Trotta. <https://www.scielo.org.mx/pdf/bmdc/v42n124/v42n124a18.pdf>



Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0
Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)

BRIAN JESE PACHECO HERNÁNDEZ¹

<https://doi.org/10.20983/anuariocicj.2024.02>

FECHA DE RECEPCIÓN: 26 de agosto de 2023

FECHA DE ACEPTACIÓN: 8 de marzo de 2024

ELEMENTOS QUE DEBEN TOMARSE EN CUENTA PARA LA ELABORACIÓN DE INICIATIVAS DE LEY Y REFORMAS

Elements that must be considered in the preparation of Bills and Reforms

RESUMEN

En este escrito se abordan brevemente los elementos a considerar para la creación y modificación de normas, tomando en cuenta las bases metodológicas y estructurales de un documento de iniciativa de ley, y las razones a considerar para la formulación de estos proyectos a partir de la identificación de una metodología legislativa y la descripción de los componentes que conforman una iniciativa de ley. Con ello se busca contribuir en el área de la enseñanza de la técnica legislativa y el derecho parlamentario respecto a los elementos para la creación normativa.

Palabras clave: Técnica legislativa, normas jurídicas, didáctica jurídica.

ABSTRACT

This article studies the elements that must be considered for the creation and modification of laws, not only through the methodological and structural bases that make up a bill initiative document, but also the reasons that must be considered for the formulation of these bills. It's based on the identification of a legislative methodology and the description of the components that make up a bill text. Aims to achieve a contribution on the teaching area of legislative technique and parliamentary law regarding the elements for regulatory creation.

Keywords: Legislative Technique, Legal Norms, Legal Didactics.

¹ Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez y maestrante en el posgrado de Investigación Jurídica por la misma institución, al232562@alumnos.uacj.mx, ORCID: 0000-0002-9860-3218.

INTRODUCCIÓN

En este escrito se describen aspectos básicos para la composición de una técnica legislativa en un proyecto de ley con la finalidad de estudiar distintas opiniones de los requisitos a considerar. Para ello será importante identificar los elementos que debe tener un proyecto de ley. El proceso legislativo sin duda es relevante para el conocimiento de la ciencia jurídica y la función del poder legislativo, pero también es importante que el jurista comprenda qué aspectos componen la creación de una norma, describir su composición textual y sus jerarquías dentro de una ley, así como comprender la función de la técnica jurídica dentro de esta ciencia. Es relevante, además, analizar los elementos técnicos necesarios para crear una norma, pues el estudio de dicho proceso se limita a conocer los procedimientos que sigue y no toma en cuenta los aspectos relacionados con de la creación de la norma.

Para ello, se busca conocer los elementos de la técnica jurídica legislativa para la enseñanza y aprendizaje de esta rama del derecho constitucional y la profesionalización de las personas formadas en las ciencias jurídicas, para contribuir en la doctrina en la materia. Al respecto Gris-Legorreta (2017) afirma que distintos autores señalan lo siguiente “al aludir a la evaluación del desempeño legislativo, el trabajo académico dedicado a este tema se ha centrado en dos elementos principales: capacidad y especialización” (p. 3), desempeño que en las instituciones debe preverse en la formación de los juristas a través de estos elementos. También se busca identificar una metodología para la creación o modificación legislativa, a través de la función que tiene la norma. Por último, se

describen los elementos de un proyecto de ley y los conceptos y reglas con las que se ordenan.

IMPORTANCIA DE LA PROFESIONALIZACIÓN LEGISLATIVA Y LA ENSEÑANZA Y APRENDIZAJE DE LA TÉCNICA LEGISLATIVA

La doctrina referente a los estudios constitucionales y parlamentarios es menor a la de otras materias, es recurrente respecto al proceso legislativo, pero la técnica ha tenido poca relevancia, ésta es importante porque constituye la forma que tiene una ley. Por ello, su estudio no solo es necesario para la profesionalización de los estudiantes, sino para la comprensión del orden normativo y la vigencia de la ley de todas las áreas, debido a que estos procesos regulan al conjunto de las materias jurídicas.

Si bien, resolver problemas por medio de normas legislativas no es siempre el mejor método, es relevante que se comprenda la funcionalidad que estas tienen. Eliseo Muro Ruiz (2011) señala que es importante profundizar en la enseñanza de la técnica legislativa, relacionada con la ciencia y la técnica jurídica. Su moderna enseñanza universitaria implica imprimir el nivel científico necesario, pues si la analizamos como conjunto normativo y como ciencia, sus principios metodológicos han de descubrirse a través de la investigación. De

ahí que resulte importante describir elementos para una adecuada técnica legislativa, que como veremos más adelante, no solo es fundamental para la argumentación en el proyecto de ley, sino para su posterior dictamen y su aplicación en la realidad.

Este proceso legislativo enseñado en las materias constitucionales parte de la presentación de la iniciativa en las comisiones, pero no describe la metodología que se lleva a cabo para lograrlo. En este sentido, tal vez no se ha puntualizado sobre esta área de la técnica jurídica por la falta de profesionalización, su importancia dentro del poder legislativo se señala en el siguiente fragmento de María López Bono:

Debe promoverse la importancia de que los legisladores y sus asesores dominen las técnicas de redacción jurídica, lo que no puede dejar de destacarse, por el hecho de que necesariamente esta técnica debe aplicarse en la fase propiamente legislativa de la formación de las leyes. (2014, p. 167)

En este sentido debemos incorporar una adecuada técnica jurídica en nuestro modelo legislativo y en la doctrina. El proceso legislativo es el carácter formal que tiene un proyecto para convertirse en ley, en este contexto, debemos de estudiar otros aspectos prelegislativos que logren una mayor comprensión de la norma jurídica

hecha ley y buscar una técnica jurídica plausible para la creación de normas.

NORMA JURÍDICA Y METODOLOGÍA DE LA TÉCNICA LEGISLATIVA

La norma jurídica es un término que se utiliza para generalizar o individualizar una norma, usualmente tomamos en cuenta el término cuando lo empleamos como arquetipo para referirnos a un artículo, a una ley, o al conjunto de normas. Resulta importante precisar sobre lo que requiere una norma jurídica al momento de su construcción como hipótesis de la conducta que se espera regular. Esto requiere identificar una metodología con la que el jurista pueda comprender qué elementos deben seguirse para la elaboración de una ley. Según los *Lineamientos para la elaboración de proyectos parlamentarios* de la Cámara de Diputados (2020), un proyecto de ley debe tomar en cuenta principios para la composición de éste: racionalidad lingüística, racionalidad jurídico-formal, racionalidad pragmática, racionalidad económica y racionalidad teleológica.

Además de lo anterior, las normas son “el contenido de enunciados que expresan lo que es obligatorio, prohibido o permitido” (Sieckmann, 2015, p. 896). También pueden definirse como los “contenidos de enunciados normativos” (Sieckmann, 2015, p. 896). Pero estas afirmaciones para definir la función de tales enunciados sintetizan, junto con los lineamientos mencionados,

la metodología que debe emplearse cuando se presenta un problema que pretende resolverse mediante la legislación.

Una vez que se considera a la norma jurídica como un enunciado normativo, se puede decir que la idea del contenido “es comportamiento humano imputativamente vinculante” (Tamayo y Salmorán, 2019, p. 37). Estos enunciados contienen prescripciones de conducta, por lo que resulta importante aplicar estos elementos al proceso con el fin de determinar las razones y los objetivos para crear normas de conducta.

Entonces, las bases para el contenido de estos enunciados deben tener un fin, para ello podemos considerar las siguientes ideas: “En la técnica legislativa pueden considerarse tres ángulos: el ontológico (bilateralidad, heteronomía, externas y coercibles), teleológico (persigue la armonía social) y axiológico (realizar valores)” (Muro Ruiz, 2011), aunque la cuestión fundamental de la norma jurídica es el carácter jurídico sobre las conductas.

Las normas tienen distintas funciones según su contenido, si las consideraremos como parte de enunciados normativos debemos de tomar en cuenta la coherencia que requiere determinar su forma y su carácter. Hay normas adjetivas y normas sustantivas, este referente al ámbito de aplicación debe ser una clasificación inicial que se tome en cuenta para la forma de las leyes; así como las normas que

emanan de un poder y pueden tener relevancia jurídica al momento de una nueva creación normativa. Además, existen algunas secundarias que pueden verse como el “proceso de creación y aplicación de las normas primarias” (Huerta Ochoa, 2001), consideradas dentro del contenido de una iniciativa. Las primeras modifican el contenido de una materia determinada y las segundas, como los artículos transitorios, declaran la vigencia de una norma, ordenan a otros órganos a aplicar la nueva norma modificada, o establecen una metodología para su cumplimiento.

En nuestro sistema esta fuente del derecho, es decir, la ley, es la más utilizada, por ello la relevancia de discutir sobre las decisiones que toma el legislador al momento de crear una propuesta legislativa. Esto resulta importante no solo para exponer por medio de la ciencia jurídica sus razones sobre la emisión, derogación o reforma de una ley, sino por la revisión que hace la comisión legislativa correspondiente, primer órgano revisor por medio de un dictamen que “debe constar de una parte expositiva, que ... equivale a la exposición de motivos que acompaña a una ley, y debe terminar con la parte propositiva, sobre la cual, el pleno de la comisión votará posteriormente.” (Morineau, 2001, p. 283). Por eso, al argumentar las razones para plantear ese problema en la exposición de motivos, es necesario que tengan relevancia suficiente para asegurar que la

solución sea adecuada y la justificación tenga validez jurídica y social adecuada que lo resuelva mediante normas legislativas o la modificación de las existentes.

Antes de pensar en una argumentación para la exposición de motivos deben realizarse distintos cuestionamientos y, a mi parecer, el principal sería: ¿Es oportuno que este problema se resuelva por medio de la legislación? Pues como establece Eliseo Muro Ruiz (2007) “se piensa que cambiarlas –a las normas jurídicas– resuelve los problemas que plantea la regulación de una determinada materia. La realidad demuestra que, las transformaciones pueden perturbar y originar cierta inseguridad y desconocimiento sobre el derecho vigente” (p. 121). Por ello es importante realizar una revisión de todos los factores que constituyen, crean o modifican una norma.

Una vez que se señaló la importancia de la ciencia jurídica en la iniciativa de ley hay que tomar en cuenta los elementos que contribuyen a su origen: juristas y abogados, académicos, organizaciones de la sociedad civil, entre otros actores; para determinar la estructura y la función que debe darse a esta norma. En su formación “se debe procurar que el significado atribuido se incorpore racional y congruentemente al sistema jurídico. La forma de la norma es dada en primera instancia por el redactor, en segundo lugar, por el intérprete y finalmente por quien se aplica”

(Huerta, 2018, p. 295). Por ello es importante realizar una revisión prelegislativa de los grupos civiles o académicos que proponen un cambio en la norma, de los sujetos a los que va dirigida la norma en específico y a los jueces que la aplican.

Respecto a la técnica legislativa referente a la correcta descripción de la hipótesis normativa para la aplicación de los órganos jurisdiccionales se describe lo siguiente “la técnica que deben seguir los legisladores al momento de redactar tipos penales debe evitar ambigüedades, con el objetivo de que el Poder Judicial no los integre” (Serrano Guevara y Heriberto Román, 2021, p. 6-7), según el mismo autor esto se logra adecuando los tipos penales correctamente. Cuando se legisla y para que la norma sea efectiva es importante pensar cómo se plantea la materia que se regulará, su función y su estructura. Respecto a las estructuras y funciones que el legislador debe tomar en cuenta Eliseo Muro Ruiz (2011) plantea lo siguiente:

Al momento en que el legislador produce la disposición jurídica se enfrenta a cuestiones políticas y técnico-jurídicas. Los asuntos políticos incluyen aspectos valorativos, como el de política legislativa, que plantea cuándo y bajo qué circunstancias deben resolverse los conflictos sociales a través de las normas jurídicas, y cuándo debe solucionarse por los órganos jurisdiccionales. (p.)

Por ello, el trabajo prelegislativo debe estudiarse desde la ciencia jurídica, con el

fin de identificar los elementos necesarios en la técnica legislativa.

ELEMENTOS TÉCNICO-LEGISLATIVOS QUE COMPONEN UNA INICIATIVA DE LEY O REFORMA

Son varios componentes de la iniciativa de ley. Aun cuando un documento tenga distintas funciones legislativas, es decir, crear normas o buscar su aplicación, generalmente todos estos documentos contienen los mismos requisitos, a excepción de los instrumentos de control político o parlamentario como los exhortos, comparecencias o los posicionamientos, que en lugar de una norma jurídica tienen una disposición a la que se le denomina *punto de acuerdo*.

Según los *Lineamientos para la elaboración de proyectos parlamentarios* del Congreso Federal deben ser:

1. Destinatario: Cámara de origen federal o estatal.
2. Proemio: En este apartado se señala a quien suscribe la iniciativa, se establece su carácter jurídico y se enuncia la legislatura correspondiente, el grupo parlamentario del iniciante o proponente, se fundamenta legalmente y se formula la ley a crear o modificar.
3. Exposición de motivos: En esta parte se expresan los antecedentes histórico-legislativos y las consideraciones del

proyecto, por lo que se pueden subdividir en las partes siguientes:

- Antecedentes. Se exponen las razones del problema tanto materiales como formales.
 - Consideraciones. Se establecen argumentos de carácter científico, jurídico, etc.
 - Conclusiones. Se realiza una argumentación final sobre lo expuesto.
4. Como se comentó con anterioridad, en esta parte se pone el tipo de proyecto que puede ser de Punto de Acuerdo o de Decreto. Por lo general los proyectos de Decreto crean, adicionan, modifican, derogan y/o abrogan la ley. Los de Punto de Acuerdo suelen ser mecanismos de control hacia los otros poderes. En esta parte se describe el sentido del Decreto y se realizan los cambios correspondientes. Un ejemplo de esa modificación es el enunciado “Proyecto de Decreto a fin de (adicionar, derogar, reformar), para quedar de la siguiente manera”, Con esta fórmula el autor procede a presentar la antigua norma y contrastarla con el proyecto que pretende establecer.

5. Transitorios. Una vez que se han estudiado las razones, decidido adicionar, abrogar, derogar y reformar del apartado anterior, hay que tomar en cuenta la importancia de los artículos transitorios, estos sirven para modificar las normas principales, Carla Huerta Ochoa (2021) establece que “la función de estos artículos es, en principio, temporal y sirve para regular los procesos de cambio en el sistema jurídico” (p.). Fijan la entrada en vigor del proyecto y las condiciones necesarias para su realización.

6. Lugar, fecha y firma

Se turna a comisión e inicia el proceso legislativo.

Si bien los requisitos no limitan la forma en la que se puede crear este tipo de documentos, se enuncian los siguientes ejemplos ficticios con el objetivo de fortalecer los puntos estudiados con anterioridad:

Ejemplo de una iniciativa de ley o reforma

1. Destinatario. H. Congreso de Chihuahua.

2. Proemio. La presente, Dip. _____ de la Sexagésima Primera Legislatura, miembro del grupo parlamentario _____, con fundamento en los artículos 23 y 24 de la Ley Orgánica del Poder legislativo de Chihuahua y los artículos 76 y 78 de la Constitución política de Chihuahua, acudo a esta asamblea legislativa para someter a consideración a este pleno el siguiente proyecto con carácter de Decreto para reformar los artículos 24 y 25 de la ley de Salud Fisca y Deporte del Estado de Chihuahua, al tenor de la siguiente:

O bien:

Quien suscribe la presente iniciativa _____, Miembro del grupo parlamentario _____, de la Sexagésima Primera Legislatura del H. Congreso de Baja California, comparezco ante esta Honorable Representación Popular con fundamento en los artículos 23 y 24 de la Ley Orgánica del Poder legislativo de Baja California y los artículos 76 y 78 de la Constitución política de Baja California para someter a su consideración Iniciativa con carácter de Decreto con el propósito de Adicionar el artículo 13 bis de la Ley de Régimen Municipal del Estado de Baja California, con la finalidad de poder presentar documentos digitales en los procesos administrativos del municipio.

Lo anterior con la siguiente:

3. Exposición de motivos. En la era digital, es importante contar con una legislación que corresponda a un gobierno digital de manera eficaz, por ello es importante...

4. Tipo de acuerdo.

La base del acuerdo se centra en el siguiente **enunciado ‘Proyecto de Decreto a fin de (adicionar, derogar, reformar) de la ley X, para quedar de la siguiente manera:’**

PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UN PARRAFO AL ARTICULO 14 DE LA LEY DE DESARROLLO ESTATAL DE NAYARIT

Artículo Único: Se adiciona un párrafo a el artículo 14 de la ley de Desarrollo Estatal de Desarrollo de Nayarit, para quedar como sigue:

Artículo 13. El gobierno estatal, a través de la Secretaría de Gobierno, coordinará las políticas de desarrollo social y económico en Nayarit, junto con los municipios.

‘La Secretaría de Turismo coadyuvará a establecer el dialogo entre los entes privados para promover la inversión en sectores estratégicos para el Desarrollo Social.’

5. Transitorios.

Primero. El presente Decreto entra en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial del Estado.

Segundo. Dentro del plazo de 180 días siguientes a la entrada en vigor de este Decreto, los municipios del Estado deben armonizar el marco jurídico en la materia para adecuarlo al contenido del presente Decreto.

6. Lugar, fecha y firma: Se establece el texto de manera centrada ‘Atentamente’, en conjunto con nombre y firma. Además del día y municipio en que se dará lectura en el pleno a la iniciativa.

Fuente: elaboración propia.

Regresando a la parte más compleja, que es el cuarto punto de los estudiados con anterioridad, se enuncia la jerarquía de los elementos que conforman un texto

jurídico de carácter legislativo para la correcta comprensión y aplicación de la redacción del acuerdo propuesto y la lectura de estos:

Nombre	Descripción	Ejemplo
Leyes o Reglamentos	Nombre del ordenamiento.	-Ley General de Salud. -Código Penal Federal. -Reglamento Interior y de Prácticas Parlamentarias del Poder Legislativo.
Libros	Miguel López Ruiz, señala que generalmente solo las normas de temas importantes a regular contienen Libros (por la extensión de estas). Se expresa solo con palabras en mayúsculas.	LIBRO SEGUNDO PARTE ESPECIAL
Títulos	Estos títulos se emplean en normas con las mismas características que las que llevan 'Libros', sin embargo, señala Miguel López Ruiz, que deben emplearse solo de manera extensa y no sustituirá a la agrupación primaria de los artículos en capítulos.	TÍTULO TERCERO CONSECUENCIAS JURÍDICAS DEL DELITO.
Capítulos	El capitulado es el conjunto de artículos que busca abarcar un tema determinado que esa ley regula. Simbolizados con letras mayúsculas y números romanos. Debajo se anota el nombre. Estas deben tener según López Ruiz un contenido unitario.	Ley general de Responsabilidad Administrativa. Capítulo II Principios y directrices que rigen la actuación de los Servidores Públicos Capítulo III Autoridades competentes para aplicar la presente Ley
Secciones y subsecciones	Se usa para describir mejor el objeto de un capítulo mediante artículos. Se expresan con letra mayúscula inicial, tanto en el nombre de la sección, como en el número ordinal que le corresponde.	Ley General de Instituciones y procedimientos electorales. TÍTULO TERCERO CAPÍTULO I Sección Primera De los Representantes ante los Órganos del Instituto
Artículos y párrafos	El artículo es un enunciado normativo y establece la unidad lógica y central de una ley. El Párrafo según Miguel López Ruiz, constituye una unidad funcional secundaria o parcial de la primera unidad normativa, que es el artículo.	Artículo 8o. Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición... (Párrafo 2) A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se dirigió, que debe conocer pronto al peticionario.

Apartados ¹	Apartados. - Se simbolizan con una letra en mayúscula, sin paréntesis y progresivamente	Art 2 Constitucional. A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación ...
Fracciones	Corresponden a los artículos, separadas del cuerpo del párrafo, y se van numerando sucesivamente con caracteres romanos, sin paréntesis.	Código Civil del Estado de Chihuahua. Artículo 1006.- El usufructuario, antes de entrar en el goce de los bienes, está obligado: I. A formar a sus expensas, con citación del dueño, un inventario ... II. A dar la correspondiente fianza de que disfrutará de las cosas ...
Incisos	-Incisos. -Se separan del cuerpo de la fracción y se numeran con caracteres arábigos o letra minúscula, acompañados de un paréntesis. Contienen, al igual que las fracciones, simples condiciones o requisitos.	Art 3 Constitucional. IX b) Determinar indicadores de resultados de la mejora continua de la educación;

Fuente: cuadro de elaboración propia, con información de los ‘Lineamientos para la elaboración de proyectos parlamentarios’ del Congreso Federal, y el libro ‘Redacción Legislativa’ de Miguel López Ruiz (2002).

CONCLUSIÓN

La importancia de la técnica legislativa se centra en la aplicación de una correcta ciencia jurídica que delimite no solo el estudio de la norma, sino también el reconocimiento de los elementos que componen la realidad jurídica en la aplicación y cumplimiento de la hipótesis normativa. Por ello se describen los elementos que componen la creación y modificación de una ley, en el contexto de la enseñanza del derecho y la profesionalización del jurista, más allá de estudiar el procedimiento legislativo, la técnica legislativa le sirve para reconocer y comprender los elementos de la realidad jurídica.

En el contexto de la enseñanza del derecho y la formación del jurista, resulta im-

perativo desglosar los elementos que conforman la creación y modificación de una ley. El estudio a través de estos elementos básicos ofrece una estructura esencial para comprender y evaluar un proyecto de ley o reforma, estableciendo un marco para el análisis crítico y la toma de decisiones informadas.

Además, con esta revisión se establece una guía para determinar las bases que se deben conocer respecto a un proyecto de iniciativa de ley o reforma. También se realiza una jerarquización de los elementos textuales que componen una norma legislativa para comprender el orden formal que debe seguir un proyecto de ley. Con esto podemos identificar los componentes necesarios que contiene y los elementos metodológicos para su formulación.

¹ Los siguientes elementos corresponden al artículo.

REFERENCIAS

- Bono López, M. (2001). La racionalidad lingüística en la producción legislativa en M. Carbone-ll y S. T. Pedroza de la Llave (coords.) *Elementos de Técnica legislativa* (pp. 159-1984). Porrúa. Cámara de Diputados (2020). *Lineamientos para la elaboración de proyectos parlamentarios*. Honorable Cámara de Diputados.
- Gris-Legorreta, P. C. (2017). *Efectividad legislativa: Reflexiones sobre LXIII legislatura de la Cámara de Diputados* [Ponencia] Congreso Redipal Virtual de la Red de Investigadores Parlamentarios.
- Huerta Ochoa, C. (2001). Artículos transitorios y derogación. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 1(102). <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3693/4524>
- Huerta Ochoa, C. (2018). La forma de la norma, reflexión sobre el carácter reglamentario de algunas disposiciones constitucionales en J. M. de la Garza e I. de los Santos (coords.) *La dinámica del cambio constitucional en México* (pp. 273-298). Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4828/15.pdf>
- López Ruiz, M. (2002). *Redacción Legislativa*. Senado de la república. <https://micrositios.senado.gob.mx/BMO/files/ensayos4.pdf>
- Morineau, M. (2001). *Iniciativa y formación de las leyes*. Cuestiones Constitucionales.
- Muro Ruiz, E. (2007). *Algunos Elementos de Técnica Legislativa*. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.
- Muro Ruiz, E. (2011). Enseñanza de la técnica legislativa. *Derecho y cultura*, 14. <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/rev/derycul/cont/14/ens/ens8.htm>
- Serrano Guevara, H. y Heriberto Román, M. (2021). Técnica legislativa penal. *Inventio*, 10(21), 5–12. <http://inventio.uaem.mx/index.php/inventio/article/view/306>
- Sieckmann, J. (2015). *Norma Jurídica*. Instituto de Investigaciones jurídicas UNAM. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3796/4.pdf>
- Tamayo y Salmorán, R. (2019). *Sobre el sistema jurídico y su creación*. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.



Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0
Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)

CLAUDIA PATRICIA GONZÁLEZ COBOS¹

AMALIA PATRICIA COBOS CAMPOS²

<https://doi.org/10.20983/anuariocicj.2024.03>

FECHA DE RECEPCIÓN: 25 de agosto de 2023

FECHA DE ACEPTACIÓN: 8 de marzo de 2024

LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS SORDOMUDAS Y SU DISCAPACIDAD. REDACCIÓN DEL ARTÍCULO 427 DEL CÓDIGO CIVIL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA

The human rights of the deaf-mute persons and their disability. Drafting of article 427
of the civil code of the state of Chihuahua

RESUMEN

Frente a la creciente protección de los derechos humanos, entre los grupos de personas con algún grado de discapacidad que todavía no reciben adecuada tutela están las personas sordomudas, cuyas necesidades aún no aparecen como un punto de preocupación en las políticas públicas en México. Aunado a lo anterior, encontramos una regulación determinada por los códigos civiles cuya composición inapropiada les impide ejercer sus derechos mínimos, este es el caso del artículo 427 fracción III del Código Civil del Estado de Chihuahua que les incapacita legal y naturalmente según se desprende de su desafortunada redacción. El objetivo de este trabajo es presentar una propuesta para reformar la fracción III del numeral para contener aspectos acordes al respeto de sus derechos humanos, partiendo de la hipótesis de que la versión actual nulifica totalmente los derechos humanos de las personas sordomudas.

Palabras clave: Derechos humanos, incapacidad, sordomudos.

1 Doctora en Derecho con mención honorífica, profesora investigadora de tiempo completo de la Universidad Autónoma de Chihuahua y responsable del Grupo disciplinar Acceso a la Justicia y cultura de paz, México, correo electrónico ccobos@uach.mx, ORCID: 0000-0002-5782-9624.

2 Doctora en Derecho mención *summa cum laude*, profesora investigadora de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Chihuahua, México, pertenencia al Sistema Nacional de Investigadores Nivel I, correo electrónico pcobos@uach.mx, ORCID: 0000-0002-1979-3771.

LOS DERECHOS

HUMANOS DE LAS PERSONAS SORDOMUDAS Y SU DISCAPACIDAD. REDACCIÓN DEL
ARTÍCULO 427 DEL CÓDIGO CIVIL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA

ABSTRACT

In the face of the growing protection of human rights among groups of people with some degree of disability who still do not receive adequate protection, we find deaf-mutes, whose needs have not yet appeared as a point of concern in public policies in Mexico. In addition, we find a regulation determined by the civil codes whose inappropriate composition prevents them from exercising their most minimal rights, this is the case of article 427 section III of the Civil Code of the State of Chihuahua, which absurdly incapacitates them not only legally but naturally, as can be seen from its unfortunate wording. The intention of this work is to present a proposal for the reform of section III of the article in question to contain a phrasing in accordance with respect for the human rights of deaf-mutes; Based on the hypothesis that the current version totally nullifies the human rights of deaf-mute people.

Keywords: human rights, incapacity, deaf-mute.

INTRODUCCIÓN

Las personas sordomudas se encuentran dentro del rubro de personas con algún grado de discapacidad que todavía no reciben una adecuada atención para el legítimo ejercicio de sus derechos. Si bien existe una creciente tutela jurídica para quienes tienen alguna discapacidad, las personas sordomudas no aparecen como objetivo de protección y desarrollo dentro de las políticas públicas en nuestro país. Un ejemplo de ello es la redacción del artículo 427 del Código Civil vigente en el estado de Chihuahua, numeral que durante el año 2011, sufrió una reforma en su redacción de la fracción segunda en cuanto a la denominación francamente discriminatoria e incluso ofensiva de las personas con una discapacidad mental, pero ninguna con relación a la fracción III, donde se menciona a las personas sordomudas que no saben leer

ni escribir como incapaces natural y legal, sin ningún tipo de gradación.

En este tenor, consideramos que la composición inapropiada de la redacción del artículo en cita les impide el ejercicio de sus derechos fundamentales. Así, la presente investigación, de corte teórico conceptual, tiene por objetivo presentar una propuesta para la reforma de la fracción III del numeral en comento a efecto de sujetarla a una redacción acorde al respeto de los derechos humanos de las personas sordomudas, se parte de la hipótesis de que la actual los nulifica totalmente. Para ello, se utilizarán como métodos principales el derecho comparado, la hermenéutica y la epistemología jurídica y como técnica la revisión de literatura; idóneas para realizar la propuesta.

También se analiza el precepto legal cuya modificación se pretende y del derecho comparado en cuanto a su tratamiento. Finalmente emitiremos nuestras conclusiones y la propuesta para la reforma del artículo en cuestión.

1. LAS PERSONAS SORDOMUDAS Y SU DISCAPACIDAD: UNA APROXIMACIÓN CONCEPTUAL

Resulta imperativo determinar cuál es la distinción entre personas sordas, personas mudas y personas sordomudas. Realmente las personas no son sordomudas, el porcentaje de individuos cuya discapacidad sensorial incluye ambos sentidos es

mínima (Aurisen, 2022), lo que ocurre es que tienen una discapacidad auditiva y no han desarrollado un lenguaje oral, esto por falta de habilitación y oportunidades, tanto por descuido, desidia o incuria por parte de su familia como por necesidad de infraestructura y políticas públicas que faciliten su acceso a espacios educativos inclusivos, donde puedan ser educadas dependiendo de su nivel de discapacidad auditiva, en el lenguaje oral y/o en la lengua de señas o en cualquier otra forma de comunicación que resulte viable.

De acuerdo con la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, ésta se define como

la consecuencia de la presencia de una deficiencia o limitación en una persona, que al interactuar con las barreras que le impone el entorno social, pueda impedir su inclusión plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás. (2011)

Y discapacidad sensorial, se entenderá como

la deficiencia estructural o funcional de los órganos de la visión, audición, tacto, olfato y gusto, así como de las estructuras y funciones asociadas a cada uno de ellos, y que al interactuar con las barreras que le impone el entorno social, pueda impedir su inclusión plena y efectiva

en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás. (2011)

La discapacidad auditiva según Aguilar (2020) es

la pérdida o anormalidad de la función anatómica y/o fisiológica del sistema auditivo, y tiene su consecuencia inmediata en una discapacidad para oír, lo que implica un déficit en el acceso al lenguaje oral (p. 7).

De acuerdo con el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia la discapacidad auditiva se define como “la falta, disminución o pérdida de la capacidad para oír en algún lugar del aparato auditivo y no se aprecia porque carece de características físicas que la evidencien” (DIF, 2023). Podemos decir que una persona es sorda cuando padece una pérdida auditiva que le genera barreras de comunicación en su vida cotidiana, como un entorno limitante que le impide desarrollar sus capacidades y participar socialmente en igualdad de condiciones (Confederación Estatal de Personas Sordas, s.f.). En cuanto a las personas mudas, son aquellas cuya discapacidad física consiste en tener alterada la función del habla, por lo que se encuentran incapacitadas para emitir sonido alguno, debido a una lesión en las cuerdas bucales o incluso a una alteración psicológica o del desarrollo, las

cuales pueden ser generadas por diversas circunstancias.

Para Corominas (1946)

sordomudo es aquel que no habla porque no oye, a diferencia del mudo oyente, quién a pesar de la integridad de su función auditiva, llega a la edad normal del desarrollo del lenguaje y sigue sin hablar, el niño oye, e incluso entiende, pero no habla (p. 18).

De este análisis encontramos el primer problema en cuanto a la acepción de persona *sordomuda*, pues realmente la gran mayoría no tiene afectados ambos sentidos, en el caso de las personas sordas, no tienen una discapacidad sensorial que les impida hablar, de lo que carecen es de la posibilidad de obtener una instrucción adecuada para desarrollar formas de comunicación eficientes y efectivas, excluyéndolas socialmente, por ello el término correcto no es sordomudo sino simplemente sordo. Esta es una discusión que viene desde la mitad del siglo pasado, por lo que resulta increíble es que aún no haya sido superada, pues encontramos en nuestras legislaciones términos como el que pretendemos sea modificado.

La palabra sordomudo comenzó a considerarse incorrecta a partir de los años sesenta del siglo pasado, cuando la cuestión de las personas sordas dejó de ser sólo educativa y comenzó a ser médica, enton-

ces fue progresivamente reemplazada por *deficiente auditivo* y luego por *hipoacúsico*, o bien, *anacúsico* para las personas con pérdida total de la audición (Herrero, s/d). Sin embargo, los defensores de una visión cultural basada en los movimientos igualitarios de los años setenta, pugnaron por la defensa del término *persona sorda*, esto se extendió por todo el mundo hasta quedar únicamente como sordo, buscando a toda costa no usar la palabra sordomudo que, paradójicamente, sigue siendo utilizada (Herrero, s/d).

Existe una profunda discusión entre la propia comunidad sorda sobre las formas de comunicación adecuadas, hay quienes se decantan por la oralidad y el uso de implantes que permitan una audición limitada, frente a quienes defienden su identidad como comunidad sorda y establecen una defensa en el lenguaje signante, pero en ambos casos el discurso se dirige a abandonar la tendencia paternalista de considerar a las personas sordas como discapacitadas que requieren de una tutela total por parte del Estado, sin permitir que accedan a la toma de las decisiones que les competen y afectan su vida (Bece-rra, 2020).

En cuanto a aquellas cuya discapacidad sensorial consiste en no poder emitir sonidos, la mayoría pueden escuchar, esto les permite aprender a comunicarse e interactuar socialmente por cualquiera de los medios de comunicación existen-

tes. Así, las personas sordas y mudas con discapacidad sensorial son un porcentaje muy pequeño de la sociedad, pero padecer de ambas no implica que puedan acceder mediante programas sociales, a atención educativa y al aprendizaje de medios de comunicación efectivos que interactúen en sociedad.

Dentro del bagaje conceptual a analizar resulta imperante examinar los conceptos de discriminación e inclusión. De acuerdo con la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, se entenderá por discriminación:

toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que, por acción u omisión, con intención o sin ella, no sea objetiva, racional ni proporcional y tenga por objeto o resultado obstaculizar, restringir, impedir, menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y libertades, cuando se base en uno o más de los siguientes motivos: el origen étnico o nacional, el color de piel, la cultura, el sexo, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, económica, de salud física o mental, jurídica, la religión, la apariencia física, las características genéticas, la situación migratoria, el embarazo, la lengua, las opiniones, las preferencias sexuales, la identidad o filiación política, el estado civil, la situación familiar, las responsabilidades familiares, el idioma, los antece-

dentes penales o cualquier otro motivo.
(Congreso de la Unión, 2003)

Así, toda conducta tendiente a la distinción, exclusión, restricción o preferencia que, por acción u omisión, con intención o sin ella, tenga por objeto obstaculizar, restringir, impedir, menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y libertades de una persona que padece una discapacidad, se considera un acto de discriminación que, como ya dijimos, puede ser por acción o por omisión.

De acuerdo con la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, la discriminación por discapacidad se entenderá como:

cualquier distinción, exclusión o restricción por motivos de discapacidad que tenga el propósito o el efecto de obstaculizar, menoscabar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en los ámbitos político, económico, social, cultural, civil o de otro tipo. Incluye todas las formas de discriminación, entre ellas, la denegación de ajustes razonables. (Congreso de la Unión, 2011)

En cuanto a la definición de inclusión, no podemos negar que este concepto va ligado al de diversidad. El Diccionario de

la Lengua Española define la diversidad como “variedad, desemejanza, diferencia” (2022), inclusión como “acción o efecto de incluir” (2022) y a incluir de la siguiente forma: “poner algo o a alguien dentro de una cosa o de un conjunto, o dentro de sus límites” (2022). Para Cedeño (2008) el término inclusión implica una actitud que engloba escuchar, dialogar, participar, cooperar, preguntar, confiar, aceptar y acoger las necesidades de la diversidad. Esta última tiene que ver concretamente con las personas con discapacidad, pero se refiere a las personas en toda su diversidad. Continúa diciéndonos esta autora que el incluir “implica el dejar participar y decidir a otros que no han sido tomados en cuenta” (2008).

2. LAS PERSONAS SORDAS Y SUS DERECHOS HUMANOS

De acuerdo con el artículo 7 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (ONU, 1948): “todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos” y el artículo 2 dice que “toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición”, estableciendo además en el artículo 7 que son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual pro-

tección de la misma, contra toda discriminación.

En cuanto a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (ONU, 2016) el artículo primero establece que su propósito será “promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad, y promover el respeto de su dignidad inherente”. Estableciendo una enumeración de las personas que son consideradas con discapacidad, a “todas aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás”.

En cuanto al Estado mexicano, el artículo 1 constitucional reconoce plenamente los derechos humanos, su obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos y el principio por persona, estableciendo además la prohibición de cualquier tipo de discriminación.

La Ley General para la Inclusión de Personas con Discapacidad (Congreso de la Unión, 2011) establece en su artículo 4 que

las personas con discapacidad gozarán de todos los derechos que establece el orden jurídico mexicano, sin distinción de origen étnico, nacional, género, edad,

o un trastorno de talla, condición social, económica o de salud, religión, opiniones, estado civil, preferencias sexuales, embarazo, identidad política, lengua, situación migratoria o cualquier otro motivo u otra característica propia de la condición humana o que atente contra su dignidad. Las medidas contra la discriminación tienen como finalidad prevenir o corregir que una persona con discapacidad sea tratada de una manera directa o indirecta menos favorable que otra que no lo sea, en una situación comparable.

Las medidas contra la discriminación consisten en la prohibición de conductas que tengan como objetivo o consecuencia atentar contra la dignidad de una persona, crear un entorno intimidatorio, hostil, degradante u ofensivo, debido a la discapacidad que ésta posee.

La Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (Congreso de la Unión, 2003) dice que su objeto es “prevenir y eliminar todas las formas de discriminación que se ejerzan contra cualquier persona en los términos del Artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como promover la igualdad de oportunidades y de trato”. También, en el artículo 4 prevé la obligación del Estado de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de las personas sean reales y efectivas, eliminando los obstácu-

los que limiten su ejercicio e impidan el pleno desarrollo de las personas y su participación en la vida política, económica, cultural y social del país.

3. LA DESAFORTUNADA REDACCIÓN DEL ARTÍCULO 427 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE CHIHUAHUA, MÉXICO

El Código Civil para el Estado de Chihuahua (Congreso Estatal de Chihuahua, 1974), establece textualmente:

Tienen incapacidad natural y legal: I. Los menores de edad; II. Los mayores de edad privados de inteligencia por discapacidad mental o intelectual, aun cuando tengan intervalos lúcidos; **III. Los sordomudos que no saben leer ni escribir**; IV. Los ebrios consuetudinarios, y los que habitualmente hacen uso inmoderado de drogas enervantes.

Como lo habíamos anticipado, esta redacción resulta vulneratoria de la dignidad y derechos humanos de las personas sordas, en primer término, por llamarlas sordomudas, cuando su discapacidad sensorial es únicamente la pérdida de la audición, término que, además, la comunidad sorda considera ofensivo.

Sin embargo, eso no es lo más discriminatorio del artículo en análisis, ya que se está estableciendo no solo su incapacidad

natural, sino también la legal, razón por la cual se violan los derechos de las personas sordas, principalmente de quienes carecen de posibilidades económicas y culturales, igualmente, de aquellas que no cuentan en su lugar de residencia con los mecanismos adecuados para acceder al derecho a la educación y por lo mismo no saben “leer ni escribir”, limitando su comunicación con personas que no viven con esta discapacidad, situación que excluye de entrada el lenguaje señante, vía de comunicación utilizada por la gran mayoría de personas sordas, que no optan por la oralidad al no poder escuchar; sin embargo, pueden comunicarse por otros medios efectivos, mismos que en la generalidad son aceptados en su comunidad.

Ello restringe incluso su derecho a decidir sobre el tipo de lenguaje que desean utilizar, violentando sus derechos de igualdad, libertad y no discriminación, ya que en su mayoría la comunidad sorda no quiere emitir sonidos, aun teniendo un implante coclear, por lo que no se les debe obligar a decidirse por la oralidad, pues si lo hacen por un lenguaje señante, aunque no sepan leer ni escribir, con el intérprete adecuado pueden comunicarse. Por lo que la redacción del artículo citado evidencia el desconocimiento total de la inclusión y diversidad.

Aunado a lo anterior al considerar que estas personas tienen una incapacidad natural y legal se les condiciona a actuar

mediante una persona tutora, lo que violenta su dignidad y derechos humanos nuevamente, pues si tienen plena capacidad y pueden comunicarse mediante un lenguaje, ya sea señante o hablante, no deben limitarse en la toma de decisiones de vida, pues esto atenta contra sus derechos humanos y su dignidad, razón por la cual la redacción de este artículo debe cambiar para presentar una más acorde con la situación actual de respeto a los derechos humanos.

CONCLUSIONES

Todos los seres humanos nacen libres en igualdad de oportunidades y derechos y la discapacidad sensorial no imposibilita a ninguno para acceder a ellos. Las personas sordas, a través de los mecanismos adecuados, pueden aprender lenguajes diversos, no basados en la oralidad que les permitan comunicarse y dar a entender su opinión y puntos de vista.

El hecho de que una persona sea sorda no le genera mutismo por lo que el término sordomudo es ofensivo y discriminatorio. Exigir a una persona con una discapacidad auditiva que sepa leer y escribir un lenguaje basado en la oralidad para considerarlo capaz natural y legalmente, resulta discriminatorio. El artículo 427 del Código Civil para el Estado de Chihuahua lo es en su redacción, por ello se requiere una modificación a efecto de adecuarlo a la condición de respeto de derechos humanos y a las normas,

tanto nacionales como internacionales, relativas a las personas con discapacidad.

PROPUESTA

Artículo 427. Tienen incapacidad natural y legal:

...

III. Aquellas personas que padezcan alguna discapacidad sensorial siempre y cuando debido a esa limitación, no tengan la posibilidad de obligarse por sí mismas o manifestar su voluntad por cualquier medio. En todo caso, las autoridades están obligadas a contar con intérpretes de los diversos lenguajes y medios de comunicación existentes.

REFERENCIAS

- Aguilar, J., Alonso, M., Arriaza, J., San Nicolnás, M., Cairón, M., Camacho, C., Conde, M., Fontiveros, M., Galñan, P., García, F., García, M., Guerrero, L., Cortina, M., Herrero, J., Latorre, J., López, R., Lozano, D., Martínez, E., ... Sánchez, J. (2020). *Manual de atención al alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo derivadas de la discapacidad auditiva*. Junta de Andalucía.
- Aurisen, (2022, 7 de octubre) ¿Las personas sordas son mudas también? <https://aurisen.es/las-personas-sordas-son-mudas-tambien/#:~:text=%C2%BFLas%20personas%20sordas%20|||||son%20tambi%C3%A9n,i-mitar%20y%20practicar%20el%20habla>.

- Becerra, C. (2020). Inclusión e interculturalidad para la cultura sorda: caminos recorridos y desafíos pendientes. *IE Revista de Investigación Educativa de la REDIECH*. 11, 1-23. <https://doi.org/10.33010/ieriediech.v11i0.792>
- Cedeño F. (2008) *Colombia, hacia la educación inclusiva de calidad*. Ministerio de Educación Nacional.
- Confederación Estatal de Personas Sordas. (s./f.). *Guía informativa para personas sordas inmigrantes*. https://www.cnse.es/inmigracion/index.php?option=com_content&view=article&id=59&Itemid=250&lang=es#overlay-menu
- Congreso de la Unión. (1917, 5 de febrero). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Diario Oficial de la Federación. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Congreso de la Unión. (2003, 11 de junio). *Ley Federal Para Prevenir y Erradicar la Discriminación*. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPED.pdf>
- Congreso de la Unión. (2011, 30 de mayo). *Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad*. Diario Oficial de la Federación. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPD.pdf>
- Congreso del Estado de Chihuahua. (1974, 23 de marzo). *Código Civil*. Periódico Oficial del Estado de Chihuahua no. 24.
- Corominas, F. (1946). Mudos Oyentes, *Anales de Medicina y cirugía*. *Numerario de la Real Academia de Medicina de Barcelona*, XX(13-14), 15-18.
- Herrero, A. (2006, 6-8 de noviembre) *Mudo, sordomudo, sordo: viejas pócimas y nuevas denominaciones* [ponencia], Actas del Primer Congreso Nacional de Lingüística Clínica. Vol. 1: Investigación e intervención en patologías del lenguaje. Universitat. <https://www.congreso-chihuahua2.gob.mx/biblioteca/codigos/archivosCodigos/13.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas. (1948, 10 de diciembre). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>
- Organización de las Naciones Unidas. (2006, 13 de diciembre). *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*. <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-05/Discapacidad-Protocolo-Facultativo%5B1%5D.pdf>
- Real Academia de la Lengua Española. (2022). *Diccionario de la lengua española* (Edición Tricentenario). <https://dle.rae.es/>
- Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. (2017, 19 de junio). ¿Qué es la discapacidad auditiva? <https://www.gob.mx/difnacional/articulos/que-es-la-discapacidad-auditiva>



Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0
Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)

LUIS ALONSO HAGELSIEB DÓRAME¹

<https://doi.org/10.20983/anuariocicj.2024.04>

FECHA RECEPCIÓN: 27 agosto 2023

FECHA ACEPTACIÓN: 8 marzo 2024

TENSIÓN ENTRE LA LIBERTAD RELIGIOSA Y LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN EL CONTEXTO ELECTORAL

RESUMEN

El presente trabajo de investigación aborda la problemática existente entre la libertad religiosa y la libertad de expresión, desde el contexto jurídico mexicano y fundamentos internacionales.

Bajo esta premisa, se analizará de primer momento el derecho fundamental de la libertad religiosa, sus alcances y limitantes; de la misma manera, será abordado el derecho a la libertad de expresión, para instaurar luego una interrelación y el conflicto existente entre estas libertades.

Se analizarán además actos cometidos por ministros religiosos y por candidatos a elección popular, lo que dará pie a la discusión en relación con la problemática: ¿puede limitarse la libertad de expresión, en razón de la religión?

Palabras clave: libertad religiosa, libertad de expresión, derechos humanos.

ABSTRACT

This research work addresses the existing problem between religious freedom and freedom of expression, from the Mexican legal context and international foundations.

Under this premise, the fundamental right of religious freedom, its scope, and limitations, will be analyzed at first; in the same way, the right to freedom of expression will be addressed, to establish an interrelationship and the existing conflict between these liberties.

In addition, acts committed by religious ministers and by candidates for popular election will be analyzed, which will give rise to discussion, in relation to the problem: Can freedom of expression be limited, due to religion?

Keywords: Freedom of expression, human rights, and religious freedom.

¹ Profesor-Investigador de Tiempo Completo en la Universidad de Sonora, México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores, nivel 1. Email: alonso_hd28@hotmail.com ORCID: 0000-0001-9382-9878.

METODOLOGÍA

Esta investigación fue desarrollada desde un enfoque cualitativo, el cual incluye un análisis dogmático, teórico y legislativo pertinente al objeto de estudio.

INTRODUCCIÓN

La necesidad del ser humano de expresar su pensar y sus ideales, tanto de manera particular como de manera pública, es latente, y se configura en la relación de manifestar su relación con la divinidad y con los otros hombres. Varios documentos de índole internacional hacen mención de ello, pero los primeros en hacerlo fueron la Declaración del Buen Pueblo de Virginia (1776), la Constitución de los Estados Unidos de América (1787), y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789).

Sin embargo, los conflictos de derechos fundamentales entre la libertad religiosa y la libertad de expresión, no son un tema nuevo en el ámbito internacional contemporáneo. A manera de ejemplo, podemos mencionar las caricaturas de Mahoma del año 2005, que atentan contra el profeta del Islam; o bien, el video promocional de “Cómo cocinar a Cristo” del año 2004, realizado en España. Como ejemplos más locales están la obra de teatro “Jesucristo Superestrella”, puesta en escena desde 1971 y hasta su última presentación en México en el 2001; o también la famosa obra del dramaturgo Óscar Liera, “Cúcara y Mácara”, solo por mencionar algunas.

Dentro del contexto mexicano e internacional, distintas formas de expresión cultural-religiosa se han vertido sin ningún problema, ejemplo de ello son “Adán y Eva”, “Caín y Abel” y “Reyes Magos”. Desde el contexto guadalupano de México han estado obras como “Los moros

y los cristianos”, “Los matachines” y “Los comanches”, únicamente por mencionar algunas.

Ineludiblemente, al hablar del fenómeno socioreligioso mexicano se debe hacer desde el concepto de laicidad, generado desde la separación iglesia-estado a partir de 1917. Sin embargo, al hablar de religión en México se alude a la religión católica, como la asociación religiosa que representa a la mayoría de los mexicanos, siendo de algún modo la religión “oficial” (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2020).

Por lo anterior, en las siguientes líneas se esbozan unas pinceladas de lo complejo de las materias ubicadas entre libertad de expresión y libertad religiosa, motivado principalmente por lo que representa esta relación para los mexicanos. Además, este trabajo versa sobre la protección de ambos derechos en la normatividad, y la disidencia que existe en casos específicos.

LIBERTAD RELIGIOSA Y LIBERTAD DE EXPRESIÓN

El derecho a la libertad religiosa se encuentra constituido en diversas normas internacionales. La Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), establece en su artículo 18 que “toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión”; adoptando así la universalidad del derecho a la libertad religiosa. Esto generó la adopción indivi-

dual intrínseca, salvo en los casos previstos por la ley señalados por la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su “Pacto de San José” (1969), artículo 12, párrafo 3. Además, la Corte Interamericana de los Derechos Humanos (2012), en su artículo 12 “permite que las personas conserven, cambien, profesen y divulguen su religión o sus creencias”.

Por su parte, el derecho de la libertad de expresión está consagrado en el artículo 19 de la citada Declaración Universal de Derechos Humanos, que dice: “todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión”, y como todo derecho fundamental, cuenta con sus limitantes previstas por la ley. Asimismo, ambos derechos se encuentran en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917): la libertad religiosa en su artículo 24, y la libertad de expresión en su artículo 7.

Si bien, hasta cierto punto son compatibles ambos derechos, el conflicto emerge cuando en el ejercicio de la libertad religiosa se realizan actos de proselitismo electoral. En el caso de los ministros de culto, la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público (2015) establece en su artículo 14 que *tampoco podrán los ministros de culto asociarse con fines políticos ni realizar proselitismo a favor o en contra de candidato, partido o asociación política alguna.*

De la misma manera sucede con las y los candidatos regulados por la Ley General de Instituciones y Procedimientos Elec-

torales (2014), quienes deben *abstenerse de utilizar símbolos religiosos, así como expresiones, alusiones o fundamentaciones de carácter religioso en su propaganda* (artículo 394).

CONFLICTOS EN MÉXICO

A pesar de lo establecido, sin embargo, son fuertes los señalamientos hacia la religión católica en México en casos de proselitismo electoral. Mencionemos el caso SUP-JRC-069/2003 del Tribunal Electoral del Estado de México, que tuvo como contexto una elección electoral para el municipio de Tepetzotlán, Estado de México. En ese momento el candidato del Partido Acción Nacional (PAN), en su derecho a la libertad de expresión, difundió propaganda en donde hacía referencia a la cruz católica del convento del municipio. Esto ocurrió en dos ocasiones: en una se mostraba solo la cruz y en la otra aparecía junto al contemplativo candidato. Aunque este obtuvo la constancia de mayoría fue impugnado, y todo concluyó en la anulación de la elección.

Los argumentos del Tribunal fueron con base a la violación al entonces vigente Código Electoral del Estado de México (2011), artículo 52, fracción XIX, por no *“abstenerse de utilizar símbolos de carácter religioso en su propaganda”*, y por considerarse la fuerte expresión socioreligiosa del símbolo que se representó, lo cual influyó en la decisión de los votantes.

Otro caso emblemático fue el del Partido Acción Nacional en Zamora, Michoacán, en 2003, cuando hizo en medios de difusión masiva promoción de su candidato, resaltando que era el presidente del patronato proconstrucción del santuario guadalupano. También se repartió propaganda que contenía iconografía religiosa (iglesia y cruz católica). Ante ello se interpuso el recurso de reconsideración SUP-REC-034/2003, por vulnerar el principio de laicidad e influenciar con símbolos religiosos a la población, y luego se declaró nula la elección.

Ahora bien, otro caso, el ST-JRC-15/2008 del Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo, versa sobre la controversia de la libertad religiosa y la libertad de expresión de dos ministros de culto, quienes en el ejercicio de culto propio, realizaron proselitismo electoral al enfatizar frases expresadas por el candidato de la coalición “Más por Hidalgo”. Esta situación provocó la nulidad de la elección, bajo el argumento del artículo 130 de la Constitución Política: “Los ministros no podrán asociarse con fines políticos ni realizar proselitismo a favor o en contra de candidato, partido o asociación política alguna”. Se comprobó de manera fehaciente el proselitismo cometido por los ministros religiosos, quienes no mencionaron al candidato, pero sí hicieron alusión a sus frases y sus propuestas.

Similar fue el caso SUP-JRC-005/2002 de Zacatelco, Tlaxcala, donde se aludió apoyo al candidato del Partido Alianza Social por parte la iglesia católica, la cual hizo propaganda en su favor. El Tribunal Superior de Tlaxcala emitió la anulación del proceso electoral, debido a la incidencia de dicha asociación religiosa en el mismo.

CONCLUSIONES

Las características generales de la disidencia entre estas dos libertades son conocidas, por lo que este trabajo solo un reflejo de una forma muy resumida, que invita a los lectores a realizar un análisis más profundo del tema.

La disidencia entre la libertad religiosa y la libertad de expresión es un tema actual en México y en el mundo. El asunto electoral sirvió para realizar un enfoque práctico a dicho conflicto, en donde la libertad de expresión es limitada debido a la religión; en ambos casos desde la perspectiva jurídico-electoral.

Analizando ambas posturas, vemos por un lado la del ministro religioso, quien tiene un rol y con dolo busca influenciar al gran número de seguidores; y por otro lado, está el actor político que busca simpatizar con los votantes en la jornada electoral. Asumiendo un papel imparcial, ambos tribunales actuaron conforme a la normatividad nacional e internacional, preservando y limitando así ambos derechos.

FUENTES DE INFORMACIÓN

- Constitución de los Estados Unidos de América. (1787). Enmienda I. EE. UU.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (1917). Arts. 7, 24 y 130. México.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos, Pacto San José. (1969). Art. 12.
- Corte Interamericana de los Derechos Humanos. (2012). Caso Masacres de Río Negro Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas.
- Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. (1789). Art. 10.
- Declaración del Buen Pueblo de Virginia. (1776).
- Declaración Universal de Derechos Humanos. (1948). Arts. 18 y 19.
- Instituto Electoral del Estado de México. (2011). *Código Electoral del Estado de México*.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2020). *Población total por tamaño de localidad y religión*.
- Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público. (2015). Art. 14. México.
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. (2014). Art. 394. México.
- Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo. (2009). *ST-JRC-15/2008*. México
- Tribunal Electoral del Estado de México. (2003). *SUP-JRC-069/2003*. México.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2003). *SUP-REC-034/2003*. México.
- Tribunal Superior de Tlaxcala. (2002). *SUP-JRC-005/2002*. México.



<https://doi.org/10.20983/anuariocicj.2024.05>

FECHA RECEPCIÓN: 25 agosto 2023

FECHA ACEPTACIÓN: 8 marzo 2024

EL CONCEPTO DE REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO COMO BASE PARA DETERMINAR UNA INDEMNIZACIÓN POR RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO EN MÉXICO

The concept of comprehensive damage repair as a basis for determining compensation for property liability of the State in Mexico.

RESUMEN

La figura de la responsabilidad patrimonial del Estado, contemplada en el último párrafo del artículo 109 de la Constitución mexicana², reconoce a los particulares el derecho a una indemnización cuando se causen daños con motivo de una actuación administrativa irregular³; sin embargo, al establecer la Constitución que la indemnización respectiva tendrá las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes federal y de las entidades federativas, ha provocado la existencia de parámetros diversos que violentan los derechos humanos de los gobernados, y en específico, el relativo a una indemnización en términos del concepto reparación integral del daño.

La investigación implica un análisis de la figura de la “reparación integral del daño” generada de los criterios adoptados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y la forma en que los tribunales mexicanos los han incorporado a la indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado a través de la jurisprudencia. Para su realización se utilizaron técnicas documentales basadas en doctrina sobre responsabilidad

-
- 1 Doctor en Derecho por la Universidad Autónoma de Nayarit. Está dentro del Doctorado Interinstitucional en Derecho (DID) de la Región Centro Occidente de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Enseñanza Superior (ANUIES). Es profesor e investigador del Departamento de Derecho de la Universidad Autónoma de Aguascalientes, y miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I, <https://orcid.org/0000-0001-8369-0032>, correo electrónico: angel.veloz@edu.uaa.mx
 - 2 Esta figura establece el derecho que tienen los particulares para exigir el pago de una indemnización, cuando alguna actividad administrativa del Estado se realiza de manera irregular por sus funcionarios y causa daños; su reclamación se hace directamente al Estado, sin necesidad de demandar previamente al funcionario y sin tener que demostrar la culpa en su actuación.
 - 3 Se considera que existe una actuación administrativa irregular cuando con la actuación del funcionario se causa un daño al particular, que no tenía el deber de soportar, porque no existe una norma que lo justifique.

EL CONCEPTO

DE REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO COMO BASE PARA DETERMINAR UNA INDEMNIZACIÓN
POR RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO EN MÉXICO

patrimonial del Estado y reparación integral, así como las normas jurídicas legales y jurisprudenciales que en México y en el ámbito internacional se contemplan al respecto.

Con ella se puede concluir que en México, independientemente de la forma en que se encuentra regulada la indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado en la ley federal o en las leyes estatales, las autoridades administrativas o jurisdiccionales encargadas de darle contenido en una resolución, deberán tomar en cuenta los criterios internacionales generados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a fin de otorgar no solo una indemnización en los términos constitucionales, sino una indemnización que tenga como base los parámetros del concepto de reparación integral del daño.

Palabras clave: indemnización, responsabilidad patrimonial del Estado y reparación integral del daño.

ABSTRACT

The figure of the patrimonial responsibility of the State, contemplated in the last paragraph of article 109 of the Mexican Constitution, recognizes individuals the right to compensation when damages are caused due to an irregular administrative action; however, by establishing the Constitution that the respective compensation will have the bases, limits and procedures established by the federal laws and the federal entities, it has caused the existence of various parameters that violate the human rights of the governed, and specifically, the relating to compensation in terms of the concept of comprehensive repair of damage.

The investigation involves an analysis of the figure of “comprehensive repair of damage” generated from the criteria adopted by the Inter-American Court of Human Rights, and the way in which the Mexican courts have incorporated them into the compensation for patrimonial responsibility of the State through of jurisprudence; to carry it out, documentary techniques were used based on doctrine on the State’s patrimonial responsibility and comprehensive repair, as well as the legal and jurisprudential norms that are contemplated in Mexico and internationally in this regard.

With it, it can be concluded that, in Mexico, regardless of the way in which compensation for patrimonial liability of the State is regulated in federal law or in state laws, the administrative or jurisdictional authorities in charge of giving it content in a resolution, must take into account the international criteria generated by the Inter-American Court of Human

Rights, in order to grant not only compensation in constitutional terms, but compensation that is based on the parameters of the concept of comprehensive repairation of damage.

Keywords: Compensation, patrimonial responsibility of the State and comprehensive repairation of damage.

INTRODUCCIÓN

La responsabilidad patrimonial del Estado apareció en México en el año 2002, mediante la reforma al artículo 113 constitucional⁴, la cual contempla el derecho de los particulares a una indemnización cuando sufran daños a sus bienes o derechos por una actuación administrativa irregular; sin embargo, el texto constitucional no establece las bases, límites y procedimientos para su obtención, sino que deja la libertad a la federación y a los estados para que a través de sus órganos legislativos, regulen de la manera que consideren adecuada dichos aspectos.

Derivado de la reforma constitucional llevada a cabo el 10 de junio del 2011 en materia de derechos humanos, se generó un reconocimiento de estos derechos

no solo en lo establecido dentro del texto constitucional, sino también en los tratados internacionales de los que México es parte⁵, debiendo las autoridades en su ámbito competencial analizar tanto las normas internas como las internacionales, para aplicar la que genere una protección más amplia del gobernado. Con ello se ha generado un fenómeno de incorporación de normas al sistema jurídico mexicano, sobre todo la jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, por ser la interpretación del contenido de los derechos contemplados en la Convención Americana de Derechos Humanos, tratado del cual México es Estado firmante (Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2014).

A partir del artículo 63.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos, se ha creado a través de la jurisprudencia internacional el concepto de reparación integral del daño para el caso de afectaciones a derechos humanos, el cual implica otorgar una justa indemnización, que se traduce no solo en el pago de los daños materiales e inmateriales, sino que se obliga a los Estados a generar las medidas que sean necesarias para evitar una futu-

4 Debido al decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución en materia de combate a la corrupción, que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015, se decidió reubicarla, encontrándose actualmente en el último párrafo del artículo 109 constitucional.

5 Cabe precisar que independientemente de la reforma en materia de derechos humanos, el Estado mexicano ya se encontraba obligado al cumplimiento de los tratados en materia de derechos humanos, pues en la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados de 1969, se establece el principio *pacta sunt servanda*, que obliga al cumplimiento de los tratados vigentes en base a la buena fe.

ra violación de derecho humano afectado. En México, a través de la integración de esta jurisprudencia como fuente internacional, se ha aplicado el concepto de reparación integral del daño, y se le ha reconocido como un derecho fundamental que permite no solo dejar sin efectos el acto jurídico ilícito o irregular, sino que en caso de que no sea posible, contempla el pago de una justa indemnización como resarcimiento del daño, tomando en cuenta su naturaleza, a fin de no enriquecer a la víctima (Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2017).

En esta investigación se analizará la reparación integral del daño, para determinar en qué consiste, los supuestos en que se aplica, la manera en que se ha integrado al sistema jurídico mexicano, y finalmente, la repercusión que tiene para el caso de la responsabilidad patrimonial del Estado. Todo ello con base en la forma en que se regula la indemnización correspondiente en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, al convertirse en el parámetro para resarcir el daño que se cause por la actuación administrativa irregular de los entes públicos que violen derechos humanos, esto derivado del deber de las autoridades de aplicar la norma con la protección más amplia.

LA REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO

La reparación del daño surge como parte de la figura de la responsabilidad civil, entendida como la necesidad de resarcir un daño causado. En un inicio solo se hablaba de la existencia de un daño de carácter material, pero a través de la evolución de la figura, se consideró que también era posible generar una afectación en el ámbito inmaterial de una persona, y se incorporó lo que se denomina *daño moral*, entendido como cualquier afectación que se tenga en aspectos como los sentimientos, afecto, decoro, honor, reputación, percepción propia y percepción de las demás personas hacia uno mismo.

Posteriormente, con el reconocimiento de la responsabilidad en que pueden incurrir los Estados en el ejercicio de sus funciones, se fue replanteando de nuevo el concepto de reparación del daño, al considerar que el mismo no generaba una completa satisfacción de la manera en que se otorgaba el resarcimiento, sobre todo en aquellos casos en que la conducta implicaba una violación de un derecho humano. Así, el concepto de reparación se ha ampliado para reconocer la posibilidad de existencia de otro tipo de daños, y en atención al sujeto que realiza la conducta (funcionario del Estado), y para establecer medidas que permitan resarcir de manera adecuada esa violación. Es la Corte Intera-

americana de Derechos Humanos la que a través de su jurisprudencia ha creado un nuevo concepto como base en la responsabilidad de los Estados, al que ha denominado *reparación integral*.

Para establecer el sentido y alcance de este nuevo concepto de reparación del daño, la Corte Interamericana de los Derechos Humanos interpreta lo establecido en el artículo 63.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos⁶, al considerar que la acreditación de los daños pueden generarse tanto en la esfera material, existiendo el daño emergente, el perjuicio y el patrimonio familiar, como en la esfera inmaterial, generándose aquí los daños de tipo psicológico, los daños morales, al proyecto de vida y colectivos (Calderón Gamboa, 2013, p.15). Por lo tanto, esta nueva concepción de la forma de reparar un daño, implica el análisis de las circunstancias en que ocurrieron los hechos y las afectaciones sufridas en el ámbito material e inmaterial, pero también considera la afectación de las personas cercanas a las víctimas, y la afectación del entorno social, al ser el causante del daño un funcionario público. Esta concepción obliga a

ir más allá de volver las cosas al estado en que se encontraban, o a solo obtener una compensación pecuniaria del daño o perjuicio causado, como se daba con anterioridad.

En el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, el concepto de reparación integral generado por la Corte es un imperativo que se considera norma de *ius cogens*, ya que los Estados tienen la obligación de garantizar los derechos de las víctimas. Entre estos derechos está el obtener una reparación integral, siendo nulo de pleno derecho cualquier acuerdo en contra, bajo pena en incurrir en una responsabilidad internacional para el Estado (Barrera, 2017, p.71). Esta figura ha generado un impacto interno en los Estados firmantes de la Convención, quienes al tener el deber de generar los mecanismos adecuados para la protección de los derechos humanos, han incorporado en diversas formas el concepto de reparación integral del daño, a fin de generar una protección no solo en el aspecto individual de la víctima, sino también en el aspecto social y colectivo, con medidas que van más allá del pago de una indemnización, en aras de lograr un verdadero Estado de derecho.

En el caso de México, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de febrero de 2013, la Ley General de Víctimas, a través de la cual se busca reconocer y garantizar los derechos de las víctimas de delitos, pero también a las personas que

6 “Cuando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en esta Convención, la Corte dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá, asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada” (Convención Americana de Derechos Humanos, art. 63.1).

han sufrido violaciones de derechos humanos. Por ello se generan mecanismos para prevenir, investigar y sancionar conductas que causen afectaciones en los derechos humanos, contemplando la figura de la reparación integral en su artículo 1º, como aquella que comprende medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica⁷ (Congreso de la Unión, 2013).

A pesar de que esta ley establece derechos para víctimas de violaciones de derechos humanos, así como las obligaciones de las autoridades para hacerlos efectivos, en México no existe un mecanismo creado expresamente para reclamar una reparación integral del daño, sino que se utilizan otros mecanismos creados para fines distintos. Uno de ellos es la responsabilidad patrimonial del Estado, lo que

no garantiza su obtención, pues se deben cumplir ciertos requisitos, e inclusive, su naturaleza impide la obtención de todas las medidas contempladas dentro de esta figura (Veloz Romo, 2021, p. 143); la propia Ley General de Víctimas remite en su artículo 27 al ámbito de la responsabilidad patrimonial del Estado, para que sea este quien resarza los daños en casos de delitos que contempla la propia ley, cometidos por servidores o agentes del Estado actuando a título oficial, pero conforme a la legislación en esa materia (Congreso de la Unión, 2013).

La figura de la responsabilidad patrimonial del Estado fue creada en México para generar una mejor calidad en la prestación de los servicios públicos, por lo que se le vincula con el derecho fundamental a una buena administración de justicia, pero al comprender la actuación administrativa irregular de cualquier autoridad, permite una reclamación por afectación a diversos derechos humanos; sin embargo, la legislación creada para regularla a nivel federal, como en los estados que cuentan con ella, contempla de forma limitada la indemnización que pueden obtener los gobernados. Esta limitación es lo que hace cuestionar la validez de esos preceptos, al existir una normativa internacional que genera el concepto de reparación integral del daño, el cual determina otros criterios a considerar para fijar el importe de una indemnización, por lo que debe servir de

7 El artículo 27 de la Ley General de Víctimas establece que la reparación integral comprenderá lo siguiente: restitución, que busca devolver a la situación anterior; rehabilitación, para facilitar a la víctima hacer frente a los efectos sufridos; compensación, apropiada y proporcional a la gravedad del hecho y las circunstancias de cada caso, comprendiendo perjuicios, sufrimientos y pérdidas económicamente evaluables; satisfacción, para reconocer y restablecer la dignidad de las víctimas; medidas de no repetición, a fin de que la violación no vuelva a ocurrir; reparación colectiva, para grupos, comunidades u organizaciones sociales afectados por violación de derechos individuales a sus miembros, o por daños con un impacto colectivo, a fin de lograr la reconstrucción del tejido social y cultural colectivo; declaración, para restablecer la dignidad y la reputación de la víctima u ofendido, y de las personas vinculadas a ella; y disculpa pública, para reconocer los hechos y aceptar la responsabilidad en caso de servidores públicos o agentes de autoridad.

base en todos aquellos casos en que la actuación administrativa irregular del Estado violente un derecho humano, tal como se analizará en el apartado siguiente.

LA REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO COMO PARÁMETRO PARA UNA JUSTA INDEMNIZACIÓN POR RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO EN MÉXICO

El último párrafo del artículo 109 constitucional contempla la responsabilidad patrimonial del Estado, y reconoce el derecho de los particulares a una indemnización, la cual tendrá como base límites y procedimientos, los que determinen las leyes reglamentarias respectivas (Congreso Constituyente, 1917). A nivel federal se creó la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, y a nivel local la mayoría de las legislaturas de los estados han hecho lo propio⁸. Estas normas, en cuanto al pago de la indemnización, han sido tema de discusión desde su nacimiento, pues pareciera que con ellas se busca evitar a toda costa que el particular afectado pueda hacer válido su derecho de una manera pronta y completa, ya que se establecen limitaciones que van en contra de una justa indemnización con base en el

8 Para más información consúltese Veloz Romo, M. A. (2022). Consecuencias jurídicas ante la falta de regulación de la responsabilidad patrimonial del Estado en el ámbito local, en Granados Macías, C. A. (coord.). *Estudios en torno a la administración y procuración de justicia en las entidades federativas*. Universidad Autónoma de Aguascalientes.

concepto de reparación integral del daño analizado.

En la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, la primera limitación en cuanto a la indemnización es el hecho de que su pago se supedita a la capacidad presupuestaria del ente público correspondiente, pudiendo este cubrirla en parcialidades en ejercicios subsecuentes, registrando la sentencia que determine la condena, a fin de llevar un orden cronológico para el pago (Congreso de la Unión, 2004). Una segunda limitación es el tope para el pago de la indemnización por daño moral, ya que su monto no podrá exceder el equivalente a 20,000 veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, por cada reclamante afectado⁹. Finalmente, la indemnización por caso de muerte remite al Código Civil Federal en su artículo 1915¹⁰, mismo a su vez remite a la Ley Federal del Trabajo, la cual contempla una indemnización de 5,000 días¹¹.

9 El salario mínimo 2023 es de \$207.44; si se multiplica por las 20,000 veces que señala el precepto, nos da un total de \$4,148,800.00 como cantidad máxima a cubrir por daño moral causado a una persona.

10 “Cuando el daño se cause a las personas y produzca la muerte, ... el grado de la reparación se determinará atendiendo a lo dispuesto por la Ley Federal del Trabajo. Para calcular la indemnización que corresponda se tomará como base la Unidad de Medida y Actualización y se extenderá al número de unidades que para cada una de las incapacidades mencionadas señala la Ley Federal del Trabajo” (Diario Oficial de la Federación, 19 de enero 2018. Decreto por el que se reforma el artículo 1915 del Código Civil Federal).

11 De conformidad con el Código Civil Federal, se tiene que tomar como base para determinar el importe de la indemnización la Unidad de Medida de Actualización (UMA), misma que al año 2023 corresponde

Estas limitaciones han sido objeto de análisis a través de mecanismos de control constitucional, como el juicio de amparo, y los tribunales federales han generado criterios que permiten la aplicación del concepto de reparación integral del daño dentro de la normativa interna, dejando de lado a las leyes que impidan que pueda hacerse efectivo, entre ellas las relativas a la responsabilidad patrimonial del Estado cuando la actividad administrativa irregular de un funcionario público afecte un derecho humano. Algunos parámetros que derivan de las interpretaciones realizadas por los tribunales, y que deberán considerarse para determinar el importe de la indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado, son los siguientes:

- a) Las autoridades a quienes corresponde resolver sobre la reparación del daño causado por la actividad irregular del Estado, deben observar dos principios fundamentales para determinar el monto del pago respectivo: 1) la indemnización debe corresponder a la reparación integral del daño; 2) no tasar el daño causado conforme a la pobreza o riqueza de la víctima (Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2015).

a la cantidad de \$103.74; si se multiplica esa cantidad por 5,000 veces que señala la Ley Federal del Trabajo, se obtiene \$518,700.00 como cantidad que se debe cubrir en caso de muerte de una persona.

- b) Para cuantificar la indemnización por daño material derivada de la responsabilidad patrimonial del Estado, deben considerarse el lucro cesante (pérdida de ingresos de la víctima directa o indirecta) y el daño emergente (pago de gastos realizados por la víctima o sus familiares), ya que el concepto de reparación integral establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, implica el restablecimiento a la situación anterior, la eliminación de los efectos de la violación del derecho y el pago de una indemnización por los daños causados (Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, 2017).
- c) La reparación integral del daño en casos de violaciones a derechos humanos debe partir de la indivisibilidad de derechos, pues para la comprensión de la magnitud del hecho no se debe revisar solo su gravedad, sino también su impacto en otros derechos; por ello, las indemnizaciones solo serán justas cuando se calculen con base en la coexistencia de dos principios: 1) reparación del daño; 2) individualización de la condena según las particularidades del caso (Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2018).
- d) Las particularidades del caso que se deben tomar en cuenta para fijar

una indemnización justa incluyen: 1) extensión de los daños causados y su naturaleza (físicos, mentales o psicoemocionales); 2) posibilidad de rehabilitación; 3) pérdida de oportunidades, (empleo, educación y prestaciones sociales); 4) daños materiales (ingresos y el lucro cesante); 5) daños inmateriales; 6) gastos de asistencia jurídica, de expertos, medicamentos, servicios médicos, psicológicos y sociales; 7) nivel o grado de responsabilidad de las partes; 8) situación económica; 9) las demás características particulares (Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2018).

- e) El proceso para obtener la reparación de un daño cuando implique una violación de derechos humanos, independientemente de la materia en que se reclame, deberá contemplar reglas compatibles con el derecho a una justa indemnización, siendo contrario a ello el establecimiento de topes o límites a los montos indemnizatorios (Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2018).
- f) Al ser un derecho fundamental la buena administración pública, procede una reparación integral y el pago de una indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado, cuando no se generan acciones y políticas públicas de apertura gubernamental

para solucionar los problemas públicos, mediante instrumentos ciudadanos participativos, efectivos y transversales, y la obligación de regularidad, funcionalidad, eficacia y eficiencia para los ciudadanos (Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, 2022).

- g) No es posible que la cuantificación del daño moral tome como base el daño material, ni que se determine con base en un porcentaje de este, ya que aun y cuando los dos puedan provenir del mismo hecho, se refieren a cuestiones completamente distintas, y hacerlo de esa forma implicaría una violación del derecho a una reparación integral (Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2023).

Estos criterios reflejan la incorporación de la figura de la reparación integral del daño, creada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, también al ámbito de la responsabilidad patrimonial del Estado, por lo que la indemnización que en su caso se otorgue a los gobernados afectados en sus derechos humanos por una actuación administrativa irregular de las autoridades mexicanas, deberá considerarlos independientemente de las reglas que se contemplen en la ley reglamentaria correspondiente a nivel federal o estatal,

por existir el deber de aplicar las normas que generen la protección más amplia.

CONCLUSIÓN

La reparación integral del daño surge a través de la interpretación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como un concepto que reconoce la afectación del ámbito material e inmaterial de las víctimas de violación de derechos humanos, pero también la posibilidad de existencia de una afectación social y colectiva. Por esto es indispensable el establecimiento de medidas que permitan una completa satisfacción, y no solo volver las cosas al estado en que se encontraban, o en caso de que ello no sea posible, el pago de una compensación pecuniaria.

Este nuevo concepto de reparación ha sido incorporado en México por los tribunales federales, para aplicarse en afectaciones a los derechos humanos independientemente del mecanismo que se utilice para reclamar su resarcimiento, incluida la responsabilidad patrimonial del Estado. Por lo tanto, se vuelve indispensable que las autoridades encargadas de establecer el monto de la indemnización por la actividad administrativa irregular del Estado, contemplada en el último párrafo del artículo 109 constitucional, revisen los criterios generados a nivel nacional e internacional, y los apliquen cuando estos generen una protección más amplia a las víctimas de violación de derechos huma-

nos, pues solo de esa forma es posible lograr una justa indemnización.

REFERENCIAS

- Barrera, L. F. (2017). La Corte Interamericana de Derechos Humanos y la reparación integral a las víctimas, en el marco del conflicto armado en Colombia. *Ratio Juris*, 12(25), 69-88. <https://publicaciones.unaula.edu.co/index.php/ratiojuris/issue/view/62>
- Calderón Gamboa, J. F. (2013). *La evolución de la "reparación integral" en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- Congreso Constituyente. (1917). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma el 6 de junio de 2023. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Congreso de la Unión. (1928). Código Civil Federal, última reforma el 11 de enero de 2021. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/2_110121.pdf
- Congreso de la Unión. (1970). Ley Federal del Trabajo, última reforma el 27 de diciembre de 2022, <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFT.pdf>
- Congreso de la Unión (2004). Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, última reforma el 20 de mayo de 2021. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRPE_200521.pdf
- Congreso de la Unión. (2013). Ley General de Víctimas, última reforma el 25 de abril de

2023, <https://www.diputados.gob.mx/Leyes-Biblio/pdf/LGV.pdf>

Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. (2017). Responsabilidad patrimonial del Estado. Para cuantificar el monto de la indemnización relativa por daño material, deben tomarse en consideración el lucro cesante y el daño emergente, tesis: I.4o.A.136 A (10a.). Gaceta del Semanario Judicial de la Federación.

Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. (2018). Responsabilidad patrimonial del Estado. Caso en el que, para cuantificar el monto de la indemnización relativa por daño moral, debe tomarse en consideración el cúmulo de derechos transgredidos, tesis: I.4o.A.134 A (10a.). Gaceta del Semanario Judicial de la Federación.

Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito (2022). Responsabilidad Patrimonial del Estado. Procede la reparación integral del daño y, por ende, el pago de la indemnización correspondiente cuando se viola el derecho fundamental a una buena administración pública (Legislación de la Ciudad de México), tesis I.4o.A.14 A (11a.). Gaceta del Semanario Judicial de la Federación.

Organización de los Estados Americanos. (1969). Convención Americana sobre Derechos Humanos. <http://www.cidh.oas.org/Basicos/Spanish/Basicos2.htm>

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2014). Jurisprudencia emitida por

la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Es vinculante para los jueces mexicanos siempre que sea más favorable a la persona, tesis P./J. 21/2014 (10a.). Gaceta del Semanario Judicial de la Federación.

Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2017). Derecho Fundamental a una reparación integral o justa indemnización. Su concepto y alcance, tesis: 1a./J. 31/2017 (10a.). Gaceta del Semanario Judicial de la Federación.

Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2018). Derecho a una justa indemnización por violaciones a derechos humanos. Su relación con el derecho de daños, tesis: 1a. CLXXXIX/2018 (10a.). Gaceta del Semanario Judicial de la Federación.

Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2018). Reparación integral del daño por violaciones a derechos humanos. Topes mínimos y máximos de la cuantificación de las indemnizaciones, su inconstitucionalidad, tesis: 1a. CXCIV/2018 (10a.). Gaceta del Semanario Judicial de la Federación.

Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2023). Daño moral. Su cuantificación no puede limitarse o condicionarse a la que corresponde al daño patrimonial, tesis 1a./J. 107/2023 (11a.). Gaceta del Semanario Judicial de la Federación.

Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2015). Responsabilidad patrimonial del Estado. Principios que deben observarse para determinar el monto del pago por la reparación del daño, tesis: 2a.

LIII/2015 (10a.). Gaceta del Semanario Judicial de la Federación.

Veloz Romo, M. Á. (2021). Reparación de daños por violación a derechos humanos. Su procedencia en México por actos de particulares. En Revuelta Vaquero, B. y Ramos Quiroz, F. (coords.), *Constitución, derechos humanos y medio ambiente*. Ubijus.

Veloz Romo, M. Á. (2022). Consecuencias jurídicas ante la falta de regulación de la responsabilidad patrimonial del Estado en el ámbito local. En Granados Macías, C. A. (coord.), *Estudios en torno a la administración y procuración de justicia en las entidades federativas*. Universidad Autónoma de Aguascalientes.



Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0
Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)

OLIVIA INÉS MARRUFO MIRELES¹

<https://doi.org/10.20983/anuariocicj.2024.06>

FECHA RECEPCIÓN: 6 septiembre 2023

FECHA ACEPTACIÓN: 8 marzo 2024

INCOMPATIBILIDAD DE LOS TÉRMINOS DE LA CONCILIACIÓN LABORAL EN MÉXICO CON EL PROPÓSITO Y NATURALEZA DEL MECANISMO

The incompatibility of labor conciliation terms with the essence and objectives of the
mechanism

RESUMEN

En este artículo se hace una descripción general de los mecanismos alternativos de solución de controversias y de la conciliación, para analizar el propósito de su incorporación en materia laboral como etapa prejudicial obligatoria. En conjunto, se revisa cómo se encuentra regulado el procedimiento de dicha etapa en la Ley Federal del Trabajo, según la reforma del 2 de mayo de 2019, derivada de la anterior reforma constitucional laboral de 2017. Se enfatiza lo relativo al planteamiento de diversos términos obligatorios dentro del procedimiento de conciliación prejudicial, ya que las consecuencias de su inclusión son perjudiciales o pueden ser una limitante para conseguir el propósito de perseguir los mecanismos extrajudiciales, y para el que fue contemplado desde antes de la reforma laboral.

Palabras clave: mecanismos alternativos de solución de controversias, conciliación, etapa prejudicial laboral, términos obligatorios.

ABSTRACT

This article offers a general description of the concept of alternative dispute resolution mechanisms, with particular emphasis on dispute settlement/conciliation, for the express purpose of scrutinizing its integration into labor affairs as an obligatory pre-trial stage. Also, it examines the procedural framework governing said phase in accordance with the Federal Labor Law, post the reform enacted on May 2, 2019, which emanates

¹ Profesora del Departamento de Ciencias Jurídicas de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez. Maestra en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Correo: olivia.marrufo@uacj.mx ORCID: 0009-0002-9620-7104.

INCOMPATIBILIDAD

DE LOS TÉRMINOS DE LA CONCILIACIÓN LABORAL EN MÉXICO CON EL PROPÓSITO Y
NATURALEZA DEL MECANISMO

ted from the antecedent constitutional labor reform of 2017. Special attention is directed towards incorporating various compulsory terms within the pre-judicial conciliation procedure. It is posited that the inclusion of such terms may engender prejudicial repercussions or serve as a constraint on the attainment of the overarching objectives inherent in extrajudicial mechanisms, and more pointedly, within the framework in question, which had been conceived and contemplated prior to the labor reform.

Keywords: Alternative dispute resolution mechanisms, dispute settlement, prejudicial labor stage, mandatory terms.

INTRODUCCIÓN

En la actualidad, los mecanismos alternativos de solución de controversias (MASC), aunque no son algo nuevo, han adquirido una vital importancia, ya que desde la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2022) en su artículo 17 se establece que las leyes prevean dichos mecanismos, así como que “las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales”, poniendo como condiciones que no se afecte la igualdad de las partes, el debido proceso, entre otras.

Aunque la incorporación de los MASC se ha dado en varias materias y en cada una tiene sus particularidades e incluso diversas las legislaciones que los regulan, en este trabajo enfocaremos nuestra atención a su implementación en materia laboral, ya que antes de la reforma laboral constitucional de 2017 y la de la ley reglamentaria en 2019, se consideraba a la conciliación como parte del proceso judicial, y en la actualidad se mantiene el mecanismo, pero como una etapa prejudicial obligatoria que se lleva a cabo ante una autoridad distinta a la que antes lo hacía.

En el proceso conciliatorio laboral previo y posterior a la reforma, hay diferencias además del cambio de autoridad mencionado y de considerarse etapa judicial o prejudicial, por lo que merece la pena analizar estos aspectos. Uno de estos aspectos es el de la limitación de algunas fases del procedimiento a términos que deben cumplirse de forma categórica, imposibilitando que el proceso de diálogo y obtención conciliatorio sigan un transcurso natural y flexible y que pueda adaptarse a cada caso concreto.

Aunque pueda entenderse que la finalidad de la incorporación de términos es para evitar que el procedimiento conciliatorio se convierta en una herramienta dilatoria que afecte la impartición de justicia, es crucial comprender que los MASC y entre ellos la conciliación, aunque pueden requerir intermediarios para la comunicación y construcción de acuerdos, deben permitir a las partes controlar la resolución del conflicto, lo cual se interfiere cuando se les limita con plazos que deben cumplirse, en vez de en el diálogo, donde las personas resuelven a su ritmo la controversia.

MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS

De acuerdo con Cobos Campos (2019), los MASC “surgen como una disyuntiva a las deficiencias e insuficiencia del poder judicial para resolver todos los conflictos” (p.

118), lo cual es comprensible y resulta bastante beneficioso si tomamos en cuenta los costos, tiempos y demás complicaciones que se pueden presentar al llevar a cabo el proceso jurisdiccional.

Expuesto lo anterior, es conveniente abordar qué es lo que se entiende por MASC, que según Cuadra Ramírez (s. f.) “son aquellos mecanismos encaminados a solucionar las controversias entre las partes, ya sea de manera directa entre ellas, o bien, a través del nombramiento de mediadores, conciliadores o árbitros que coadyuven en la solución alterna a los conflictos” (p. 10). Se incluye a la negociación dentro de los mecanismos, aunque por ser una forma de solucionar controversias que se dan solo con la participación de las partes involucradas en el conflicto y sin participación de un tercero, tiene poca relevancia para el derecho, enfocándose la atención en los que sí tienen participación de alguien que facilita la comunicación o incluso que propone posibles soluciones.

Por su parte, la Ley de Justicia Alternativa del Estado de Chihuahua (2018) contempla como mecanismos alternativos de solución de controversias a la mediación, la conciliación y la justicia restaurativa, detallando a cada una de ellas, aunque por el enfoque del presente trabajo aludiremos solo a su artículo 6, en el que define al mecanismo de conciliación como aquel:

por el cual los usuarios, de manera voluntaria, acuden ante un facilitador, quien propicia la comunicación entre ellos, mediante propuestas o recomendaciones imparciales y equitativas, que les permitan llegar al acuerdo o convenio que ponga fin a la controversia de manera parcial o total.

CONCILIACIÓN EN MATERIA LABORAL

Previo a la reforma laboral de 2019, la Ley Federal del Trabajo (2012) señalaba que el procedimiento se iniciaba con la presentación de la demanda, para que se pudiera establecer día y hora para la celebración de la audiencia de conciliación demanda y excepciones, y ofrecimiento y admisión de pruebas, considerando así al mecanismo de conciliación como una de las partes integrantes de la audiencia inicial del proceso.

Según lo señalado por Ramírez Juárez (2012), la etapa conciliatoria pretendía poder conciliar los intereses entre las partes, para que solo llegaran a juicio aquellos asuntos que contuvieran intereses que se consideraran irreconciliables. Para ello, también señala como características de esta etapa la comparecencia de las partes y la intervención de la Junta de Conciliación, entendiendo que se pretendían excluir los intereses de terceros como podrían ser los abogados o apoderados, para así conseguir el fin perseguido, que era el

arreglo conciliatorio, mismo que se buscaría con la exhortación del tercero. En el texto, el autor indica que muchas veces esta etapa se seguía como un mero requisito formal, pues las partes llegaban ya con la instrucción de los representantes para manifestar que no había conciliación.

Aunque la etapa de conciliación se marcaba como parte del proceso y fomentaba la comunicación entre las partes, para obtener un acuerdo conciliatorio en la ley no se obligaba a que las transitaran por ella, pues según su artículo 876, se pasaba a la etapa de demanda y excepciones, además de cuando no se llegaba a acuerdo, cuando no concurrían a la conciliación, ya que se les tenía por inconformes. Sin embargo, existía la posibilidad de que las partes de común acuerdo solicitaran la suspensión de audiencia para fines de pláticas conciliatorias, aunque esto se limitaba a una sola ocasión.

Posterior a la reforma, el artículo 684-B de la Ley Federal del Trabajo (2022) establece que “Antes de acudir a los Tribunales, los trabajadores y patronos deberán asistir al Centro de Conciliación correspondiente para solicitar el inicio del procedimiento de conciliación...” convirtiendo así al mecanismo de conciliación en una etapa prejudicial de carácter obligatorio. Esto es así porque, a menos de que el caso concreto se ubique en alguno de los supuestos de excepción de la propia Ley, se requiere adjuntar la constancia expedida

por el organismo de conciliación que acredite la conclusión del procedimiento de conciliación prejudicial sin acuerdo entre las partes, para poder presentar la demanda ante el tribunal de la materia.

El cambio de la autoridad competente para realizar la conciliación laboral, y el requisito de agotar obligatoriamente dicha instancia, aunque favorece la eficacia del mecanismo pues se realiza por intermediarios capacitados para fomentar el diálogo entre las partes en conflicto, y en un ambiente más propicio, no es garantía de que se verifique. Esto ocurre porque al ser la voluntariedad uno de los principios rectores de los mecanismos alternativos de solución de controversias, existen supuestos que podrían llevar a la constancia de no acuerdo, y a la demanda correspondiente por la vía jurisdiccional. Y aunado a esto último, otro aspecto que puede viciar el éxito de la conciliación deriva de la propia legislación, en la cual se establecen algunos plazos dentro del procedimiento, de los cuales se hablará a continuación.

LOS TÉRMINOS OBLIGATORIOS EN LA ETAPA PREJUDICIAL LABORAL

En el entendido de que la presentación de la solicitud de conciliación, ante el Centro de Conciliación que corresponda, interrumpe los plazos de prescripción, es congruente que se busque la celeridad en el procedimiento del mecanismo, y por ello se fijen plazos para su tramitación.

Algunos términos del artículo 684-E de la Ley Federal del Trabajo, pretenden que la autoridad correspondiente realice las acciones tendientes a la celebración de la audiencia de conciliación, como el establecido en el numeral I respecto a que la fecha de celebración de dicha audiencia deberá fijarse en los 15 días siguientes a la recepción de la solicitud. Aunque de presentarse la solicitud personalmente por ambas partes el término se reduce a 5 días, o bien a solicitud de parte puede efectuarse la audiencia en el momento, esto de acuerdo con el numeral VI del mismo precepto. En este mismo sentido, en el numeral IX se establece que cuando, tras notificarse debidamente, no comparezcan justificadamente una o ambas partes, la nueva fecha de audiencia se fijará en los 5 días siguientes. Valga la aclaración de que no se establece un número de veces máximas en las que una o ambas partes puedan no comparecer justificadamente.

Hasta aquí, los tres plazos a los que hemos referido son justificados y no interfieren en la comunicación de las partes durante la conciliación, pues únicamente se enfocan a la obligación de la autoridad de no prolongar más allá de lo necesario la celebración de la audiencia, lo que resulta benéfico y no contrario a la naturaleza o propósito de los MASC en lo general, o de la conciliación en lo particular.

En relación con a lo anterior, en el antepenúltimo párrafo del mismo artículo

de la Ley, se da la posibilidad al solicitante de requerir que la audiencia se fije en los 5 días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud, en lugar de los 15 mencionados; esto, siempre que sea él quien se encargue de entregar directamente a las personas citadas el citatorio que le proporcione el Centro de Conciliación. Entonces, si ambas partes se presentan a la audiencia, se logra el propósito de celeridad del procedimiento.

Por otra parte, en el mismo artículo, pero en el numeral VIII, se establece que de no llegarse a un acuerdo se tendrá por agotada la etapa, y se entregará incluso la constancia correspondiente. Sin embargo, se contempla también la posibilidad de que las partes, de común acuerdo, soliciten nueva audiencia, debiendo así fijarse fecha para ello dentro de los 5 días siguientes.

A diferencia de los plazos mencionados antes, que procuraban que las partes tuvieran ese diálogo o plática conciliatoria para buscar un acuerdo que pudiera resultar satisfactorio para ambas y que así terminara la controversia, en este caso vemos que se hace una imposición categórica, durante el cual las partes podrán reflexionar sobre las propuestas de arreglo, ya que se condiciona a una nueva audiencia en 5 días, no tomando así en consideración el interés de las partes. Aunque aquí, como aspecto positivo podemos resaltar que no se limita la posibilidad de solici-

tar nueva audiencia a una única ocasión (lo que podría implicar extender el plazo), pero siempre y cuando se acuda en la fecha establecida y se haga nuevamente la petición de nueva fecha.

Finalmente, pero no menos importante, encontramos que en el artículo 684-D de la Ley se establece que el procedimiento de conciliación no debe de exceder de 45 días naturales, siendo obligación de la autoridad conciliadora tomar las medidas necesarias para ajustarse a dicho plazo. Aquí hay dos aspectos a analizar; el primero está directamente relacionado con la naturaleza de la conciliación, a la que hemos referido dos párrafos arriba, relativa a permitir que las partes marquen el ritmo o controlen el proceso de solución del conflicto en el que están implicadas, y en el que solo ellas pueden conocer el tiempo necesario para resolverlo, pues se sabe que en muchas ocasiones no solo hay intereses económicos en juego, sino también aspectos emocionales (aunque no se pretenda resolverlos mediante este mecanismo).

El segundo aspecto relevante en la redacción del artículo, se vincula con la contemplación expresa de días naturales, siendo que en todos los plazos antes mencionados solamente se hacía referencia a días siguientes. De acuerdo con el artículo 3 de la misma Ley, en su numeral V se entiende como día hábil, ya que solo se contemplan los días como naturales cuando expresamente se mencione que se tratan

de estos; situación que no se presenta en ninguno de los términos del artículo 684-E, pero sí en el del 684-D.

Entonces, el marco máximo para concluir el proceso de conciliación prejudicial laboral se computa en días naturales, pero el resto en días hábiles, pudiendo variar entre un caso y otro la posibilidad de cumplir con los 45 días, según el importe de días feriados que se presenten en cada mes, así como los diversos supuestos con los que nos topemos en cuanto a las dificultades de notificación y/o las inasistencias justificadas por las partes cuando ya han sido notificadas.

Aún sin considerar los días inhábiles contemplados en la ley o calendario oficial, y los periodos vacacionales que pueden variar de un mes a otro, una constante que se establece en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (2018) y en la Ley de Procedimiento Administrativo del Estado de Chihuahua (2021), en sus artículos 28 y 55, respectivamente, es que no se consideran días hábiles los sábados y domingos.

Entonces, aun cuando solo excluyamos los sábados y domingos, cada mes tendría entre 20 y 23 días hábiles, y por ende, de los 45 días naturales contemplados en la Ley, nos encontraríamos, dependiendo del caso, con entre 31 y 33 días hábiles. Antes mencionamos que el plazo para fijar la audiencia de conciliación puede extenderse hasta 20 días, así como que es posible que

alguna de las partes falte por causa justificada, en cuyo caso aumentaría en 5 días la fecha de inicio. Además, recordemos que ambas partes podrían encontrarse en audiencias distintas en dicho supuesto, y que al no existir un número de veces máximo para justificar la no comparecencia, podría ser en más de una ocasión.

En lo anterior se puede ver la existencia de un conflicto, pues de cumplirse categóricamente el artículo 684-D, podría darse que ni siquiera se celebre la audiencia, por ocuparse los días hábiles existentes en los 45 naturales para notificar, y de nuevas fechas por no comparecencias justificadas; o peor aún, se podría obstaculizar el flujo de las pláticas conciliatorias al no poder concederse una nueva fecha de audiencia, por haberse agotado el término máximo del procedimiento de conciliación.

RESULTADOS

La propia Ley laboral, tanto en el artículo 684-E como en el 684-F, señala que la autoridad conciliadora debe exhortar a las partes a que presenten fórmulas de arreglo, así como evaluar las solicitudes de los interesados para determinar la mejor manera para formular propuestas de arreglo, con soluciones justas y equitativas que considere pertinentes para poner fin a la controversia. Ya sea que las propuestas provengan de la autoridad o de las partes, se puede determinar que no hay posibilidad de conciliar; pero en caso de que sí la

haya, mencionamos que si lo desean pueden solicitar una nueva audiencia para retomar la plática conciliatoria.

De acuerdo con Yarrington Morales (2022), que un conflicto laboral concluya a través de la conciliación está determinado por diversos factores extrajudiciales, como lo es el emocional, que está vinculado al contexto en que se dio el conflicto. Otro de estos factores es el económico, ya que puede darse que el trabajador cuente, o no cuente, con la posibilidad de sostenerse durante el procedimiento judicial; o que prefiera acelerar la negociación. Por parte del patrón, se puede dar que según esté o no esté pagando al abogado por asunto, cuente o no con recursos suficientes, así como que valore el precedente que pueda sentar para la existencia de futuras reclamaciones por parte de otros trabajadores. Aunado a ello, el autor también menciona aspectos ligados al propio procedimiento judicial, que influyen, como el acuerdo, respecto al cual qué tanto favorece o conviene a cada parte hacerlo, y en qué términos, depende de las posibilidades reales de ganar en juicio, dejando así una oportunidad legal de renegociar la ley laboral.

No obstante, el último aspecto lo tomaba en consideración cuando ya existía un proceso judicial de por medio, lo que en este caso no influiría, ya que la conciliación es prejudicial. Sin embargo, las manifestaciones que se hagan en la audiencia conciliatoria y los elementos que

se aporten, aunque formalmente y por disposición del artículo 684-C no pueden constituir prueba o indicio en los procedimientos judiciales, sí podrían dar una pauta de esa posibilidad futura de ganar en juicio, en caso de llegar a él.

Otro aspecto importante para considerar, es que en el numeral VII del artículo 684-E se dispone que el trabajador solicitante deberá acudir personalmente a la audiencia, pudiendo ser o no acompañado por una persona de confianza, incluso de un abogado, pero a quien no se le reconocerá como apoderado. Sin embargo, al referirse a la parte patronal, se establece la posibilidad de asistir personalmente o por conducto de representante.

Lo anterior es relevante en virtud de que es diferente el proceso de conciliación que se pueda llevar entre las partes de forma directa, por ejemplo en el caso de que sea un conflicto entre un trabajador y un patrón persona física, que se encuentran presentes y con posibilidad de diálogo en el momento de la audiencia, de aquel que se pueda llevar en el caso de que la patronal comparezca a través de un representante. Así, aunque en la mayoría de los casos se cuenta ya con ciertos parámetros o lineamientos sobre los cuales se puede negociar y por ende conciliar, podrá haber casos en los que lo que resulte de las propuestas hechas en la audiencia sean cuestiones que ni siquiera hubieran sido contempladas por la patronal, y que por

ello no se traiga la posibilidad de arreglar al respecto.

Existirán casos en que se requiera diferir la plática conciliatoria por la cuestión recién mencionada de la intermediación del representante de la patronal y la necesidad de consulta o autorización de la empresa, pero también podría darse el caso de que sea directamente el patrón persona física, o el trabajador, quién requiera de ese periodo de tiempo entre una audiencia y otra para reflexionar respecto a lo que se va a acordar, ya sea porque necesitan verificar las finanzas o consultarlo con algún tercero, quien aunque formalmente no constituya parte de la audiencia, tenga alguna influencia sobre la decisión del interesado.

Privar a las personas de esa posibilidad de solicitar una nueva audiencia, a razón de dar cumplimiento a los plazos, sería contrario a la propia naturaleza y propósito del mecanismo. Esto podría provocar, o por un lado, que alguna de las partes se cerrara a llegar a un acuerdo conciliatorio por miedo a tomar una decisión errónea, y con ello truncar la solución del conflicto, que es el propósito que se persigue; o bien, por otro lado, le podría llevar a tomar una decisión apresurada de la que con posterioridad se arrepienta, y que se podría interpretar como una contravención al principio de voluntariedad de los MASC, y con ello de la conciliación, por considerarse que

el consentimiento fue coaccionado por la premura en la aceptación del acuerdo.

Lo anterior, en razón de que el artículo 11 de la Ley de Justicia Alternativa del Estado de Chihuahua establece en su numeral I que la participación de los usuarios, y por tanto incluida la toma de decisión sobre llegar a un acuerdo o no, se debe realizar con su consentimiento y por decisión libre, propia y auténtica.

Además, la premura en la toma de decisión y el arrepentimiento de la misma podría influir en el incumplimiento del acuerdo, y a pesar de que en el numeral XIII del artículo 684-E de la Ley Federal del Trabajo se establece que una vez celebrado el convenio ante los Centros de Conciliación adquieren la condición de cosa juzgada, de no cumplirse de forma voluntaria implicaría la necesidad de iniciar procedimiento de ejecución de sentencia ante el Tribunal, lo que, aunque no es lo mismo que si se promoviera la demanda judicial, sí implicaría que se cargue de trabajo a los órganos jurisdiccionales y con ello el gasto de recursos económicos y la inversión de tiempo, que es en parte lo que se pretende evitar al resolver el conflicto extrajudicialmente, en virtud de la existencia de un sistema de justicia que está colapsado.

CONCLUSIONES

Los mecanismos alternativos de solución de controversias tienen una gran relevancia en la actualidad, por la necesidad de

Continúa...

aligerar el sistema de justicia colapsado con la gran cantidad de asuntos con altos costos en los procesos judiciales, la rigidez de esto, y con ello las grandes inversiones de tiempo y desgaste emocional. Por esto, aunque con la reforma de 2019 en materia laboral se quitó a la conciliación como etapa del proceso ordinario, se le mantuvo como una etapa prejudicial que es obligatorio agotar, solo que no ante la propia autoridad que resolvía la controversia, como se hacía antes, sino por parte de los Centros de Conciliación, en donde es la autoridad conciliadora la que, al dedicarse a ello como una de sus principales funciones, cuenta con mejor preparación y condiciones para llevar a cabo el procedimiento y que el mecanismo sea más eficaz.

Es común hablar del principio de economía procesal, y este no es extraño en los MASC, pues también se contempla la necesidad de abreviar el tiempo y los gastos a los usuarios; de ahí que sea comprensible que se hubiera intentado mantener la celeridad en los procesos de conciliación laboral, imponiendo diversos términos a la autoridad conciliadora para notificar, fijar las fechas de audiencia y agotar en general esta etapa prejudicial. Lo anterior, si bien puede evitar la acumulación de asuntos y que lleve a colapsar igualmente esta vía de resolución de conflictos, también puede resultar perjudicial, pues con ello se han descuidado el principio de flexibilidad y voluntariedad, pues cada asunto es

diferente, y por lo tanto, el tiempo que se requiere para llegar a un acuerdo en uno y otro caso también varía.

Tomando en cuenta, además, la discrepancia que existe en la Ley Federal del Trabajo con relación a contabilizar el plazo total del procedimiento en días naturales, pero los plazos para notificar y fijar nuevas audiencias en días hábiles, hace que en algunos casos sea imposible cumplir de forma simultánea con todos los términos establecidos.

Algunos términos contemplados en la Ley son necesarios por el principio de economía y para dar celeridad al procedimiento, también por no afectar o ser intrusivos en el flujo del mecanismo conciliatorio, ya que se enfocan a la actividad de la autoridad conciliadora y la prontitud en el cumplimiento de sus funciones. Hay otros términos que, en vez de resultar benéficos, pueden ser perjudiciales para conseguir el propósito que se persigue con el mecanismo, pues pueden conllevar que el proceso conciliatorio no se pueda realizar en su totalidad, o bien, que sea interrumpido o apresurado para cumplir con los términos. En especial referimos aquí al plazo máximo de 45 días naturales para culminar la etapa prejudicial, pero pudiendo incluir la obligatoriedad en caso de solicitarse nueva fecha de audiencia de común acuerdo por las partes.

Se considera importante que se unifique el criterio de contabilización de los plazos

en días hábiles o naturales, para que no existan conflictos derivados de ello. Además, se resolvería en gran parte la problemática de la contradicción de los términos o plazos señalados y la naturaleza y propósito del mecanismo conciliatorio, si los preceptos que regulan dichos plazos se incluyeran como normas taxativas, solo en cuanto al actuar de la autoridad, pero como preceptos meramente dispositivos en todos aquellos casos en los que las partes ya están involucradas. Esto daría la posibilidad de que, por acuerdo de la voluntad de las partes, se dispusiera algo distinto a lo contemplado por la ley, dándoles así a los sujetos en conflicto el control de los tiempos en el proceso, pero manteniendo preceptos que regulen aquellos casos en los que no exista esa necesidad de adaptación o flexibilización de los plazos, derivada de las circunstancias particulares del caso o de la falta de acuerdo de las partes.

REFERENCIAS

- Cobos Campos, A. P. (2019). Los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal en México y su realidad. *Revista Brasileira de Direito Processual Penal*, 5(1), 115-144. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=673971413005>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2022). Cámara de Diputados. México. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Cuadra Ramírez, J. G. (s. f.). Medios alternativos de resolución de conflictos como solución complementaria de administración de justicia. <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/transparencia/documentos/becarios/040jose-guillermo-cuadra-ramirez.pdf>
- Ley de Justicia Alternativa del Estado de Chihuahua. (2018). Congreso del Estado de Chihuahua. México. <https://www.congresochoihuahua2.gob.mx/biblioteca/leyes/archivosLeyes/1164.pdf>
- Ley de Procedimiento Administrativo del Estado de Chihuahua. (2021). Congreso del Estado de Chihuahua. México. <https://www.congresochoihuahua2.gob.mx/biblioteca/leyes/archivosLeyes/1535.pdf>
- Ley Federal de Procedimiento Administrativo. (2018). Cámara de Diputados. México. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/112_180518.pdf
- Ley Federal del Trabajo. (2022). Cámara de Diputados. México. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFT.pdf>
- Ley Federal del Trabajo. (2012). Senado de la República. México. https://www.senado.gob.mx/comisiones/desarrollo_social/docs/marco/Ley_FT.pdf
- Ramírez Juárez, C. L. (2012). El procedimiento ordinario laboral en la Ley Federal del Trabajo. *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, 14, 215-235. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-46702012000100215&lng=es&tln=es

Yarrington Morales, M. A. (2022). La conciliación, la bisagra que permite la flexibilización del proceso judicial laboral. *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, 34, 49-76. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-46702022000100049&lang=es



Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0
Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)

EDWIN CARLOS VALENZUELA GUTIÉRREZ¹

ERICK EDUARDO JIMÉNEZ BURCIAGA²

<https://doi.org/10.20983/anuariocicj.2024.07>

FECHA DE RECEPCIÓN: 3 de septiembre de 2023

FECHA DE ACEPTACIÓN: 8 de marzo de 2024

EL NUEVO PARADIGMA DE LA JUSTICIA CÍVICA Y EL ROL DEL POLICÍA DE PROXIMIDAD

RESUMEN

Hace poco se realizó una reforma constitucional que buscaba crear una ley general que estableciera los principios y bases de justicia cívica e itinerante. Este proceso se llevó a cabo considerando el antecedente de que está en vigor un reglamento sobre justicia cívica en el municipio de Juárez, Chihuahua, y una ley estatal sobre esta materia. El propósito de esta investigación es señalar los elementos jurídicos indispensables para la conformación del proyecto de ley general, específicamente en lo que respecta al policía de proximidad y la figura del fiscal cívico.

Palabras clave: Justicia cívica, policía de proximidad, seguridad humana, administrativo sancionador.

1 Edwin Carlos Valenzuela Gutiérrez. Grado académico: maestría. Adscripción: Universidad Autónoma de Ciudad Juárez. Correo electrónico: edwincarlosv@yahoo.com.mx. ORCID 0000-0002-0619-3144

2 Erick Eduardo Jiménez Burciaga. Grado Académico: licenciatura. Adscripción: Universidad Autónoma de Ciudad Juárez. Correo electrónico erickedjb@outlook.com ORCID 0000-0002-2737-3187

INTRODUCCIÓN

Las transformaciones que ha generado la aplicación de los conceptos de justicia cívica y seguridad humana tienen como finalidad transformar el esquema del sistema de justicia vigente en el Estado mexicano. Este proceso comenzó a partir del 2016, cuando derivado de foros de consulta sobre justicia cotidiana, se empezó a analizar el cambio de paradigma en la resolución de conflictos. Esto implica el rediseño del sistema en áreas como la administrativa, civil, mercantil y laboral; así como la revisión de aquellos formalismos que antes dificultaban el acceso a la justicia en lugar de facilitarlos.

Esta idea ha reformulado el sistema de atención de conflictos, considerando que todos afectan a la convivencia social aunque no lleguen a constituir delitos, pero sí repercuten en el ámbito público desde diversos escenarios del ámbito privado. Por esta razón, desde el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública se ha propuesto un esquema de justicia cívica y justicia itinerante.

Lo anterior implica buscar estructuras en las que la prevención de estas conductas sea primordial, lo cual se enmarca en el contexto de la llamada *seguridad humana*, que se convertirá en el eje central para el desarrollo de la justicia cívica y la policía de proximidad, ya que en ella se integran los factores que influyen en esta dinámica, los mismos van desde la percepción que tiene el individuo de su entorno hasta su realidad, en la que su salud, contexto ambiental, situación económica y seguridad tienen un impacto directo en su relación con la sociedad.

Analizándolo desde la perspectiva tradicional, vigente pero ahora inmersa en un nuevo modelo con bienestar central, analizar la justicia cívica, centrando el papel del

EL NUEVO PARADIGMA

DE LA JUSTICIA CÍVICA Y EL ROL DEL POLICÍA DE PROXIMIDAD

policía y del fiscal cívico, su impacto en la defensa de los derechos humanos y el rol de las corporaciones de seguridad.

El tipo de investigación que se realizó fue exploratorio. Metodológicamente se llevó a cabo una indagación directa en la normativa vigente en el Municipio de Juárez, contrastada con estudios de derecho administrativo sancionador. Se encontró que es necesario adecuar el proceso para que no contravenga la Constitución, y se concluyó que la capacitación de las corporaciones policiales debe dirigirse a un paradigma más amplio, jurídico y social.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Con la implementación de la justicia cívica en el Municipio de Juárez emerge un nuevo modelo de abordaje de las faltas administrativas. Provocando un cambio en las estructuras y prácticas existentes desde la atención inicial de los conflictos, lo que subraya la importancia de establecer una conexión entre la policía y la comunidad.

Ante estos cambios se plantea la siguiente duda: ¿qué contenido lleva o qué se entenderá con las figuras de justicia cívica, seguridad humana y policía de proximidad? Esto implica contrastar la antigua percepción de seguridad con la búsqueda de la prevención de dichas conductas, lo que ocurre en la llamada *seguridad humana*, que será el eje central para el desarro-

llo de la justicia cívica y la policía de proximidad.

En el ámbito de la justicia cívica, se deben analizar e integrar aquellos factores que influyen en los conflictos humanos, que incluyen la percepción del individuo de su entorno, su salud, ambiente, economía y seguridad. Esta última, entendida desde una perspectiva tradicional aún vigente, pero inmersa en un nuevo modelo donde el bienestar es lo central.

Desde esta postura se define el término *justicia cívica*, que desarrollado por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública es el

conjunto de procedimientos e instrumentos de Buen Gobierno orientados a fomentar la Cultura de la Legalidad y a dar solución de forma pronta, transparente y expedita a conflictos comunitarios que genera la convivencia cotidiana en una sociedad democrática. Tiene como objetivo facilitar y mejorar la convivencia en una comunidad y evitar que los conflictos escalen a conductas delictivas o actos de violencia. (Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2020, p. 3)

Por otro lado, encontramos que en el artículo 4 fracción VII de la Ley de Justicia Cívica del Estado de Chihuahua, se le concibe como

conjunto de procedimientos de buen gobierno que permiten atender de manera pronta, transparente y ágil los conflictos cívicos, derivados de la convivencia cotidiana, para evitar su escalamiento y brindar una resolución pacífica a ellos.

En este contexto, se contempla el desarrollo de estrategias de seguridad que van más allá de la mera respuesta a la violencia y que trascienden la necesidad de utilizar la fuerza coactiva del Estado. Por ello, es imperativo buscar otros modelos en los que sea posible emplear mecanismos alternativos para la resolución de conflictos.

Para abordar este desafío, uno de los principales retos desde la creación normativa fue incorporar en el reglamento de justicia cívica del Municipio de Juárez el concepto de *proximidad social*. Éste se encuentra estipulado en el artículo 6, fracción XXXIX, que menciona “la vinculación de las instituciones de seguridad pública con la sociedad, para generar confianza y cercanía”. Este hecho trajo consigo el rediseño de la labor de la policía preventiva, introduciendo el modelo de proximidad. Con ello, su trabajo en los municipios se vuelve crítico, lo que hace necesario fortalecer los vínculos comunitarios entre los individuos. Este enlace obliga a replantear el papel del agente de policía en su comunidad y, sobre todo, determinar qué conductas son permitidas dentro de estas comunidades.

La labor comunitaria es fundamental en poblaciones como Juárez, ya que la percepción ciudadana ha sido mayormente negativa. Esto se evidencia en los resultados de la *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2021*, donde solo el 6.5 % de los participantes considera efectivo el trabajo realizado por la policía municipal.

La implementación de la justicia cívica junto con el esquema de policía de proximidad ha representado un desafío para los municipios, ya que reconfigura el papel que desempeñan estos órganos en la atención ciudadana al resolver conflictos entre particulares. En este contexto, el proceso de formación de dichos órganos resulta crucial, especialmente dada la interrelación entre la policía de proximidad y la justicia cívica.

Es fundamental tener en cuenta que estas nuevas legislaciones tienen como finalidad propiciar un estado de derecho y bienestar en la sociedad, preservando la dignidad de la persona, garantizando las necesidades colectivas de sus habitantes mediante la adecuada prestación de los servicios públicos municipales, y salvaguardando la seguridad y el orden público (Artículo 16, fracciones I, IV y VI del Reglamento de Juárez).

PERTINENCIA DE LA INVESTIGACIÓN

La presente investigación resulta pertinente debido a la novedad que representa la implementación del modelo de justicia cívica en Juárez y otros municipios. Además, se debe analizar su relación con el esquema de policía de proximidad y evaluar lo ya implementado, con el fin de identificar las áreas de oportunidad en la legislación examinada.

DESARROLLO

La presente investigación requiere comprender su concepción teórica dada la importancia de los conceptos fundamentales en los que se basa. Primero, hay que entender el término seguridad, que implica distintos elementos por su vertiente objetiva y subjetiva. Parafraseando a Peña Razo (2011), la seguridad tiene un impacto tanto en el individuo como en la sociedad. Partiendo de esta perspectiva, surgen conceptos como la *seguridad nacional*, de la cual se deriva la seguridad pública. Esta última adquiere relevancia desde la proximidad de los individuos con ella.

En este contexto, se desarrollan otros términos fundamentales para construir la justicia cívica. Como base, identificamos la *seguridad ciudadana*, que se centra en garantizar a los ciudadanos una serie de condiciones en las que se protejan sus derechos fundamentales. Esto incluye las

ideas del desarrollo humano, lo que implica un cambio en la concepción de la seguridad. Se hace hincapié en medidas que aseguren este bienestar de manera más amplia o con efectos más beneficiosos para la comunidad en su conjunto.

Ante esta situación, es patente que la prevención es fundamental. Por ello, las acciones se enfocan en abordar conflictos antes de que evolucionen hacia conductas antisociales o, más específicamente, delitos. El tratamiento de la problemática se basa en las particularidades de los administrados, y se toman medidas para mejorar la convivencia a través del análisis del perfil de riesgo. Esto incluye acciones como trabajar en favor de la comunidad. Según el Reglamento Orgánico del Municipio de Juárez, estas medidas pueden establecerse a través de otras dependencias, como la Dirección de Prevención Social, la Dirección General de Servicios Públicos y la Dirección de Parques y Jardines.

La función actual de la justicia cívica, en lugar de imponer sanciones, es crear nuevos paradigmas para promover el desarrollo de las relaciones humanas y la restauración social. Con esto, se busca crear un entorno de seguridad humana.

Por su parte la justicia cívica, en lugar de imponer sanciones, busca crear nuevos paradigmas para promover el desarrollo de relaciones humanas y la restauración social, contribuyendo así a la seguridad humana, la cual según Peña Razo (2011)

“implica la protección de las personas, de las amenazas, sus derechos y su vida, es decir, ofrecer seguridad económica, alimentaria, coma de salud, coma ambiental, personal, comunitaria y política para alcanzar una estabilidad duradera o sustentable” (p. 143).

Desde su planteamiento, el principal objetivo ha sido evitar que las conductas o conflictos escalen hacia hechos delictivos o comportamientos violentos, y operar como un mecanismo de despresurización y atención temprana en la sociedad. Por ello, el enfoque hacia el administrado se centra en el estudio de su perfil y, a partir de dicho análisis, se le pueden proporcionar alternativas más allá del castigo o la sanción. Estas incluyen: orientación para el manejo de la ira, agresividad o violencia; formación para el trabajo; orientación para combatir el alcoholismo y la adicción a las drogas; apoyo para la educación; y refugios o albergues. De esta manera, se abordan las causas que generan los conflictos, y ya no se limitan a la conducta misma. Sin embargo, esto no excluye la aplicación de sanciones, ya que persiste la necesidad de que los organismos coactivos del Estado cuenten con legitimidad social.

Ante esto, la reglamentación municipal establece medidas con el objetivo de que las personas infractoras realicen labores en favor de la comunidad, como se estipula en el artículo 6, fracción XXX. Para llevar a cabo de manera oportuna el per-

fil de riesgo del infractor es necesario que las autoridades realicen una evaluación de amenazas psicosociales o tamizaje, en términos del artículo 6, fracción XX del reglamento municipal.

Además, a través de un catálogo de soluciones alternativas reconocido en el mencionado artículo y su fracción VII, se busca proporcionar opciones que permitan abordar la situación de manera efectiva. Es importante la vinculación de los organismos de la sociedad civil, con el objetivo de instaurar programas para la atención del alcoholismo, la drogadicción y el establecimiento de albergues o refugios. Esto se hace para proporcionar una atención oportuna que, además, dignifique al individuo que desarrolla estas conductas antisociales.

Uno de los ejes de la prevención son los cuerpos policiales, por ello es importante examinar cómo los percibe la sociedad. Una pauta es la definición de la Real Academia de la Lengua Española, la cual dice: “cuerpo encargado de velar por el mantenimiento del orden público y la seguridad de los ciudadanos, a las órdenes de las autoridades políticas” (Real Academia Española, 2024).

Se puede observar que el actuar policial se concibió en su origen como un ente represivo. Sin embargo, a mediados del siglo XX comenzó a revertirse con la aparición de la policía comunitaria. En este enfoque se busca involucrar a la ciudadanía en los

procesos de seguridad, destacando la importancia de establecer una relación de confianza dentro de la comunidad, partiendo de la idea de que cualquier persona puede convertirse en un agente de policía.

Derivado de esta cercanía en la relación entre ciudadano y policía, y considerando que ésta es la primera autoridad en contacto con el individuo en caso de conflicto o delito, se fortalece el principio preventivo en relación con la comisión de estos últimos. Por lo tanto, fue necesario cambiar la concepción de los cuerpos de policía municipal en México, especialmente en Juárez.

En este sentido en la expedición de la reglamentación de Justicia Cívica, Policía y Buen Gobierno del Municipio de Juárez se establecieron los siguientes criterios que deben cumplir los elementos policiales en su artículo 86 (ABROGADO):

con enfoque de proximidad, capacitados en medios alternativos de solución de controversias, darán atención temprana a los conflictos entre dos o más partes, aplicando la mediación en el lugar de los hechos, a efecto explorar la posibilidad de culminarse un conflicto mediante convenio. En este caso, el contenido del convenio será puesto a consideración de la jueza o juez cívico, y de considerarlo legal, lo aprobará y hará del conocimiento de las partes involucradas, su alcance,

obligaciones contraídas y las consecuencias de su incumplimiento.

Lo estipulado en el citado reglamento municipal tiene relación con los cambios conceptuales realizados en marzo del 2022 al Sistema Nacional de Seguridad Pública:

EL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DECRETA: SE REFORMA LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 75 DE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA.

Artículo Único. - Se reforma la fracción III del artículo 75 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, para quedar como sigue:

Artículo 75.- Las Instituciones Policiales, para el mejor cumplimiento de sus objetivos, desarrollarán, cuando menos, las siguientes funciones:

I. y II. ...

III. Proximidad social, como una actividad auxiliar a las funciones de prevención, a través de la proactividad y la cooperación con otros actores sociales, bajo una política de comunicación y colaboración interna e interinstitucional que fortalezca la gobernabilidad local y promueva la mediación, como procedimiento voluntario para solucionar pacíficamente conflictos derivados de molestias y problemáticas de la convivencia comunitaria que no constituyan delitos.

Podemos observar que el municipio se adelantó a los cambios en cuanto a la proximidad social de los cuerpos policiales, aplicándolos en la práctica desde la expedición del reglamento en 2020. Coincidiendo con las pautas del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública en 2020, en las que se considera necesario realizar un análisis de los perfiles de riesgo de los infractores, ya que la problemática social no se concibe con una finalidad represiva, sino con el objetivo consagrado desde el mismo texto constitucional de la reinserción social.

Para lograrlo, en las guías de implementación del modelo se están elaborando estrategias que permitan remitir a los infractores recurrentes a instituciones gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil, donde se puedan atender sus necesidades y facilitar su reintegración a la comunidad. Cuyo rol se encuentra estipulado en el artículo 98 de la Ley de Justicia Cívica de Chihuahua, en donde el legislador busca dejar un papel amplio de colaboración para atender los perfiles de riesgo.

En concordancia con lo anterior, el papel del policía adquiere nuevos roles, siendo uno de ellos la vital función de constituirse como agente acusador dentro del proceso de justicia cívica. Esta responsabilidad no debe tomarse a la ligera debido a la complejidad del concepto y la aplicación

de la justicia cívica. Por tanto, afirmamos que un policía no debe asumir el papel por la carga de trabajo y su formación actual.

Es crucial destacar la importancia de la función del fiscal cívico, para lo cual se deben asignar policías exclusivamente dedicados a este papel o buscar personal no policial que desempeñe esta función dentro del tribunal. Además del agente policial, que es el principal eje del sistema de justicia cívica, existen otros participantes relevantes, especialmente dentro de un modelo de justicia itinerante.

Se debe garantizar el acceso a la justicia de los posibles infractores, lo que ha llevado a la formulación de un esquema procesal que busca la imparcialidad del proceso y otorga al posible infractor la oportunidad de defenderse en juicio. Aunque hay diversos actores dentro del proceso de justicia cívica, solo se analizan los ya mencionados aquí.

Más adelante profundizaremos en el papel adicional que puede desempeñar un agente de policía, destacando la necesidad de su existencia, formación y especialización y la carga de trabajo excesiva que podría recaer en un agente en activo.

EL ROL DEL FISCAL CÍVICO

Como punto de partida encontramos que en el artículo 6 fracción XXIII del reglamento municipal, se describe a los fiscales cívicos municipales como: “La servidora o servidor público encargado de ejercer

la acción persecutora contra las personas probables infractoras, para preservar la paz y tranquilidad social en el Municipio de Juárez, y defender sus intereses”.

Una de las figuras clave que permea en la función del policía de proximidad es la del fiscal cívico. El policía se encarga de desempeñar sus labores o trabajar en auxilio del fiscal cívico, lo que resulta primordial en el desarrollo de las audiencias. De manera enunciativa, pero no exhaustiva, se pueden mencionar funciones como:

- Ejercicio de la acción persecutora de faltas administrativas.
- Documentación e integración de informe policial homologado.
- Obtención de certificados médicos y pruebas.
- Preservación de pruebas.
- Comparecencia en las audiencias programadas.
- Argumentación y defensa en cada una de las etapas procesales.
- Promoción de recursos de resoluciones emitidas por los juzgados cívicos.
- Entrevista con usuarios que deseen presentar quejas contra otra persona por una falta administrativa.

A continuación, se profundizará sobre algunos de los escenarios en el que se explica la participación del fiscal cívico.

Es el fiscal quien debe preparar o construir un caso de acusación contra un pro-

bable infractor y desde luego contar con elementos que habiliten la canalización de los administrados. En primer lugar, debe el fiscal tener pleno conocimiento de los elementos jurídicos y elementos fácticos. Estos últimos provendrán del trabajo de campo del elemento policial. En este punto es que la capacitación del agente resulta trascendental aun en cuestiones jurídicas básicas.

Es responsabilidad del cargo y obligación constitucional del fiscal cívico revelar la información, jurídica y fáctica, para que la defensa y el administrado conozcan de los hechos señalados, así como de lo que la ley interpreta como infracción a dicha conducta y su sanción. La suplencia de la queja no operará bajo ningún esquema en procesos que implican la privación de la libertad de los administrados, por lo que la adecuación del hecho al tipo de la infracción debe ser razonada por un perito en derecho, mediante una operación mental de relación de elementos llamada subsunción. Se reitera la responsabilidad de llevar a cabo esta tarea.

El fiscal cívico debe acreditar los elementos de la infracción sin excepción y no dar nada por sentado. Existe una falsa creencia en el sistema cívico, debido a la brevedad del proceso, de que el fiscal puede reservarse información o prescindir de formalidades esenciales del proceso. Pero hacerlo implica vulnerar la garantía del debido proceso y el acceso a la justicia, y

atentar contra la certeza jurídica de los ciudadanos de conocer con exactitud la conducta de la que se les acusa, la infracción imputa, la evidencia en su contra y la sanción correspondiente.

Uno de los retos en los procesos a este nivel es la postura que se tiene de que, al no advertirse que el probable infractor no ofrezca pruebas o no manifieste su inocencia, esto se interprete como algún tipo de consentimiento de los hechos y su reconocimiento de responsabilidad. Sin embargo, debe recordarse que el probable infractor se presumirá como inocente en todo momento, y solo se considerará responsable cuando el fiscal cívico haya acreditado los hechos y su participación en ellos, más allá de toda duda razonable.

Por lo tanto, es fundamental que el trabajo del fiscal sea fundado, motivado y encaminado hacia una solución alternativa al conflicto, por ejemplo, la canalización para tratar problemas sociales como adicciones o analfabetismo. En caso contrario, si existe una deficiencia en la labor del fiscal, así como del policía de proximidad, el juez no tendrá otra opción que absolver al probable infractor. Por tanto, el causante del indulto de un probable infractor o administrado que “materialmente” cometió los hechos, pero cuya responsabilidad no fue acreditada, es exclusivamente el fiscal.

Con las deficiencias mencionadas, se genera impunidad y además se inhabilita al sistema para ofrecer tratamiento a las pro-

blemáticas que el administrado enfrenta y que inciden en la generación de conflictos que más tarde podrían derivar en delitos.

El hincapié se hace porque no existió quien desempeñara la figura del fiscal cívico, sino que los policías cumplían sus funciones de manera accesoria, aunque únicamente en el reglamento del municipio de Juárez existió dicha figura. Durante su primera etapa de implementación, los agentes de policía, al verse excedidos de la carga de trabajo, no consignaban ciudadanos por faltas administrativas a los juzgados cívicos, sino que resolvían las disputas *in situ*.

Esto generó un ejercicio de solución de conflictos en su más amplia practicidad, sin procesos ni jueces cívicos ni de barrandilla de por medio. En otras palabras, Juárez presenció una objeción y oposición pública de los policías a trabajar de esa manera, a quienes por primera vez cuestionaban a fondo las detenciones y las faltas administrativas de quienes se les detenía. Durante casi seis meses, no hubo detenciones, salvo en los casos en que inevitablemente decidían consignar por la falta de solución inmediata. No fue sino hasta octubre de 2021 que los primeros profesionistas empezaron a desempeñar esa función de fiscal cívico.

Lo trascendente de la figura del policía de proximidad es que, con el inicio del sistema de justicia cívica, los policías, con cédula profesional para ejercer como abo-

gados operaban en campo y fungían como fiscales cívicos dentro del juzgado cívico. De esta manera, los elementos fácticos y jurídicos se concentraban en el policía de proximidad.

CONCLUSIONES

Concluyendo, el nuevo paradigma de justicia cívica y la perpetuación de la seguridad humana dependen de que los policías de proximidad reciban capacitación con un enfoque restaurativo y se alejen del modelo sancionador, asignándoles exclusivamente estas funciones, al menos de manera rotativa y no simultánea. Es crucial dignificar la profesión del policía mediante un aumento en su educación, mayores estándares para su ingreso y permanencia, así como su titulación en carreras relacionadas con el derecho, políticas públicas, seguridad, psicología y trabajo social. Además, es necesario trabajar con las comunidades para mejorar las relaciones con la policía, donde las organizaciones de la sociedad civil tendrán un papel muy importante.

REFERENCIAS

- Aravena, F. R., & Marín, A. Á. (2012). Seguridad Humana. Un estado del arte. *Temas*, 9-32. Recuperado el 31 de julio de 2023, de <http://temas.cult.cu/wp-content/uploads/2022/01/Revista-64-completo.pdf>
- Azaola, E. (2005). Imagen y autoimagen de la policía en la Ciudad de México. *Veredas*, 325-341. Recuperado el 2 de agosto de 2023, de <https://veredasojs.xoc.uam.mx/index.php/veredas/article/view/121/120>
- Fernández Pereira, J. P. (2006). *Seguridad humana*. Barcelona: Bellaterra : Universidad Autònoma de Barcelona. Recuperado el 3 de agosto de 2023, de <https://hdl.handle.net/10803/5229>
- González Ramírez, I., & Muñoz Accardi, Á. (2016). Justicia restaurativa, coacción, control social y titularidad del conflicto penal. En I. González R, *Justicia Restaurativa: Herramientas para el cambio desde la gestión del conflicto* (págs. 51-74). Centro de Mediación, Negociación y Arbitraje de la Universidad Central de Chile.
- Greene, J. R. (2006). La policía de proximidad en estados unidos: cambios en la naturaleza, estructura y funciones de la policía. *Justicia Penal Siglo Xxi*, 349-424. Recuperado el 4 de agosto de 2023, de https://www.ojp.gov/sites/g/files/xyckuh241/files/media/document/213798_spanish_ch7_esp.pdf
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2 de agosto de 2023). *Instituto Nacional de Estadística y Geografía*. Recuperado el 2 de agosto de 2023, de Banco de Indicadores: <https://www.inegi.org.mx/app/indicadores/?t=164&ag=00#D164#D6200028450#D6200028516#D6200005813>
- King, G., & Murray, C. J. (2002). Rethinking Human Security. *Political Science Quarterly*, 116(4), 585-610. Recuperado el 4 de agosto

- to de 2023, de <https://www.jstor.org/stable/798222>
- Mack, A. (2005). El concepto de seguridad humana. *Papeles de cuestiones internacionales*, 11-18. Recuperado el 8 de agosto de 2023, de <https://www.fuhem.es/media/ecosocial/file/Cohesi%C3%B3n%20Social/Necesidades,%20consumo%20y%20bienestar/MACK,%20Andrew,%20El%20concepto%20de%20seguridad%20humana,%20Papeles%2090.pdf>
- Monfort Palacios, A. (2015). *La Policía de proximidad en el estado español : una aproximación a sus principios y fundamentos*. Castellón de la Plana: Universitat Jaume I. Recuperado el 10 de agosto de 2023, de http://repositori.uji.es/xmlui/bitstream/handle/10234/161332/TFG_Monfort_Palacios_Alfonso.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Municipio de Juarez. (25 de octubre de 2021). *Lanza SSPM convocatoria para reclutar abogados como Fiscal Cívico*. Recuperado el 1 de agosto de 2023, de Municipio de Juarez: <https://www.juarez.gob.mx/noticia/883/lanza-sspm-convocatoria-para-reclutar-abogados-como-fiscal-cvico/>
- Municipio de Juarez. (2023). *Reglamento de Justicia Cívica e Itinerante, Policía y Buen Gobierno para el Municipio de Juarez, Estado de Chihuahua*.
- Ortega, P., & Font, T. (2012). Seguridad nacional, seguridad multidimensional, seguridad humana. *Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global*, 119, 161-172. Recuperado el 3 de agosto de 2023, de https://www.fuhem.es/media/cdv/file/biblioteca/revista_papeles/119/Seguridad_nacional_multidimensional_humana_T_Font_y_P_Ortega.pdf
- Paris, R. (2001). Human Security: Paradigm Shift or Hot Air? *International Security*, 87-102. Recuperado el 3 de agosto de 2023, de <https://www.jstor.org/stable/3092123>
- Peña Razo, F. J. (2011). *La seguridad humana para la reconstrucción del concepto de seguridad pública en México*. Mexico: Miguel Angel Porrua.
- Periodico Oficial del Estado de Chihuahua. (Sin Publicar). *Ley Estatal de Justicia Cívica*.
- Presidencia de la Republica. (2016). *Diálogos por la Justicia Cotidiana: Diagnósticos conjuntos y soluciones*. Mexico: Presidencia de la Republica. Recuperado el 1 de agosto de 2023, de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/83995/DIALOGOS_POR_LA_JUSTICIA_COTIDIANA..pdf
- Real Academia Española. (09 de febrero de 2024). *Real Academia Española*. Obtenido de Policia: <https://dle.rae.es/polic%C3%ADA>
- Sánchez De la Torre, Á. (2011). Justicia Cívica (El Artículo 6 de la Constitución Española De 1812). *Revista de Derecho Político*, 120-144. Recuperado el 3 de agosto de 2023, de <http://e-spacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=bibliuned:DerechoPolitico-2011-82-5040&dsID=Documento.pdf>
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (2020). *Guía I Implementación de Justicia Cívica y Cultura de la Legalidad para los Municipios en México: Elaboración de Diagnóstico y Plan de Implemen-*

- tación. Mexico: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Recuperado el 1 de agosto de 2023, de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/542617/Gu_a_de_Implementaci_n_Diagn_stico_logo_actualizado.pdf
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (2020). *Guía II Implementación de Justicia Cívica y Cultura de la Legalidad para los Municipios en México: Adecuación Normativa e Infraestructura Municipal*. Mexico: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Recuperado el 1 de agosto de 2023, de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/542614/Gu_a_de_Implementaci_n_Ade cuaci_n_Normativa_logo_actualizado.pdf
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (2020). *Guía III Implementación de Justicia Cívica y Cultura de la Legalidad para los Municipios en México: Implementación de Audiencias Públicas*. Mexico: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Recuperado el 1 de agosto de 2023, de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/542615/Gu_a_de_Implementaci_n_de_Audiencias_P_blicas_logo_actualizado.pdf
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (2020). *Guía IV Implementación de Justicia Cívica y Cultura de la Legalidad para los Municipios en México: Medidas para Mejorar la Convivencia Cotidiana*. Mexico: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Recuperado el 1 de agosto de 2023, de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/542616/Gu_a_de_Implementaci_n_para_mejorar_la_convivencia_cotidiana_logo_actual....pdf
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (2020). *Modelo homologado de justicia cívica, buen gobierno y cultura de la legalidad para los municipios de México*. Mexico: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Recuperado el 1 de agosto de 2023, de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/607003/2Modelo_de_Justicia_Civica2020_180121.pdf
- Zavala Gamboa, O. (2017). Limitaciones de la conciliación en los conflictos del trabajo. Comentario a partir de la reforma al sistema de justicia laboral. *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, 235-242. Recuperado el 3 de agosto de 2023, de <https://doi-org.ezproxy.uacj.mx/10.22201/ijj.24487899e.2017.25.11503>



Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0
Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)

FEDERICO PABLO VÁZQUEZ GARCÍA¹

LUZ MARÍA GUERRA ZAVALA²

<https://doi.org/10.20983/anuariocicj.2024.08>

FECHA DE RECEPCIÓN: 26 agosto 2023

FECHA DE ACEPTACIÓN: 8 marzo 2024

DERECHO A LA FILOSOFÍA COMO LUCHA EN MÉXICO, 2008-2022

RESUMEN

Este trabajo tiene como objetivo mostrar el derecho a la filosofía como lucha en México en el periodo 2008-2022, a partir de la pregunta: ¿qué luchas han hecho nacer a la filosofía en el derecho constitucional a la educación en México en ese periodo? Para dar respuesta esta investigación cualitativo-descriptiva se apoya en el método hipotético deductivo, ya que parte del planteamiento del derecho a la filosofía como lucha siguiendo la Teoría de Bloch en conjunto con el neoconstitucionalismo; se valida mediante el testimonio escrito en defensa de la filosofía en México, primero para su incorporación a la Constitución mexicana y luego para mantenerse en ella, con el fin de proteger la dignidad humana; se recurre a la técnica documental consistente en la revisión de bibliografía, hemerografía, legislación, declaraciones, boletines, informes, protestas, desplegados... y, en especial, el nacimiento del Observatorio Filosófico de México. Con esto se evidencia que el ser humano nace pensante, pero no es suficiente, por lo que se recurre a la educación tecnocrática que intenta robotizarlo, desde el ámbito educativo, en oposición a la educación tecnocrática; incluso reconocido constitucionalmente la lucha continúa contra las políticas educativas manipulantes.

Palabras clave: Derecho a la filosofía; derecho como lucha; dignidad humana; nuevo constitucionalismo.

1 Profesor investigador del Posgrado en Derecho en la Facultad de Derecho de la BUAP. Correo electrónico: pablo.vazquezga@correo.buap.mx; orcid: <https://orcid.org/0000-0002-5583-3793>

2 Tesista doctoral del Posgrado en Derecho de la Facultad de Derecho de la BUAP. Correo electrónico: luz.maria.guerra.zavaleta1970@gmail.com; orcid: <https://orcid.org/0009-0003-8169-6272>

INTRODUCCIÓN

El nacimiento de los derechos humanos es explicable desde varias teorías. Según Carbonell el iusnaturalismo teológico sostiene que es Dios quien los otorga a las personas; el iusnaturalismo racionalista afirma que los derechos pertenecen al ser humano dotado de racionalidad y capaz de fijarse metas en la vida; el positivismo jurídico asevera que los derechos existen cuando son reconocidos por normas jurídicas conforme pasa el tiempo (Carbonell, 2013).

Sin duda, el positivismo jurídico y el Estado de derecho han prevalecido, pero no con la eficacia esperada. Las atrocidades derivadas de la Primera y, en especial, la Segunda Guerra Mundial motivaron a recuperar la visión iusnaturalista de los derechos humanos en forma universal; sin embargo, están avanzando en cuanto a “la naturaleza, pero no del género humano, sino de cada persona” (Laveaga, 2021).

El estudio que nos ocupa forma parte de la discusión de una investigación doctoral en Derecho. En ella, se reconoce el avance de la filosofía como derecho humano nato y positivo, porque el ser humano nace sintiente y pensante, y porque su positivización es necesaria para garantizarse; no obstante, para su eficacia se ha tenido que recurrir a la lucha permanente más allá de su inclusión en/desde la educación y fuera de ella.

EL CONOCIMIENTO Y LA NATURALEZA HUMANA

El ser humano

Por tendencia natural de su inteligencia, no se conforma con hacer cosas ni con conocer la realidad de un modo superficial. Tiende a indagar las razones de su actuar, aun las más profundas, y el ser de las cosas, aun el más íntimo. (Hervada, 2000, p. 2)

La filosofía “no es algo inaccesible porque es un tipo de conocimiento humano que como tal es posible de ser realizado por cualquier ser humano” (Castillo, 2013, p. 14).

La filosofía, en su forma más amplia, son saberes que organizan y orientan el conocimiento de la realidad y el sentido del obrar humano, o bien, una doctrina o una forma de pensar (rae, 2023) del ser humano. En este sentido, filosofar equivale a meditar (rae, 2023), es decir, pensar atenta y detenidamente sobre algo para formarse una opinión, dice la Real Academia Española.

Esta facultad de pensar para conocer y hacer es de naturaleza humana, pero la historia revela una separación de tipo sociopolítica y económica entre el conocimiento teórico y el conocimiento práctico. El amo usa la cabeza para reflexionar la naturaleza de las cosas por satisfacción intelectual y el esclavo usa la mano para poner en práctica el conocimiento teórico en interés del amo (Wartofsky, 1987). Este sistema esclavista se reprodujo en el feudalismo mediante la relación señor feudal-siervo; en el sistema capitalista mediante la relación patrón-obrero; y en la actualidad se observa en la relación empresario-profesionista.

Como parte de este engranaje segregacionista, la filosofía, siendo la madre de las ciencias, con el paso del tiempo quedó reducida a una mera disciplina de un gru-

po selecto. No es filósofo el ser humano por sí, sino quien estudia filosofía. La filosofía, similar al Derecho, aparece como algo ajeno a la población humana; o, en su caso, como un anexo de las disciplinas, como sucede con la filosofía del derecho en el Derecho.

Sin embargo, en el fondo, estamos frente al derecho a la filosofía (a filosofar) de naturaleza humana, que cada persona posee por su capacidad de pensar y desarrollar conocimientos teóricos y prácticos, mayores a la memorización de la técnica promovida para el mercado del trabajo y del consumo que limita la reflexión.

En este contexto, la filosofía es un derecho inherente al ser humano y el Estado mexicano reconoce y ofrece mecanismos para garantizarlo en términos del artículo 3.º de la Constitución General. No obstante, es insuficiente para su efectividad en la realidad, por lo que se recurre a la lucha, tal como lo sostenemos desde la Teoría de Bloch.

HORIZONTE TEÓRICO

El nuevo constitucionalismo mexicano se caracteriza por el reconocimiento de derechos humanos, acompañado de mecanismos para su protección en forma progresiva. Es el caso de la inclusión de la filosofía en el derecho a la educación, previsto en el artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2019), que, en Derrida, según Martínez (2017), signi-

fica hacer presente a la filosofía desde un enfoque profesional en los ambientes escolares y académicos, para separar a la población estudiantil de su pensar común, espontáneo, natural y cosificado.

Sin embargo, la actividad de filosofar no puede reducirse a la filosofía de un grupo de profesionistas. No basta educar con la filosofía de ellos. Se necesita dejar filosofar a cada persona tomando en cuenta que pensar es parte de la esencia humana y porque una persona “es fin y no medio” (Kant, 2007). En suma, debemos caminar más allá del derecho derridano de acceso a la filosofía.

Sin duda, estamos ante un derecho de primera generación, porque estos derechos “fueron diseñados como una lucha de la sociedad civil contra el Estado” (De Sousa, 2002, p. 61) y porque implican “dejar hacer” a la persona. En el caso específico nos referimos no solo al derecho a la filosofía, sino también al derecho a filosofar, partiendo de la naturaleza humana. Si aquel derecho ha motivado tensiones, cuanto más lo será este último; por tanto, la lucha continuará no solo para conservar ese acceso a la filosofía en/desde la educación en la Constitución, sino también para desarrollarla dentro y fuera de las aulas para la vida.

Para tal propósito proponemos revisar el derecho a la filosofía como lucha desde la Teoría Crítica de Bloch, quien niega que las personas sean libres e iguales por

nacimiento, es decir, no hay derechos innatos; al contrario, todos los derechos son adquiridos o tienen que ser adquiridos no mediante lucha, sino luchas varias, pues la historia no muestra una naturaleza eterna del hombre, sino una transformación constante de ella (Bloch, 1980, p. 192), a partir de derechos que no son preexistentes ni estáticos.

Según Bloch (1980), la propiedad no es un derecho privado, sino común, porque esa es la forma originaria para animales y para hombres en la horda primitiva donde “todo es común”. En esa lógica de libertad está el ser humano pensante, quien fue afectado por la llegada de la propiedad privada, derivada de la división del trabajo y de la disposición de las fuerzas ajenas de producción y de sus productos, amparada en agentes técnicos.

Este hecho produjo las clases antagónicas del patrón y del proletariado con los intereses antagónicos del capital y del trabajo; el primero, para controlar el conocimiento, y el segundo, para aplicarlo. No obstante, una vez que la clase trabajadora adquiere conciencia de su situación opta por hacer efectivo su derecho natural revolucionario, para eliminar todas las relaciones en las que está alienado en mercancía y que reducen sus derechos subjetivos, como la filosofía, para la plusvalía. Es decir, la lucha por los derechos humanos surge de la conciencia de la contradicción en la realidad existente, con todas sus des-

igualdades y opresiones, y la aspiración de un mundo más justo.

Si revisamos la historia de los derechos humanos reconocidos por el Estado confirmaremos que han resultado de las luchas emprendidas por los sujetos involucrados para salir de la opresión y porque su naturaleza no es perpetua; incluso, ya reconocidos, las luchas continúan en lo social, en lo político, en lo económico y en los tribunales, para hacer efectivos esos derechos. Es decir, luchar por un derecho está inacabado.

En esta dirección la actividad de pensar, siendo esencia humana, fue monopolizada por el amo, por el señor feudal, por el patrón; por su parte, la mayoría humana quedó limitada al género animal irracional de memorizar. Con el tiempo, la filosofía se redujo a disciplina, la cual formó la élite profesional filosófica y se insertó como asignatura en los ambientes educativos para la población estudiantil.

Con ese engranaje en las escuelas, se garantizó el derecho de acceso de la filosofía para los filósofos en cuanto profesores en el aula y el derecho de acceso a la filosofía para los estudiantes, no así el derecho a filosofar de estos últimos para la vida, considerando que los derechos humanos no son abstractos, sino concretos, porque están arraigados en la realidad de las personas y sus experiencias cotidianas no necesariamente coincidentes con el experto en filosofía; es decir, se trata de derechos

que responden a las necesidades y aspiraciones de los seres humanos para una vida digna y plena (Bloch, 1980, pp. 78-79).

Bajo estos parámetros es oportuna la crítica de Hegel al derecho natural, “porque considera que el hombre por el simple hecho de nacer no tiene derechos, sino que estos son resultado de una larga lucha en la que se van conquistando a través de la historia” (Vargas, 2012, p. 36), dada la naturaleza dinámica humana.

Los derechos no son otorgados por las autoridades o los sistemas de gobierno, sino que son conquistados por la lucha popular; son fruto de la movilización y la resistencia de las personas frente a las injusticias y las violaciones a su dignidad; es un proceso dialéctico, colectivo y solidario en el que las personas desafían y superan las condiciones opresivas, para alcanzar un estado de liberación y autodeterminación (Bloch, 1980, pp. 100-145).

Ahora bien, la idea de lucha está familiarizada con el fenómeno de las violencias, pero en el caso que nos ocupa consideramos que se trata de una lucha pacífica de la clase filosófica frente al Estado mexicano en defensa del derecho a la filosofía, en su sentido más amplio, mediante el seguimiento de derechos constitucionales, como el de participación, el de reunión, el de asociación, el de expresión y el de petición.

EL DERECHO A LA FILOSOFÍA COMO LUCHA

La filosofía ha sido un anexo en los planes de estudio, principalmente en la educación media superior (EMS) y seguramente en los de la mayoría de las profesiones en México. Es decir, ha ocupado un espacio en el ámbito educativo y los estudiantes han conocido su existencia como un complemento, dada su alienación. Sin duda, la escuela se encargó de transmitir información e inculcar ideas para trabajar, pero no para descubrir significados (Madrigal, 2020, p. 16) como si la filosofía resultase estéril. Y el gobierno aprovechó este confort para intentar aniquilarla en 2008.

Ante esta realidad el gremio filosófico reaccionó en defensa de la filosofía, buscando favorecer a la persona en la forma más amplia, principio de derechos humanos que sería incorporado en junio de 2011 en el párrafo segundo del artículo 1 de la Constitución General de nuestro país, porque “la filosofía es parte de todo ser humano”, según Jaspers, citado por Echeverría (2020).

Adicionalmente, Madrigal afirma que “la filosofía es un bien público abierto a todos” (2020, p. 26) y “no una filosofía de academia, de torre de marfil y elitista, sino una filosofía que sirva para la vida” (Echeverría, 2020, p. 45). Por ende, es necesario que los saberes filosóficos se expandan más allá de las aulas escolares de México,

según Saladino, citado por Camarillo (2020), porque

es una necesidad y un derecho de los niños, los adolescentes, los adultos y las personas de la tercera edad que debería ser ejercido en todos los niveles de la educación, en el hogar, en el espacio público, en la política, en la cultura, en los sistemas de salud y de rehabilitación... en todos los ámbitos de la vida de las personas de manera específica. (Vargas, 2012, p. 67)

En concreto,

desde el preescolar y primaria baja se sientan bases de pensar jugando; en primaria alta y secundaria se indaga sobre el mundo en que están creciendo como personas; y en preparatoria se piensa lógica y éticamente sobre la ciudadanía que se quiere ser y tener (Cázares, 2020, p. 92);

En otras palabras,

...los niños de un año distinguen acciones con y sin intención; con tres años comprenden las reglas, desarrollan una ética básica de afecto y compasión; conforme crecen, evolucionan sus capacidades (Madrigal, 2020, p. 19).

Es decir, la filosofía contribuye al “desarrollo de una autonomía progresiva en hábitos, disposiciones y habilidades... derecho a expresar libremente su opinión en todos los asuntos que les afecten y la oportunidad de ser escuchados”, tal como lo previene la Convención sobre los Derechos del Niño (1989). Para tal fin, Dewey, citado por Echeverría (2020), propone “una filosofía más mundana y un mundo más filosófico” (p. 58) desde la educación en la escuela, porque una persona es un fin, no un medio, en la construcción de su proyecto propio de vida.

Por lo anterior, el derecho a la filosofía representa varias luchas: lucha para ocupar un espacio en la escuela, lucha para que los estudiantes tengan acceso a ella, lucha para su reconocimiento constitucional, lucha para tener presencia en la Constitución y en los planes de estudio. En suma, el proceso de lucha de 2008 a la fecha en México da cuenta de un derecho más amplio: el derecho a filosofar para la vida. Veamos los elementos coyunturales relevantes que pudieron ser motivo para luchar ante los tribunales, pero se optó por mecanismo alternos, según testifica el doctor en filosofía Gabriel Vargas Lozano (2012) y el Observatorio Filosófico de México (OFM) (2019):

- Acto de autoridad. El gobierno federal de México, a través de la Secretaría de Educación Pública (sep), publicó los

acuerdos 442 y 444 en el Diario Oficial de la Federación del 26 de septiembre y 21 de octubre de 2008, respectivamente, para eliminar el área de humanidades y las disciplinas filosóficas previstas en el modelo educativo, con el fin de adiestrar a los estudiantes para su incorporación al mercado laboral en congruencia con la tecnocracia y sin consulta previa.

- Acción de la comunidad filosófica. Diversas organizaciones profesionales hicieron efectivos sus derechos de reunión, de asociación y de participación, y ejercieron su libertad de expresión para denunciar el acto violatorio del derecho constitucional a la educación humanística mediante coloquios; la UNAM, en uso de su libertad, se deslindó de la reforma; y se constituyó el ofm el 18 de marzo de 2009.

Como parte de la libertad de expresión y del derecho de petición, el OFM publicó el primer Boletín y un documento titulado *En defensa de la filosofía*, cuyo resumen también fue publicado en el periódico *La Jornada* con resonancia en muchos otros medios. Y de modo formal, se llevaron a cabo varias reuniones con el subsecretario de ems, a quien, el OFM entregó una propuesta solicitando emitir un acuerdo para crear el campo disciplinar de humanidades y de filosofía el 28 de abril de 2009.

- Autoridad responsable. El 29 de abril de 2009, la Subsecretaría aceptó

crear el campo disciplinar “Humanidades y Ciencias Sociales” con amplio debate o sin él.

- Comunidad filosófica. Considerando que la Reforma entraría en vigor en agosto de 2009, el ofm aceptó crear el campo disciplinar sin amplio debate y precisó que se estaban incluyendo dos campos diferentes.
- Autoridad responsable. El 23 de junio de 2009 se publicó el Acuerdo 488 en el Diario Oficial de la Federación; pero dejó en libertad a las instituciones educativas y no lo cumplió.
- Comunidad filosófica. La reiterada acción de asociaciones y profesores organizados en el ofm y de apoyo internacional ayudó a retomar la defensa de las humanidades y de la filosofía para exigir el cumplimiento del Acuerdo 488.
- Autoridad responsable. El nuevo subsecretario informó que la sep no podía obligar a las instituciones educativas; lo que era falso en cuanto al 75 % de las instituciones que dependían de ella, aunque el 25 % también debía hacerlo. También insistió en sustituir el nombre de las asignaturas.
- Comunidad filosófica. Toda la comunidad se organizó y se manifestó en contra de la decisión gubernamental. La autoridad cedió, pero la comunidad filosófica inició nuevas

acciones y protestas: el 11 de enero de 2010 una delegación del ofm se entrevistó con el doctor Vernor Muñoz, relator especial de la onu; el ofm organizó el Coloquio Nacional sobre la Situación de la Filosofía en la EMS y de él, se derivó el libro con ese título; la Comunidad Filosófica Nacional redactó documentos y declaraciones dirigidos a las autoridades, para la reivindicación de la filosofía en la EMS.

- Autoridad responsable. No formuló respuesta directa.
- Comunidad filosófica. Insistió con otro documento publicado en *La Jornada* del 08 de agosto de 2011.
- Autoridad responsable. El subsecretario de EMS llevó a cabo una reunión con el ofm, pero insistieron en sus criterios de origen, como si los tres años de lucha no hubieran servido de nada.
- Comunidad filosófica. El 28 de octubre de 2011 la comunidad reivindicó la enseñanza de la filosofía en la EMS y formuló varias demandas a las autoridades: restituir el área de humanidades; considerar básicas y obligatorias las disciplinas filosóficas; conservar los nombres clásicos de las asignaturas de filosofía; establecer criterios para que los profesores que las dicten sean egresados

de Filosofía, Letras o Humanidades; entre otros.

- Tercero interesado. El 03 de noviembre de 2011 la Comisión de Educación de la Cámara de Senadores recibió al ofm y manifestó apoyo a sus reclamos.
- Autoridad responsable y Comunidad filosófica. Entre el 14 y 16 de noviembre de 2011 la sep realizó el Foro Internacional sobre Competencias Filosóficas en la EMS. Participó el ofm exigiendo respuesta a sus demandas.
- Autoridad responsable. El 20 de febrero de 2012 el subsecretario de ems reiteró su intención de dar cumplimiento.
- Comunidad filosófica. El ofm mantuvo su postura de denuncia ante la sep y retomó la intensa labor de análisis y difusión de la filosofía. Continuó con la lucha.
- Tercero interesado. El 18 de septiembre de 2013 el Senado aprobó un punto de acuerdo sobre la incorporación de la enseñanza de la filosofía.
- Comunidad filosófica. El 22 de noviembre de 2013 se realizó el II Coloquio del ofm en el Instituto de Investigaciones Filosóficas de la unam; los días 15, 16 y 17 de noviembre de 2017, se realizó el Primer Coloquio Internacional sobre “El significado

de la filosofía en la educación” y se celebró por primera vez en México el Día Mundial de la Filosofía en el Senado, y la Secretaría de Cultura de la Ciudad de México inició un programa denominado “La filosofía es un derecho de todos”; se llevó a cabo el I Encuentro de la Red Iberoamericana de Filosofía los días 19 y 20 de abril de 2017 y de ahí nació la Declaración de Salvador en favor de la Filosofía; y se formuló la Declaración sobre la Filosofía en la Educación enviada a la Cuarta Transformación.

La lucha de diez años hizo posible la reforma constitucional del 15 de mayo de 2019, en México, mediante la cual se adicionaron por primera vez los conocimientos y la enseñanza de la filosofía y de las humanidades en el derecho a la educación integral del estudiante:

Los planes y programas de estudio tendrán perspectiva de género y una orientación integral, por lo que se incluirá el *conocimiento de las ciencias y humanidades: la enseñanza de las matemáticas, la lectoescritura, la literacidad, la historia, la geografía, el civismo, la filosofía* [...] entre otras. (CPEUM, Art. 3, párr. 12)

El 04 de marzo de 2020 la comunidad filosófica participó en el Coloquio de la Nueva Escuela Mexicana y la Filosofía

para Niñas y Niños realizado en San Lázaro. Sin embargo, el plan de estudios para la EMS, derivado de la Cuarta Transformación, excluyó a la filosofía; es decir, la lucha sigue porque “no se ha cumplido lo dispuesto en el artículo tercero de la Constitución que establece que la filosofía y las humanidades son un derecho de todos los mexicanos” (Vargas, 2023).

A MANERA DE CIERRE

En general, se admite que los derechos humanos son inherentes a la persona y se positivizan para hacerse efectivos. En el caso de la filosofía, la facultad de pensar es inherente a la persona y existía como asignatura en la EMS en México, pero los actos de autoridad de 2008, del gobierno federal, para eliminarla, motivaron la movilización de los filósofos mexicanos y extranjeros al grado de incorporar la filosofía en el artículo 3 de la Constitución mexicana. Es evidente que se trató de un derecho como lucha por su positivización.

Ahora bien, esta lucha es novedosa porque no fue violenta ni jurisdiccional, sino de tipo administrativa y fundada en el consenso; para la defensa de la filosofía, los filósofos recurrieron, por un lado, a los derechos de reunión y de asociación para organizarse como comunidad filosófica en diferentes formas y, por otro, a los derechos de petición y de participación para reclamarla como disciplina y derecho de los mexicanos.

Sin duda, la positivización del derecho de acceso a la filosofía representa un gran avance, pero la lucha sigue, porque, por una parte, pese a su reconocimiento, subsiste el intento de eliminarla; y por otra, porque se abre la posibilidad de extender este derecho al derecho a filosofar fuera de las aulas, pues la acción de filosofar no exige estar en la escuela y sí se puede hacer en las calles, en las colonias, en las familias, en las cárceles... en la vida cotidiana para la vida. Por tanto, se sugiere caminar hacia la socialización de la filosofía y la filosofización del ser humano, como ya lo vienen haciendo los filósofos en México.

BIBLIOGRAFÍA

- Bloch, E. (1980). *Derecho natural y dignidad humana*. Aguilar. <https://biblioteca.corteidh.or.cr/engine/download/blob/cidh/168/2021/2/58925.pdf?app=cidh&class=2&id=36064&field=168>
- Camarillo Gómez, M. del C. (2020). La pertinencia de la filosofía para niños en el marco de una reforma educativa. *Filosofía para niñas y niños en México: Un horizonte de diálogo, libertad y paz*. Editorial Torres Asociados.
- Carbonell, M. (2013, 30 de septiembre). *Teorías que explican el origen de los derechos humanos*. [Video]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=Zg5V6OyGh_k
- Castillo Córdova, G. (2013). *Introducción a la filosofía (Introducción al pensamiento clásico)*. Universidad de Piura. <https://pirhua.udep>

- edu.pe/bitstream/handle/11042/1664/Introduccion_a_la_Filosofia.pdf?sequence.pdf
- Cázares Aponte, L. (2020). La escuela que piensa: presente y futuro. *Filosofía para niñas y niños en México: Un horizonte de diálogo, libertad y paz*. Editorial Torres Asociados.
- Convención sobre los Derechos del Niño. (1989, 20 de noviembre). <https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 3.º, 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia educativa (2019, 15 de mayo). https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_237_15may19.pdf
- De Sousa Santos, B. (2002). Hacia una concepción multicultural de los derechos humanos. *El otro derecho*, 28, 59-83. https://www.uba.ar/archivos_ddhh/image/Sousa%20-%20Concepci%C3%B3n%20multicultural%20de%20DDHH.pdf
- Echeverría, E. (2020). Filosofía para niños: propuesta pedagógica para el desarrollo del pensamiento crítico y la formación de valores en la escuela. *Filosofía para niñas y niños en México: Un horizonte de diálogo, libertad y paz*. Editorial Torres Asociados.
- Hervada, J. (2000). *Lecciones propedéuticas de filosofía del derecho*. Ediciones Universidad de Navarra, S. A.
- Kant, M. (2007). *Fundamentación de la metafísica de las costumbres*. Edición de Pedro M. Rosario Barbosa. https://p mrb.net/books/kantfund/fund_metaf_costumbres_vD.pdf
- Laveaga, G. (2021, 15 de noviembre). *Leyes, neuronas y hormonas: la relación entre derecho y biología*. [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=qCG7IhsGaH0>
- Madrigal Romero, M. del S. (2020). Desafíos y oportunidades de una educación filosófica en la escuela básica. *Filosofía para niñas y niños en México: Un horizonte de diálogo, libertad y paz*. Editorial Torres Asociados.
- Martínez Quintanar, M. A. (2017). El derecho a la filosofía (Declaración y tesis según Derri-da). *Actas II Congreso Internacional de la Red Española de Filosofía*, Vol. IV, 21-34. <https://redfilosofia.es/congreso/wp-content/uploads/sites/4/2017/07/4.4.pdf>
- Observatorio Filosófico de México. (2019). *2009-2019: Diez años de defensa de la filosofía en México*. https://ofmx.org/images/publicaciones/2009_2019Diez_anos.pdf
- Real Academia Española (RAE). (2023). Filosofía. *Diccionario de la lengua española*. Fecha de recuperación: 09 de agosto de 2023. <https://dle.rae.es/filosof%C3%ADa>
- . (2023). Filosofar. *Diccionario de la lengua española*. Fecha de recuperación: 09 de agosto de 2023. <https://dle.rae.es/filosofar>
- Vargas Lozano, G. (2012). *Filosofía, ¿para qué? Desafíos de la filosofía para el siglo XXI*. Universidad Autónoma Metropolitana; Casa Abierta al Tiempo. https://divcsh.izt.uam.mx/cefilibe/wp-content/uploads/2013/12/Filosofia_para_que.pdf
- . (2023, 22 de agosto). La filosofía en la transformación de México. *La Jornada*. ht-

[tps://www.jornada.com.mx/2023/08/22/
opinion/018a1pol](https://www.jornada.com.mx/2023/08/22/opinion/018a1pol)

Wartofsky, M. W. (1987). *Introducción a la filosofía de la ciencia*. Alianza Editorial.



Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0
Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)

GONZALO BADILLO MORENO¹

<https://doi.org/10.20983/anuariocicj.2024.09>

FECHA DE RECEPCIÓN: 3 septiembre 2023

FECHA DE ACEPTACIÓN: 8 marzo 2024

CONSTITUCIÓN, INSTITUCIONES Y SU DISEÑO: EL CAMBIO POSIBLE Y VIABLE PARA MÉXICO²

RESUMEN

El presente ensayo tiene como objetivo analizar la creación de un fundamento teórico para un nuevo diseño institucional con posibilidad de nuevos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Intenta ser una reflexión enunciativa, pero no limitativa, con carácter cualitativo, exploratorio, descriptivo, analítico, histórico y comparativo, con orientación propositiva. Atiende el objeto del conocimiento del derecho en el marco del positivismo jurídico, del constitucionalismo, y en el entendido de que dicho objeto coexiste, interactúa y confluye con otros campos de las ciencias sociales, como el de la ciencia política y el de la historia. En ese sentido, se basa también en las teorías del diseño institucional y constitucional desde la perspectiva neoinstitucional y del garantismo.

Palabras clave: Constitución; control del poder; diseño constitucional; diseño institucional; nueva constitucionalidad; responsabilidad política.

1 Doctor en Ciencia Política por la Universidad Nacional Autónoma de México y doctorando en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Correo electrónico: gonzalo_badillo@yahoo.com.mx; orcid: 0009-0005-4612-8901.

2 Ensayo elaborado para participar en el III Congreso Internacional de Ciencias Jurídicas, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, 25-27 de octubre de 2023, en el eje temático: Derecho.

INTRODUCCIÓN

● Es mejorable el texto constitucional mexicano e institucionalmente posible y viable esa mejora, a partir de su ordenación sistemática, bajo un nuevo diseño institucional y fundamento teórico basados en el control del poder y la responsabilidad política? En ese orden de ideas, si la progresividad del texto constitucional es una alternativa viable y posible en términos teóricos, ¿qué contenidos nuevos requiere y qué desafíos afronta para la realización de su cambio institucional?

Con esas preguntas se pretende realizar un ejercicio lógico, coherente y metódico, que no pierda de vista la diversa gama de estudios y enfoques, pero que se centre en la perspectiva de un nuevo diseño institucional de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, bajo los ejes conceptuales de control del poder y de responsabilidad política, considerando referentes funcionales y políticos de otras Constituciones, como la española y la estadounidense.

En esa perspectiva, el presente ensayo tiene como objetivo principal plantear de manera enunciativa y no limitativa la necesidad de un fundamento teórico para un nuevo diseño de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el marco de la plausibilidad de la investigación científica, particularmente desde la perspectiva del enfoque neoinstitucional y del modelo garantista.

I. EL DESAFÍO FUNDAMENTAL

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 es un texto jurídico de una hechura histórica genuina, consecuencia de un proceso evolutivo que tiene

esencia continua en los diversos textos jurídicos fundamentales y de la formación del Estado mexicano. En las versiones constitucionales de 1824 y de 1857 a 1917, principalmente —en las que se representa su ingeniería, la base jurídica constitucional y política hasta hoy—, predominan el pensamiento liberal, los derechos sociales y humanos y los ideales democráticos.

La Constitución también asimiló conceptos de distintas facetas ideológicas de los siglos XIX y XX; asimismo, el pacto social que le impone y le da legitimidad, consenso social y hegemonía política es producto, entre otros hechos históricos, de la Revolución de Independencia, de la Revolución de Ayutla y de la Revolución Mexicana; esta última se cristalizó en un texto normativo aprobado en el Congreso Constituyente de Querétaro. Se trata de un documento adelantado a su época por el universo de implicaciones sobre los derechos sociales, enriquecido, además, por conceptos filosóficos de la Ilustración, la Constitución de Cádiz y el constitucionalismo de los Estados Unidos de América, entre otros documentos fundacionales.

No obstante, a todo ello la Constitución en tanto producto de un transcurso político y proceso evolutivo, se ha convertido en un texto en ocasiones ininteligible, de una extrema complejidad jurídica y conceptual, técnicamente confuso, desordenado, asistemático, incluso disímil en sus principios originarios. Se trata de

un documento que durante su longevidad ha sido producto de caprichos sexenales, tanto en la traza de dos épocas continuas de autoritarismo mexicano (Badillo, 2017): el Porfiriato y el *partido único, partido de Estado* o *partido del aparato estatal*, como en las etapas transicionales, sobre todo a partir de los años 2000, 2012, 2018 y hasta nuestros días.

Ese texto jurídico imprescindible para la vida del Estado mexicano también ha sido impactado por la contingencia de decisiones fundamentales en contextos sociales dicotómicos, procesos ideológicos intermitentes, modas o *clichés* políticos, conductas abusivas del *alter ego* de los legisladores y víctimas de la sobrerregulación, al grado de incluir contenidos legales en su cuerpo normativo, lo que ha propiciado debilidades en su diseño jurídico e institucional, así como extenuación en la certidumbre institucional y la seguridad jurídica de los gobernados.

Según estudios de la Cámara de Diputados federal, el texto original de la Constitución Política de 1917, desde su entrada en vigor el 5 de febrero de ese año hasta el 24 de enero de 2024, tiene 770 modificaciones y reformas, donde se incluyen: a) 754, por artículos del 1.º al 136; b) 9, por artículos transitorios; y c) 7, por artículos transitorios de reforma. Se trata de cambios integrados en 256 decretos. Por poner un ejemplo, en lo que respecta al inciso a), se atestigua la tradición reformadora

mexicana en la que destaca el artículo 73 constitucional, el cual ha sido reformado y modificado en 85 ocasiones (Cámara de Diputados del Congreso de la Unión de México, 2024).

En este ejercicio de reflexión es importante señalar otras conductas reformadoras del constitucionalismo iberoamericano, como es el caso de España, que tiene una tradición antípoda y dicotómica en relación con la experiencia mexicana. En ese país de Europa Occidental la persistencia por reformar la no tan longeva, por no decir joven, Constitución de 1978, es radicalmente opuesta a la mexicana. Este documento español ha sido modificado solamente en dos ocasiones (Tajadura, 2018): en 1992 (Art. 13.2) y 2011 (Art. 135), a través del procedimiento ordinario.

En el mismo sentido, otro caso paradigmático que nos interesa, porque se encuentra en el continente americano y por la influencia jurídica que tiene México de él, sobre todo por la máxima del sistema presidencial, el federalismo y la división de poderes, es la Constitución Política de los Estados Unidos de América de 1787. Un documento fundacional y longevo en todas sus letras, el cual ha tenido durante 234 años de historia y de vida constitucional solamente “27 enmiendas, 10 de las cuales ocurrieron en un mismo evento”, durante 1791 (Melgar, 2017, p. 524).

II. LA BÚSQUEDA DEL CAMBIO INSTITUCIONAL

En la realidad inmediata, la Constitución mexicana está en la mira de diversos actores políticos y sociales en México que reclaman nuevas *decisiones fundamentales*, de las que habla Carl Schmitt (1961), y demandan otra correlación de *factores reales de poder*, en palabras de Ferdinand Lasalle (2016), así como la ponderación del texto político frente a la ampliación de su catálogo de derechos fundamentales, con lo que se intenta fortalecer las prerrogativas para las personas y engrandecer un diseño de nuevos controles al ejercicio del poder político. Diversos actores también buscan implementar nuevas instituciones jurídicas que definan y den mayor certeza, tanto a los operadores del gobierno como a los demás poderes del Estado; incluso se habla de regular con nuevos tamices a los poderes fácticos, tanto económicos como medios de comunicación masiva.

El texto constitucional también está en la mira de innumerables grupos de poder político, doctrinarios del Derecho y de la ciencia política, estudiosos de la cultura y de las nuevas tecnologías, o de escuelas de pensamiento económico. Todos ellos consideran, ponderan y anhelan el mejoramiento de la Constitución Política mexicana desde el bagaje normativo, la técnica jurídica y legislativa, la innovación de nuevos procesos políticos y su control, e

incluso para fortalecer o modificar el pacto social que le antecede.

Frente a esto es importante tomar en cuenta que la discusión sobre la modificación del texto constitucional de altos alcances y distintos grados de cambio institucional es longeva; tiene su origen en los años noventa del siglo pasado en México, como efecto de las reformas políticas y electorales de finales de los años setenta y sus impactos en los años ochenta y noventa, con la apertura y extensión de las libertades democráticas, principalmente.

Esa discusión se dio y se sigue dando desde varios puntos de vista o enfoques, como los que se presentan a continuación de manera enunciativa y no limitativa, en los cuales se han manifestado diversos grados de progresividad y complejidad (Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1999).

El de una nueva Constitución a través de un Congreso Constituyente, por parte de diversos actores políticos y sociales, así como de doctrinarios del Derecho y de la ciencia política.

a) El de una nueva constitucionalidad por medio de una reforma integral o proceso reformativo establecido en el artículo 135 constitucional, que de igual manera es una posición que han manifestado diversos especialistas en el Derecho y la ciencia política, así como actores políticos.

b) A partir de un referéndum de grandes dimensiones. Este se ha considerado como una forma de legitimar los cambios, desde una perspectiva de la democracia participativa que también ha sido propuesta de varios doctrinarios y actores políticos.

c) El de la reordenación y consolidación del texto fundamental acompañado de una Ley de Desarrollo Constitucional. Esta propuesta fue realizada recientemente en 2017 por el Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), y ha sido, incluso, impulsada en el Congreso mexicano, para incentivar la discusión en el marco de las agendas legislativas (Fix-Fierro y Valadés, 2017).

Hasta nuestros días estas son las tendencias que buscan el cambio de la Constitución Política desde una perspectiva novedosa e integral. Al respecto podemos afirmar que existen varias docenas de productos académicos en las diferentes perspectivas, que van desde las reflexiones periodísticas y políticas hasta trabajos con evidencia científica de académicos, especialistas y de prestigiosas instituciones de investigación en México.

III. HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UN NUEVO ENFOQUE

En ese escenario de vicisitudes ponderamos en nuestra reflexión un enfoque diferenciado que busca desarrollar la perspectiva de un nuevo texto constitucional, pero primero basado en premisas de un diseño que fortalezca el sistema de controles del poder político e instituya sólidamente el ámbito de la responsabilidad política de los agentes, personas o entes públicos gubernamentales, para el cumplimiento del servicio público, con el que se vigoricen y alienten los esfuerzos hacia la prevención del daño que esos agentes gubernamentales puedan hacerle al Estado.

Dicho de otra manera, se trata de pensar y desarrollar las premisas de un fundamento teórico bajo los ejes analíticos de control del poder, de la responsabilidad política y de otras categorías que se derivan de estos, que nos permitan un mejor diseño y contenido para progresar en el cumplimiento y prevención del daño, e incluso para remediar o reparar el daño ocasionado al Estado y sus instituciones en el ejercicio de la función pública.

En ese orden de ideas, asimilamos positivamente la propuesta desarrollada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, basada en la premisa de la reordenación y consolidación del texto constitucional, para valorar la inclusión de nuevos contenidos normativos e instituciones en

el texto constitucional, y ponderar la viabilidad de una Ley de Desarrollo Constitucional, como lo propone dicho Instituto.

En este esfuerzo reflexivo vale la pena aclarar que, por ahora, en el marco de las distintas propuestas para una nueva Constitución en México, no nos interesa la forma, método o proceso representativo o participativo para legitimar el cambio constitucional. Es decir, no tenemos mayor preocupación si una nueva Constitución deba realizarse a través de la complejidad que representa un Congreso Constituyente o una reforma integral — nueva constitucionalidad—, antecedida o no por un *referéndum* o consulta. Eso deberá valorarse cuando se concluya con las premisas teóricas del diseño y la posible formulación de los nuevos contenidos.

Así, la primera consideración es desarrollar el fundamento teórico del diseño y tratar de comprender y sustanciar con la mayor profundidad posible los nuevos contenidos del cambio institucional y constitucional, basado este, como se ha mencionado, en los ejes analíticos de control del poder y la responsabilidad política, para después juzgar, debatir o sugerir su modalidad de sometimiento a la dimensión de su legitimidad y *hegemonía revestida del consenso social*, parafraseando a Antonio Gramsci, tanto participativo como representativo, o de ambos, como también se ha mencionado.

En el mismo sentido, y con la finalidad de mirar más allá de las fronteras de México y de ponderar la genuina experiencia que nos proporciona el Derecho comparado, es imperante subrayar que el caso mexicano frente a la Constitución española representa una experiencia antípoda y dicotómica respecto a la tradición reformadora, así como en los dispositivos de control parlamentario y responsabilidad política. También lo es frente a la Constitución de los Estados Unidos de América, a pesar de que esta ha influido de manera determinante en el origen del sistema presidencial, el federalismo y la división de poderes en México desde 1824.

IV. COMPONENTES ARGUMENTATIVOS

El argumento central de nuestra reflexión está orientado en el mejoramiento del texto constitucional mexicano: primero, por la necesidad de su ordenación sistemática, y segundo, por la construcción de premisas teóricas como base del diseño institucional, poniendo énfasis en la creación de instrumentos de control, instauración y perfeccionamiento de derechos fundamentales, en la flexibilidad de la división de poderes, capacidad decisional y responsabilidad, así como en la inclusión de nuevos contenidos o el fortalecimiento de los ya existentes.

En ese orden de ideas es imprescindible estudiar y analizar el texto de la Cons-

titución Política de los Estados Unidos Mexicanos para establecer, en el marco de la plausibilidad científica del Derecho constitucional y de la ciencia política, un fundamento teórico para un nuevo diseño institucional y constitucional, así como la viabilidad empírica del cambio institucional con base en lo siguiente:

- a) Asumiendo la tendencia y las premisas metodológicas y de técnica jurídica de reordenación del texto actual de la Constitución, y la creación de una Ley de Desarrollo Constitucional; ambas propuestas realizadas por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, como parte del nuevo diseño institucional. Dicho trabajo depura y ordena los contenidos del texto constitucional actual y extrae otros para incluirlos en una propuesta de Ley de Desarrollo Constitucional.
- b) Basándonos en ejes de trabajo y de ordenamiento conceptual, tales como el control del poder político de los entes públicos y la responsabilidad política de los funcionarios gubernamentales y de otras categorías que se deriven de dichos conceptos.
- c) Acompañándonos de la perspectiva de la elección racional en el contexto del neoinstitucionalismo y de las premisas teóricas del modelo garantista, en las que se privilegia la racionalidad de

la conducta hacia el cumplimiento de los agentes públicos y la supremacía de los derechos fundamentales, respectivamente.

- d) Incentivando la creación de nuevos contenidos constitucionales e instituciones que permitan un mayor control del poder político y el aseguramiento de la responsabilidad política en la función pública como base del diseño. Es decir, entre mejor diseño mayor cumplimiento y viceversa.
- e) Estableciendo como referente internacional la tradición constitucionalista reformadora antípoda de México y las equivalencias funcionales, en materia de control y responsabilidad, frente a los casos de España y los Estados Unidos de América, considerando las diferencias históricas y de contexto de esas naciones.

Todo ello bajo los ejes analíticos y perspectivas basados en el cumplimiento del servicio público, la promoción del beneficio, la prevención del daño o, en su caso, la remediación de este con base en lo siguiente:

- Analizar los enfoques sobre una nueva Constitución o constitucionalidad y confrontarlos con el del nuevo diseño institucional.
- Diagnosticar y hacer un balance de los dispositivos constitucionales con base

en los desajustes, debilidades y faltantes en el diseño actual.

- Comparar equivalencias funcionales del texto mexicano, al menos respecto de las Constituciones española y estadounidense.
- Desarrollar el fundamento teórico, basado en ejes de reordenamiento conceptual, para ponderar la ampliación del marco de los derechos fundamentales.
- Contrapesar la flexibilidad de la división del poder y el control parlamentario como base del nuevo diseño.
- Robustecer el control del poder con capacidad funcional y el control de las diversas modalidades de poder fáctico.
- Fortalecer la responsabilidad política en todos los entes públicos del Estado y los funcionarios del poder público.

Posteriormente establecer conjeturas fundamentales para asegurar la viabilidad de una nueva Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, bajo un fundamento teórico que explique y justifique la innovación del nuevo diseño, como se ha dicho.

V. LA DISERTACIÓN Y LOS RETOS FUNDAMENTALES

Así, el desafío será la construcción del nuevo enfoque y responderá lo siguiente:

1. ¿Es mejorable el texto constitucional mexicano e institucionalmente po-

sible y viable esa mejora, a partir de su ordenación sistemática, teniendo como ejes transversales el control del poder y la responsabilidad política, atendiendo equivalencias funcionales de otras Constituciones, como la española y la estadounidense, como base de un nuevo diseño institucional en términos teóricos en el sentido de que hay en el ordenamiento jurídico vigente elementos que lo permiten?

- ii. Si la progresividad del texto constitucional es una alternativa viable en términos teóricos, porque parte de su ordenación sistemática es plausible científicamente, a partir de un nuevo diseño basado en la transversalidad del control del poder y la responsabilidad política, que asume referentes empíricos de las Constituciones española y estadounidense, y mantiene cierta persistencia con la ingeniería jurídica actual, ¿qué contenidos nuevos requiere y qué desafíos afronta para la realización de su cambio institucional?

VI. LINEAMIENTOS TRANSVERSALES

En concordancia con lo anterior, la disertación y los lineamientos de nuestra reflexión, consideramos el objeto del conocimiento del Derecho desde una perspectiva de principios y premisas del positivismo jurídico hasta el modelo garantista, en el

entendido de que dicho objeto de estudio tiene un campo donde puede coexistir, interactuar y confluir con otros campos de las ciencias sociales, como el de la ciencia política y el de la historia.

De igual manera, comparando equivalencias funcionales o análogas con dispositivos normativos o instituciones jurídicas de otros textos fundamentales, considerando las diferencias de contexto e historia. Teniendo como postulado empírico la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sus modificaciones desde 1917 hasta 2023 y la propuesta de reordenación de ese texto realizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Asimismo, consideramos que en el ámbito de nuestra reflexión es menester una revisión del enfoque neoinstitucional, el constitucionalismo y el modelo garantista, para fundamentar premisas teóricas sobre la perspectiva de los derechos fundamentales, el control parlamentario, la flexibilidad de los poderes del Estado, la responsabilidad política de los funcionarios públicos y el control de los poderes fácticos, considerado que los lineamientos transversales de nuestro enfoque se orientan por:

- 1) *Un criterio exploratorio*, en el supuesto de que no existen estudios que planteen un fundamento teórico para un

nuevo diseño de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- 2) *Un carácter descriptivo*, porque pretende describir las debilidades y fortalezas del diseño constitucional e institucional actual, e incluso atestiguar la complejidad asistemática, la ausencia de criterios técnico-jurídicos y la jerarquía de dispositivos constitucionales frente a los legales en el mismo texto, entre otras debilidades del diseño.
- 3) *Un componente crítico y analítico*, porque busca ponderar los resultados del estudio descriptivo y no limitarse a él.
- 4) *Un análisis comparativo*, porque se estudiarán equivalencias funcionales de otros sistemas constitucionales, como el caso de las Constituciones española y estadounidense.
- 5) *Un componente histórico*, porque se analizarán documentos jurídicos, como la Constitución de 1917, sus modificaciones hasta el año de conclusión de la investigación y, de manera general, los eventos más importantes que las hicieron posibles.
- 6) *Un carácter propositivo*, porque busca profundizar en el campo del Derecho y de la ciencia política, para aportar fundamentos teóricos del diseño para la investigación científica, así como lineamientos generales para la elaboración de nuevos contenidos constitucionales.

No obstante lo anterior también es ponderable realizar un análisis exegético, que analice los conceptos, las instituciones y las normas con criterios primordialmente jurídicos con base en las decisiones y procesos políticos, y, en algunos casos, con base en la doctrina y la jurisprudencia.

Así, el diseño deberá resolver la relación entre el control político, atribuciones de los poderes y los derechos fundamentales, pero considerando las implicaciones de reforzamiento mutuo entre el control del poder y la responsabilidad políticos, bajo lo siguiente:

1. Prevención del daño, centrada en la desviación, por parte de los agentes públicos.
2. Remediación y rectificación del daño centrada en las extenuaciones y como efectos de la reingeniería del diseño constitucional e institucional.
3. Promoción del beneficio centrada en el cumplimiento de la función pública.

VII. CONCLUSIONES

En consecuencia, se plantean a continuación las conjeturas o suposiciones de nuestra reflexión:

Es posible y viable la mejora del texto constitucional mexicano en el marco de su reordenación y con base en un fundamento teórico que oriente un

nuevo diseño institucional considerando lo siguiente:

- a) La *progresividad* del texto constitucional en el sentido de que hay en el orden normativo actual elementos que lo permiten.
- b) *Transversalidad* y desarrollo conceptual del control del poder político y de la responsabilidad política como bases del nuevo texto.
- c) *Compatibilidad y divergencias* respecto a las equivalencias funcionales de los textos constitucionales de España y los Estados Unidos de América en la materia de control del poder y de responsabilidad política.

De igual manera, en el marco de un fundamento teórico para un nuevo diseño institucional de la Constitución Política, se requiere analizar los contenidos existentes y, en su caso, fortalecerlo, sobre todo en el ámbito de la responsabilidad política, el control político desde la perspectiva parlamentaria, la flexibilidad de la división de poderes y la limitación de los poderes fácticos.

No obstante lo anterior también es importante ponderar lo siguiente:

- Que antes de considerar la realización de una nueva Constitución en México, sea esta desde la perspectiva de una nueva constitucionalidad —reforma integral— o a través de un Congreso

Constituyente, es menester la elaboración de un fundamento teórico de diseño que la guíe.

- Que el cambio constitucional bajo las premisas de un nuevo diseño en el marco del control del poder, los derechos fundamentales y la responsabilidad política, es esencial para incentivar conductas de cumplimiento del servicio público.
- Que la certeza y la seguridad jurídica del marco constitucional son componentes fundamentales para incentivar estructuras institucionales estables, legitimidad en el ejercicio público, certidumbre constitucional y monitoreo de los poderes del Estado, pero también por parte de los gobernados.
- Que para incentivar la capacidad funcional y decisional de los actores gubernamentales de los distintos órdenes y poderes de gobierno, es ponderable perfeccionar la sistematicidad y organización de las premisas derivadas de los acuerdos fundamentales expresados en el pacto constitucional.

Por último, es recomendable un estudio en el marco de la plausibilidad científica, que desde el objeto del Derecho hasta la ciencia política establezca una nueva doctrina, en la que se analice el diseño actual de la Constitución Política mexicana en el marco de un fundamento teórico para un nuevo diseño institucional, antes de

cualquier intento de una nueva hechura del texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

REFERENCIAS

Badillo, G. (2017). *¿Un gobierno de gabinete o de coalición para México? Hacia un nuevo diseño innovación del sistema presidencial*. Ubijus.

Cámara de Diputados del Congreso de la Unión de México (2024). Sumario de Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por artículo. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Carpizo, J. (1999). *Hacia una nueva constitucionalidad*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Fix-Fierro, H. y Valadés, D. (2017). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto reordenado y consolidado, Ley de Desarrollo Constitucional Anteproyecto*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Hernández, R., Fernández, C. y Baptista, P. (2014). *Metodología de la investigación* (6.^a Ed.). McGraw-Hill.

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). (1999). *Hacia una nueva constitucionalidad*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

idad. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Lasalle, F. (2016). *¿Qué es una Constitución?*

Melgar, M. (2017). *Influencia extranjera y trascendencia internacional. Colección INEHRM. La Constitución de Estados Unidos y la Constitución mexicana de 1917*. México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/13275>

Sánchez-Arcilla, J., Rodríguez, D. y Rubio, J. I. (2021). *Metodología de investigación jurídica del Programa de Doctorado en Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*.

Schmitt, C. (1961). *Teoría de la Constitución*. Editora Nacional.

Tajadura, J. (2018). *La reforma constitucional. Procedimientos y límites*. Marcial Pons.



Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0
Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)

JOSÉ ALFREDO MUÑOZ CARRETO¹
FEDERICO PABLO VÁZQUEZ GARCÍA²

<https://doi.org/10.20983/anuariocicj.2024.10>

FECHA DE RECEPCIÓN: 26 agosto 2023

FECHA DE ACEPTACIÓN: 8 marzo 2024

VIOLENCIA DE GÉNERO Y VIOLENCIA VICARIA. SALVAGUARDA CONSTITUCIONAL

RESUMEN

El objetivo del presente trabajo es mostrar la salvaguarda constitucional de la integridad físico-psicológica de todo ser humano, partiendo de la siguiente interrogante: ¿cuál es la salvaguarda constitucional y legal para la mujer víctima de violencia vicaria? Para dar respuesta, la presente investigación cualitativo-descriptiva se apoya en el método hipotético deductivo; a partir del planteamiento del derecho a la salvaguarda de la integridad física de todo ser humano, siguiendo la Teoría Neoconstitucionalista, se valida mediante el contenido normativo constitucional de proteger la integridad de la mujer y la vida humana de las otras víctimas de violencia vicaria; con sustento en la técnica documental, consistente en la revisión bibliográfica, hemerográfica y lexicográfica, se evidencia la vulneración del derecho humano a la salvaguarda de la integridad psicofísica constitutiva de la vida del ser humano y lleva a cuestionar la derogación de la prohibición de privar de la vida en la norma constitucional, lo cual dificulta enfrentar dos fenómenos actuales, como la violencia de género y la violencia vicaria, en extremo reprochables.

Palabras clave:

Neoconstitucionalismo; violencia de género; violencia vicaria.

1 Profesor investigador del Posgrado en Derecho en la Facultad de Derecho de la BUAP. Correo electrónico: alfredo.munozc@correo.buap.mx; orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4723-3189>

2 Profesor investigador del Posgrado en Derecho en la Facultad de Derecho de la BUAP. Correo electrónico: pablo.vazquezga@correo.buap.mx; orcid: <https://orcid.org/0000-0002-5583-3793>

INTRODUCCIÓN

Este trabajo representa una aproximación sobre la salvaguarda constitucional y legal de la integridad de todo ser humano, pero con énfasis en las víctimas de violencia vicaria, cuyo problema social adquiere relevancia, en México, en 2022, como exigencia de movilizaciones de la sociedad.

Existen varias interrogantes comenzando por entender la raíz de lo que es agresión, violencia y “vicaria”, pero la pregunta principal es: ¿cuál es la salvaguarda constitucional y legal para la mujer víctima de violencia vicaria?, incluso para las víctimas “secundarias” como los descendientes.

Para tal propósito esta investigación sigue una metodología cualitativo-descriptiva. En primer lugar, se sitúa el concepto materia de análisis de violencia vicaria, la cual es una especie de violencia de género en el ambiente familiar, donde se aportan datos cuantitativos sobre la dimensión del problema derivados de la encuesta sobre violencia vicaria y revisión de literatura pertinente.

Acto seguido se realiza el planteamiento teórico-conceptual consistente en los derechos humanos, propio del nuevo constitucionalismo originado en Europa y retomado por México a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, en 2011, con la finalidad de proteger la dignidad de las personas, como es el caso de la mujer. Todo esto mediante la técnica documental consistente en la revisión bibliográfica y lexicográfica, para justificar la salvaguarda constitucional de la mujer en México.

Finalmente, mediante la revisión hemerográfica y lexicográfica, se evidencia la regulación administrativa y, excepcionalmente penal, de la violencia vicaria en las en-

tidades federativas de nuestro país, para la salvaguarda de la vida del ser humano, con énfasis en la de la mujer y demás víctimas de este tipo de violencia, resultando cuestionable la derogación de la prohibición de la privación de la vida en la norma constitucional.

DELIMITACIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO: VIOLENCIA VICARIA

La violencia se usa como un equivalente a la agresión, pero son diferentes. Según Boggon (2006), en términos de las teorías psicoanalíticas y perspectivas evolucionistas, la agresión es una conducta instintiva mediante la cual se manifiesta la agresividad; en contraste, la violencia es una construcción social de ejercicio del poder mediante el empleo de la fuerza para dominar a otro, que implica la relación superior-inferior en función de roles, como padre-hijo, hombre-mujer.

Desde esta mirada las violencias contra la mujer son construcciones sociales también llamadas sexistas, masculinas o de género, pero unificadas en el concepto “violencia contra las mujeres” por ser un término sencillo y claro para cualquier persona, porque visibiliza a las mujeres víctimas de la violencia; y porque es la expresión con mayor consenso social, político y jurídico.

Sin embargo, hombre y mujer son categorías sexuales y, al ser tal, su origen es natural; mientras que los géneros masculino

y femenino son categorías sociales, es decir, son construcciones enraizadas en las estructuras sociales. Es decir, el género es una construcción social, cultural e histórica que se explica en relaciones de poder, el cual está íntimamente ligado a distintas formas de imposición social y cultural de normas, prácticas, valores y símbolos que delimitan pautas sociales (Arévalo et al., 2018).

Bajo estos parámetros de construcción social emerge el concepto de violencia de género. Este tipo de violencia es ejercida por los hombres contra las mujeres, debido a una relación íntima entre victimario y víctima; el primero (género masculino) busca mantener el control y el dominio sobre la segunda (género femenino) mediante conductas físicas, psicológicas o sociales en el ambiente familiar, laboral o doméstico (Casique y Ferreira, 2006).

Como se puede observar, no hay un solo tipo de violencia ni un solo tipo de violencia de género, sino varias violencias que convergen, entre ellas la violencia vicaria en la familia, definida por Vaccaro citada por Gómez (2023) como “aquella violencia secundaria que afecta a una víctima principal, que es la mujer, a través de la acción de ejercer un daño a terceros”; y para la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, también citada por Gómez (2023), “es aquella en la que se utiliza a hijos, hijas y personas significativas para la mujer, como medio para dañarlas o producirles

sufrimiento y que generalmente se produce cuando las víctimas deciden terminar una relación o denunciar la violencia ejercida en su contra”.

La instrumentalización de las hijas(os) como objeto para maltratar y causar dolor a la madre no es un hecho nuevo ni reducido (dañar a la mujer dañando a terceros). Dada su presencia reiterada en las estructuras sociales y la demanda de la población, el legislador ha optado por su inclusión en la ley.

Escuchemos las voces de las mujeres víctimas, sin olvidar que hay más víctimas. De acuerdo con Seifert (2022), el Frente Nacional contra la Violencia Vicaria realizó dos encuestas sobre el reconocimiento de la violencia vicaria en México, entre el 15 de marzo y el 15 de abril de 2022 y, en mayo 2022: 7 de cada 10 mujeres manifestaron sufrir violencia. En el caso concreto que nos ocupa, tenemos:

El agresor, en 86 % de casos encuestados, amenaza con dañar a sus hijas(os); en 82 % ha negado la pensión alimenticia; en 50 % tiene acceso a armas; en 18 % pertenece al servicio público; en 58 % usa tráfico de influencias; en 67 % alarga el proceso legal; en 81 % tiene una ventaja económica; en 62 % simula actos jurídicos o falsifica documentos; y 9 de 10 agresores inician trámites contra la mujer.

En contraste, la mujer víctima en 50 % de los casos ha sido amenazada de muerte; en 59 % se vio obligada a salir de su

domicilio familiar; solo en 30 % cuenta con recursos económicos adecuados y suficientes para enfrentar los procesos legales; en 57 % son denunciadas por violencia familiar; en 71 % también ha sufrido violencia institucional. En cuanto a los descendientes, en 81 % las hijas(os) son sustraídos; en 71 % sufrían violencia por el agresor; finalmente, el promedio para recuperar a las hijas(os) oscila entre un año o un año y medio.

JUSTIFICACIÓN TEÓRICO-CONCEPTUAL DE LA VIOLENCIA VICARIA

El neoconstitucionalismo se deriva de la tradición constitucional europea de los últimos cincuenta años (Santiago, 2008) y representa un cambio significativo en la concepción, interpretación y aplicación de la Constitución; si antes de 1945, a nivel mundial, o antes de 2011, en México, era un instrumento político, ahora es un instrumento jurídico y dinámico para garantizar los derechos y principios fundamentales de la persona mediante mecanismos de control constitucional/convencional y la consolidación de un Poder Judicial independiente y fortalecido.

Según Romero (2017), el neoconstitucionalismo es un modelo integral que explica la transformación de la tradición formal del derecho a la Constitución como norma jurídica conformada por principios y valores, y de texto abierto para respaldar el Derecho, al Estado y sus actividades. Se

centra en la dignidad de la persona humana y, para nuestros fines, en la mujer (y la niñez) como grupo vulnerable en México, quien históricamente ha sido víctima de estructuras patriarcales.

El nuevo papel de la Constitución desplaza el Estado de derecho por el Estado constitucional y democrático de derecho, incorpora nuevos derechos al sistema de principios como criterios rectores de las acciones en el ámbito público y privado, conserva el Principio de Supremacía Constitucional, proporciona instrumentos de garantía para hacer valer los derechos humanos y otorga amplias facultades al juzgador para proteger mediante control difuso o convencional con la debida aportación del legislador.

La cultura de paz, principios, valores y derechos humanos forma parte de este nuevo Estado constitucional de derecho para enfrentar la violencia en el tejido social en general y en la familia en particular. En el caso de la violencia vicaria importa considerar los principios constitucionales de propersona, la igualdad sustantiva entre el hombre y la mujer, y el interés superior de la niñez en congruencia con los bloques de legalidad, constitucionalidad y convencionalidad.

Así que las instituciones destinadas a legislar, así como las encargadas de la atención y acceso a la justicia, deben crear la legislación relativa a la violencia vicaria, o existiendo, se deben emitir las determi-

naciones, resoluciones y sentencias para garantizar los derechos humanos de las mujeres y el interés superior de la niñez.

SALVAGUARDA CONSTITUCIONAL CONTRA LA VIOLENCIA VICARIA EN MÉXICO

De acuerdo con la tesis 1a. CXXXVI/2017 (10a.), de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (2017), el legislador de Puebla, al tipificar la violencia familiar en el artículo 284 Bis del Código Penal del Estado, sopesa adecuadamente la integridad personal y la especial situación de vulnerabilidad de quienes conviven en relaciones afectivamente significativas, y que el derecho penal debe ser la última respuesta —recurso— en un Estado democrático social de derecho como el nuestro, pero también reconoce que en el entorno familiar, aun siendo un ámbito de solidaridad y ayuda mutua, ocurren actos de violencia, particularmente contra quienes están en desventaja por razones de sexo, género, discapacidad, edad o padecen otras formas de opresión que también se manifiestan dentro de la familia.

Estos actos de violencia demandan la intervención estatal en la forma de pretensión punitiva para la protección de bienes jurídicos, la prevención general y la específica en la familia como un bien valioso, y las relaciones y arreglos que en ella se generan como un espacio de interés para el Estado, para emprender acciones protec-

toras de la integridad de quienes conviven en ese ámbito.

Así, el Estado reconoce su responsabilidad de intervenir en el espacio privado para garantizar el bienestar y la seguridad de las personas sujetas a su jurisdicción, para asegurar el derecho a una vida libre de violencia en la familia en cumplimiento del mandato constitucional y convencional de protección y salvaguarda. Hasta aquí la tesis.

En esa tesitura, en términos de los artículos 1, 4, 14, 40 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para la salvaguarda constitucional de la vida e integridad de las mujeres (y los descendientes) frente al poder de los hombres en Puebla, se legisla sobre violencia vicaria por la afectación de ella, derivada del daño a terceros (descendientes) en congruencia con el sistema de derechos humanos de un Estado democrático de derecho, según el artículo 1 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2007) y el principio constitucional del interés superior de la niñez.

REGULACIÓN LEGAL DE LA VIOLENCIA VICARIA EN MÉXICO

En 2020 la cndh recibió numerosas solicitudes de apoyo e intervención por parte de mujeres víctimas de violencia vicaria. En respuesta, las entidades federativas de México optaron por su regulación administrativa (y excepcionalmente penal).

En 2022 se adicionó la violencia vicaria en la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia en Zacatecas; en el Código Penal para el Estado de Hidalgo; en la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia en Campeche; en la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia en Yucatán; en la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia en el Estado de México; en la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia en Baja California Sur; en la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia en Sinaloa; en la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia en San Luis Potosí; y en 2023 en la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia en Morelos y en la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia en Colima. Nos limitaremos al caso del estado de Puebla.

De acuerdo con la fracción IV del artículo 5 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, la violencia de género es la violencia contra las mujeres, que consiste en “Cualquier acción u omisión, basada en su género, que les cause daño o sufrimiento psicológico, físico, patrimonial, económico, sexual o la muerte tanto en el ámbito privado como en el público”.

En la citada Ley, se advierte que hay varios tipos de violencia. El artículo 6 destaca la violencia psicológica (celos, insultos, humillaciones, indiferencia, infidelidad y

otros casos), violencia física, violencia patrimonial (transformación, sustracción, destrucción, retención o distracción de valores), violencia económica (control del salario), violencia sexual y otras formas análogas que afecten la dignidad, integridad o libertad de las mujeres.

Asimismo, a lo largo de la Ley se destacan varias modalidades, formas, manifestaciones o ámbitos en los que se presenta la violencia contra las mujeres: laboral y docente, en la comunidad, institucional, política, digital y mediática, feminicida y familiar.

La violencia familiar es un tipo particular de violencia que el artículo 7 de la Ley que nos ocupa define como

el acto abusivo de poder u omisión intencional, dirigido a dominar, someter, controlar, o agredir de manera física, verbal, psicológica, patrimonial, económica y sexual a las mujeres, dentro o fuera del domicilio familiar, cuya persona agresora tenga o haya tenido relación de parentesco por consanguinidad o afinidad, de matrimonio, concubinato o mantengan o hayan mantenido una relación de hecho.

La particularidad de la violencia contra la mujer en la familia tiene que ver con lo siguiente: la mujer es víctima de violencia no solo en el exterior de la familia, sino en el interior de ella; no solo en una moda-

lidad de violencia, sino en una multiplicidad dentro del hogar (psicológica, física, sexual), lo cual explica la creación legislativa para la diversidad de ámbitos, con énfasis en la familia.

La mencionada regulación de violencia familiar tiene alcance administrativo, la cual se extiende con esa misma naturaleza a través de otras leyes, como la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores y la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes a nivel federal, las cuales se replican en las entidades federativas.

Adicionalmente, existe el tipo penal de violencia familiar. En el artículo 343 Bis del Código Penal Federal, se lee:

Comete el delito de violencia familiar quien lleve a cabo actos o conductas de dominio, control o agresión física, psicológica, patrimonial o económica, a alguna persona con la que se encuentre o haya estado unida por vínculo matrimonial, de parentesco por consanguinidad, afinidad o civil, concubinato, o una relación de pareja dentro o fuera del domicilio familiar.

Asimismo, el artículo 284 Bis del Código Penal del Estado Libre y Soberano de Puebla considera violencia familiar a

la agresión física, moral o patrimonial de manera individual o reiterada que se

ejercita en contra de un miembro de la familia por otro integrante de esta, con la afectación a la integridad física o psicológica o de ambas, independientemente de que puedan producir afectación orgánica.

Es evidente que el tipo penal no se reduce a la protección de la mujer en la familia, pues busca salvaguardar la vida e integridad de todos los integrantes de la familia, es decir, sanciona la violencia “contra cualquier integrante de la familia que se encuentre habitando en la misma casa de la víctima”.

Además de las medidas administrativas y penales recientemente se agregó otro tipo de violencia contra la mujer en la familia de naturaleza administrativa. En la fracción IX del artículo 2 de la Ley de Prevención, Atención y Sanción de la Violencia Familiar para el Estado de Puebla, el 03 de agosto de 2022, se incorporó la violencia vicaria consistente en “todo acto u omisión intencional, con el objeto de causar daño a la víctima a través del perjuicio, maltrato, descuido y/o manipulación de las hijas y los hijos; así como el daño o menoscabo del vínculo filial con la víctima”, entendida por esta a la mujer, según la Ley para el Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Puebla (2007).

Se trata de una manifestación de violencia por quien mantiene o mantuvo una

relación afectiva o sentimental de pareja con la víctima, que por sí o por encargo utiliza a las hijas(os) de la víctima como instrumento para causarle daño. Incluso, se equipara a ese tipo de violencia “la que se realice hacia un ascendiente directo por consanguinidad o afinidad hasta el tercer grado, dependiente económico de la víctima, o un adulto mayor que se encuentre al cuidado de la víctima”.

Este tipo de violencia familiar contra la mujer literalmente se reitera en la fracción VII del artículo 10 de la Ley para el Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Puebla (2007) y en la Ley de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Puebla (2015). Por su parte, la fracción IV del artículo 291 del Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Puebla agrega: “la autoridad competente podrá emitir los actos de protección y de urgente aplicación de manera precautoria o cautelar, en función del interés superior de la víctima”, de acuerdo con la Ley para el Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Puebla (2007) y demás legislaciones aplicables.

CONCLUSIÓN

Este trabajo da cuenta de la violencia contra la mujer en la familia en la modalidad de violencia vicaria. Se trata de una violencia que no recae directamente en la mujer víctima, sino en un tercero (con vín-

culo principalmente familiar), pero que sí le genera una afectación de dolor y sufrimiento. Si bien hemos hablado de muchos tipos y modalidades de violencia, lo cierto es que la violencia vicaria es la expresión más inhumana e impensable de la violencia de género.

Se destacan las razones teórico-conceptuales desde el nuevo constitucionalismo, que reconoce los derechos humanos de las personas de modo progresivo y genera mecanismos de protección, como en el caso de la violencia vicaria, lo cual justifica el avance en su regulación administrativa y, excepcionalmente penal, en las entidades federativas; no obstante, sigue resultando cuestionable la derogación de prohibir la privación de la vida en el artículo 14 de la norma constitucional mexicana de 1917, lo cual se deja pendiente para un debate más profundo.

BIBLIOGRAFÍA

- Arévalo, K., Chellew, E., Figueroa-Cofré, I., Arancibia, A. y Schmied, S. (2018). Ni pobre diablo ni candy: violencia de género en el *reggaeton*. *Revista de Sociología*, 33(1), 7-23. <https://revistadesociologia.uchile.cl/index.php/RDS/article/view/51797/54452>
- Boggon, L. S. (2006). Violencia, agresividad y agresión: una diferenciación necesaria. XIII Jornadas de Investigación y Segundo Encuentro de Investigadores en Psicología del Mercosur. Facultad de Psicología de la Universidad de Buenos Aires. <https://www.aacademica.org/000-039/357>
- Casique, L. y Ferreira, A. R. (2006). Violencia contra mujeres: reflexiones teóricas. *Revista Latino-am Enfermagem*, 14(6). <https://www.scielo.br/j/rlae/a/PKjsM9ngxJXf7VTpHkx-4GGs/?lang=es&format=pdf>
- Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Puebla. 01 de junio de 1985. Portal Gobierno de Puebla. <https://ojp.puebla.gob.mx/legislacion-del-estado/item/448-codigo-civil-para-el-estado-libre-y-soberano-de-puebla>
- Código Penal del Estado Libre y Soberano de Puebla. 01 de enero de 1987. Portal Gobierno de Puebla. <https://ojp.puebla.gob.mx/legislacion-del-estado/item/375-codigo-penal-del-estado-libre-y-soberano-de-puebla>
- Código Penal Federal (CPF). 14 de agosto de 1931. Portal Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPF.pdf>
- Gómez Luna, M. F. (2023, 28 de febrero). Violencia vicaria: la expresión más cruel de la violencia de género. *Revista Abogacía*. <https://www.revistaabogacia.com/violencia-vicaria-la-expresion-mas-cruel-de-la-violencia-de-genero/>
- Ley para el Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Puebla. 26 de noviembre de 2007. Portal Gobierno de Puebla. <https://ojp.puebla.gob.mx/legislacion-del-estado/item/218-ley-para-el-acceso-de-las-mujeres-a-una-vida-libre-de-violencia-del-estado-de-puebla>

- Ley de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Puebla. 03 de junio de 2015. Portal Gobierno de Puebla. <https://ojp.puebla.gob.mx/legislacion-del-estado/item/153-ley-de-los-derechos-de-las-ninas-ninos-y-adolescentes-del-estado-de-puebla>
- Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. 01 de febrero de 2007. Portal Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAMVLV.pdf>
- Ley de Prevención, Atención y Sanción de la Violencia Familiar para el Estado de Puebla. 03 de agosto de 2022. Portal Gobierno de Puebla. <https://ojp.puebla.gob.mx/legislacion-del-estado/item/163-ley-de-prevencion-atencion-y-sancion-de-la-violencia-familiar-para-el-estado-de-puebla>
- Romero Martínez, J. M. (2017). *Estudios sobre la argumentación jurídica principalista. Bases para la toma de decisiones*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/12849>
- Santiago, A. (2008). *Neoconstitucionalismo*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. <https://ancmyp.org.ar/user/files/02neoconstitucionalismo.pdf>
- Seifert, J. (2022, 30 de mayo). Segunda entrega de la Encuesta Nacional: “Reconocimiento de la violencia vicaria en México”. Frente Nacional contra Violencia Vicaria. <https://www.fncvv.com/post/segunda-entrega-de-la-encuesta-nacional-reconocimiento-de-la-violencia-vicaria-en-m%C3%A9xico>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). (2017, octubre). Primera Sala. Tesis 1a. CXXXVI/2017 (10a.) Violencia familiar. Con la incorporación de esta figura típica en el artículo 284 Bis del Código Penal del Estado de Puebla, el legislador cumple con el mandato constitucional de ocuparse de un bien jurídico valioso (la familia), sobre el que guarda una relación instrumental de protección y salvaguarda. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2015243>



Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0
Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)

JOSÉ MANUEL LÓPEZ LIBREROS¹

<https://doi.org/10.20983/anuariocicj.2024.11>

FECHA DE RECEPCIÓN: 23 agosto 2023

FECHA DE ACEPTACIÓN: 8 marzo 2024

APLICACIÓN JUDICIAL EN MÉXICO DE LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES EN DERECHOS HUMANOS

Judicial application of international human rights standards in Mexico

RESUMEN

El bloque de derechos humanos implica la positivización de normas, el reconocimiento de derechos y una interpretación adecuada por parte de los poderes estatales. En México, el respeto, protección, garantía y promoción de los derechos humanos parten de un mandato legal sustentado en la Constitución y el derecho internacional de los derechos humanos, que, junto con los Principios de Progresividad, *Propersona* y Subsidiariedad, suponen un escenario de interacción de fuentes de diverso origen que deben ser aplicadas por los jueces al momento de resolver. En la presente investigación se parte de la idea de que la labor judicial es crucial para conducir la interacción de fuentes nacionales e internacionales, para, a través del reconocimiento y aplicación de los estándares, facilitar el reconocimiento y perfeccionamiento de los derechos. Como objetivo central se analizaron casos emblemáticos de la 9.^a a la 11.^a Épocas Judiciales, por lo que se refiere a la aplicación de fuentes internacionales en la resolución de casos, y así abstraer de manera deductiva los principios y métodos utilizados para la resolución de casos, a través de la aplicación de estándares internacionales. Como resultados: a) se identificaron parámetros de aplicación al reconocimiento y caracterización de derechos humanos; y b) se identificó la conformación del bloque de derechos con la intervención subsidiaria del derecho internacional de los derechos humanos, a través de la resolución de casos concretos. De lo anterior, se dejó patente la relevancia adquirida por el Poder Judicial Federal en la interpretación progresiva del reconocimiento de los derechos humanos.

Palabras clave: Derecho internacional de los derechos humanos; derechos humanos; estándares internacionales; jurisprudencia.

¹ Profesor investigador titular, Departamento de Derecho, Centro de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad Autónoma de Aguascalientes, México. Doctor en Derecho por la Universidad Carlos III de Madrid, España. Reconocimiento snii Nivel I Conahcyt; Perfil Prodep, sep. Correo electrónico: manuel.lopezl@edu.uaa.mx; orcid: 0000-0001-5110-6794.

APLICACIÓN JUDICIAL

EN MÉXICO DE LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES EN DERECHOS HUMANOS

ABSTRACT

The block of rights that implies respect for human rights implies the positivization of norms, the recognition of rights as well as an adequate interpretation by the State powers. In Mexico, the respect, protection, guarantee and promotion of human rights is based on a legal mandate supported by the Constitution and international human rights law, which together with the Principles of Progressivity, *Pro Person*, and Subsidiarity, imply a scenario of interaction of sources of diverse origin that must be applied by judges at the time of ruling. This research is based on the idea that judicial work is crucial to conduct the interaction of national and international sources to facilitate the recognition and improvement of rights through the recognition and application of standards. As a central objective emblematic cases from the 9th to 11th Judicial Epochs were analyzed regarding the application of international sources in the resolution of cases, and thus deductively abstracting the principles and methods used for the resolution of cases through the application of international standards. As results, a) parameters of application to the recognition and characterization of human rights were identified; and b) the conformation of the block of rights with the subsidiary intervention of international human rights law through the resolution of concrete cases was identified. From the above, the relevance acquired by the Federal Judiciary in the progressive interpretation of the recognition of human rights became evident.

Keywords: Case law; human rights; International human rights law; International standards.

INTRODUCCIÓN

Desde hace varios años, México está viviendo un proceso de apertura en materia de derechos humanos. En este contexto, el ordenamiento jurídico nacional se ha visto enriquecido en la conformación del catálogo de derechos humanos en virtud de reformas constitucionales, armonizaciones normati-

vas, recepción de fuentes internacionales y novedosas herramientas de argumentación. A causa de lo anterior, el proceso de apertura jurídica no solo robustece el marco normativo, sino que también lleva aparejado el reto técnico del manejo solvente de fuentes y criterios internacionales en derechos humanos. Con lo anterior como referencia, en el presente trabajo se partió de la premisa de que los estándares internacionales fungen como elementos dinámicos y configuradores de los derechos humanos. El trabajo fue documental y deductivo, donde se abordaron teorías, instrumentos internacionales y técnicas de interpretación relacionados con la incidencia de los estándares internacionales en el reconocimiento y materialización de los derechos humanos mediante la jurisprudencia mexicana correspondiente de la 9.^a a la 11.^a Época Judicial. El desarrollo de la investigación se sujetó a los siguientes epígrafes: 1. Contexto de los derechos humanos en el sistema jurídico mexicano, 2. Los derechos humanos como parte de un ordenamiento dinámico y de vocación universal, 3. El estándar internacional como parámetro de regularidad, 4. Algunos referentes judiciales en la aplicación de estándares internacionales en materia de derechos humanos, para abordar los Resultados y discusión y las Conclusiones. Para efectos prácticos, en este trabajo se utilizaron indistintamente los conceptos

de derechos humanos y derechos fundamentales.

1. CONTEXTO DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO

Los derechos humanos tienen distintas dimensiones y una de ellas es la legal. Desde el ámbito jurídico podemos conceptualizar los derechos humanos como

todas aquellas facultades, prerrogativas y libertades fundamentales que tiene una persona por el simple hecho de serlo, sin las cuales son se puede vivir como ser humano, y que además pueden llegar a reconocerse y garantizarse por el sistema normativo. (López Libreros, 2019, p. 17)

Conviene subrayar que las disposiciones y textos sobre derechos humanos, aunque esencialmente legales, también tienen un componente moral, y que, como tales, obligan a los estados con los individuos y la comunidad, así como frente a la propia sociedad internacional.

Como ha sido reconocido por la doctrina y la jurisprudencia, los derechos fundamentales gozan de cualidades subjetivas y objetivas. La primera, por lo que se refiere a conformar un derecho subjetivo oponible al Estado y a terceros, mientras que la segunda implica que los derechos humanos son principios que orientan e inspiran al propio ordenamiento legal (1a./J).

43/2016 (10a.), 2016). Como principios, los derechos humanos se presentan como declaraciones fundamentales, abstractas, de redacción laxa, que deben interpretarse por el operador jurídico para materializarse en políticas públicas, normas jurídicas y actos de autoridad. De esta manera, el derecho humano se materializa en disposiciones específicas, reglas, que pueden incidir de manera directa en el goce del derecho y ejercicio de las prerrogativas que lo contienen.

En el caso de México, los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales conforman un bloque normativo, que posteriormente se desarrolla en políticas, normas específicas o actos de autoridad, cuya aplicación incide en un ámbito interno del Estado y otro externo. En el ámbito interno del Estado, los derechos humanos regulan e informan las relaciones de subordinación (Estado-particular) y las de coordinación (particular-particular); mientras que en el ámbito externo las normas de derechos humanos delimitan la interacción del Estado mexicano en el cumplimiento de obligaciones internacionales respecto de personas y otros sujetos de derecho internacional, como los Estados y organizaciones internacionales.

En materia de derechos humanos, el artículo 1.º de la Carta Magna se erige como una pieza clave de la estructura jurídica estatal, ya que en esta disposición se esta-

blecen obligaciones a cargo del Estado y sus órganos, así como formas de cumplirlas, y en todo ello se detecta un importante componente internacional: la remisión de tratados internacionales y la interpretación conforme de los actos (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917). Baste recordar que los tratados en materia de derechos humanos son derecho nacional al estar conforme a la Constitución y haber cumplido con el proceso formal de creación, y que, a la vez, son fuentes de obligaciones internacionales (López Libreros, 2018). Por ende, en las obligaciones de reconocer y proteger los derechos humanos, el respeto de sus principios (universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad), así como la forma de interpretar (*propersona* y conforme a tratados) (Carbonell y Salazar, 2011; Ferrer Mac-Gregor, 2011), se ubica un referente internacional. En esta tesitura, y también ya establecido por la jurisprudencia, entre las fuentes interna y la internacional en derechos humanos no existe una relación de jerarquía.

No obstante lo anterior, no se puede desconocer el papel sustancial de la Constitución Política en la estructuración jurídica como piedra angular del sistema normativo, a la vez que punto de coordinación con la esfera internacional. Por ello, es que la recepción de fuentes y el perfeccionamiento del sistema jurídico nacional no puede hacerse en detrimento de las fuen-

tes locales, lo que implica adoptar una postura teórica y práctica más cercana al monismo moderado en la que predomine la subsidiariedad (Carozza, 2003). Más aún, conforme a la doctrina internacional y como recientemente se resolvió por la Corte Interamericana de Derechos humanos en el asunto “Tzompaxtle Tecpile y otros vs. México” (2022), el derecho nacional no puede justificar el incumplimiento del ordenamiento internacional (en el caso concreto, referente a la figura procesal del arraigo y prisión preventiva); sentencia que reitera la necesidad del contraste de las normas locales con el parámetro internacional.

En este sentido, el operador jurídico debe considerar que la norma internacional se ejecuta en el ámbito local y que, además, generar el contraste de las normas permite identificar la más progresiva hacia la protección de los derechos humanos. De esta forma, el repertorio de derechos humanos implica el manejo de fuentes jurídicas locales e internacionales, en las que operan principios, reglas y técnicas para reconocer de manera objetiva el Derecho y reclamarlo ante la autoridad competente.

2. LOS DERECHOS HUMANOS COMO PARTE DE UN ORDENAMIENTO DINÁMICO Y DE VOCACIÓN UNIVERSAL

Los derechos humanos obedecen a la dinámica de la sociedad, y, por ende, los ins-

trumentos que los contienen deben ser interpretados como instrumentos vivos que faciliten el reconocimiento y goce de los derechos por las personas. No basta que la conjugación de la norma constitucional con el tratado genere un bloque normativo de referencia para las autoridades, sino que debe ser una manifestación de aspiraciones sociales y valores de respeto a la dignidad de las personas, en un contexto y tiempo determinados. Por lo anterior, los tratados en la materia pueden entenderse

como principios normativos positivizados (*hard law*) que, a su vez, requieren desarrollo posterior para determinar su alcance y sentido efectivo; ese ajuste a la realidad y al momento histórico se puede dar a través de la interacción con otros instrumentos y fuentes internacionales (*soft law*: declaraciones, principios, guías modelo, doctrina, entre muchos otros actos de naturaleza normativa diversa). (López Libreros, 2019, p. 72)

De tal suerte que la conjugación de la disposición constitucional, con el tratado y otros instrumentos internacionales, permita que el derecho humano se identifique y sea aplicable a la realidad.

Ahora bien, cabe preguntarse si los derechos humanos, al ser productos históricos, ¿pueden ser universales? Precisamente derivada de esta cuestión de la universalidad y las especificidades culturales fue que la

propia Organización de las Naciones Unidas (ONU) estableció en la Declaración y Programa de Acción de Viena, que si bien los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes, siempre

debe tenerse en cuenta la importancia de las particularidades nacionales y regionales, así como de los diversos patrimonios históricos, culturales y religiosos, pero los Estados tienen el deber, sean cuales fueren sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales. (ONU, 1993)

De lo anterior se desprende que el llamado es una aplicación del Principio de la Universalidad, sí, pero como una perspectiva flexible y ajustable al entorno, que, en definitiva, permita al Estado respetar el derecho y aplicarlo conforme a su especificidad cultural. En este sentido es que el establecimiento de estándares internacionales evidencia el proceso de diálogo continuo de todos los sectores de la sociedad (Mutua, 2016) y, en concreto, debe implicar un proceso que debe dejar patente la necesidad de que los derechos respondan a la idiosincrasia, especificidad y necesidades de las personas en México.

3. EL ESTÁNDAR INTERNACIONAL COMO PARÁMETRO DE REGULARIDAD

El grado de interdependencia y conexión del mundo implica nuevos retos para las comunidades, las organizaciones y las personas, ya que este fenómeno impacta directamente en cómo conducen sus relaciones personales, sociales, económicas e institucionales. Con el desmembramiento de barreras, tanto físicas como culturales, lo que antes era considerado aceptable ahora puede significar una vulneración de derechos, y en esta escena de relaciones los estándares se erigen como herramientas flexibles (Casas, 2016, pp. 1-2) que conforman un “sistema de derechos en acción” (Serrano, 2013). Como fuentes normativas y criterios de interpretación, los estándares internacionales abonan la conformación de los conceptos de bloque y parámetro de regularidad constitucional, ya que, en todo caso, el operador jurídico para actualizar el Derecho en un contexto tendrá que hacer la operación de contraste entre la disposición interna y la internacional, para lograr así la conformación de la norma, aquella que, conforme al mandato constitucional, suponga la más beneficiosa para la persona.

Es importante tener en cuenta que una característica de los derechos humanos es que son obligatorios y, por lo tanto, justiciables, con independencia de si se califi-

can como civiles y políticos, de naturaleza social, o bien, de solidaridad. En este sentido, y especialmente por los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA), los estándares internacionales resultan relevantes para determinar la aplicación en un contexto social determinado (Abramovich y Courtis, 2004; Carbonell y Ferrer Mac-Gregor, 2014).

Los estándares en derechos humanos son fuentes de derecho internacional. Se conforman en diversos procesos creativos que, por necesidad, deben de vincularle a una fuente primaria de derecho internacional reconocida por el Estado mexicano, como pueden ser los tratados (Becerra Ramírez, 2017). En el proceso de generación, los estándares internacionales pueden adoptar distintas formas como interpretación autorizada del *hard-law*, por ejemplo, sentencias de cortes internacionales, declaraciones de organizaciones internacionales, directrices, observaciones o recomendaciones emitidas por órganos especializados, entre otras. Los estándares en materia de derechos humanos se pueden vincular como normas *soft-law* (Castro Novoa, 2014), bien como parámetros para alcanzar el derecho o, en su caso, como la evidencia de la gestación de un nuevo derecho. Como ya ha sido reconocido en jurisprudencia nacional, el estándar internacional se convierte en una fuente jurídica de origen externo, que si bien puede no ser directamente obligatoria deviene

“jurídicamente relevante” para reconocer la dimensión normativa del derecho en cuestión. Lo anterior implica que, una vez reconocido el estándar, este se vincula con la norma de la cual se deriva o, dicho de otra forma, la inaplicación de un estándar internacional en materia de derechos humanos debe argumentarse sólidamente.

4. ALGUNOS REFERENTES JUDICIALES EN LA APLICACIÓN DE ESTÁNDARES INTERNACIONALES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

En el Estado mexicano el Poder Judicial juega un papel fundamental en el reconocimiento y protección de los derechos humanos, bien a través de la solución de amparos, controversias y acciones de inconstitucionalidad, así como por el control difuso que realizan los tribunales ordinarios. Mediante la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación se han ido recibiendo fuentes internacionales, métodos y técnicas, que han favorecido el desarrollo de los derechos humanos en el país. Situación que, además, se ha ido apuntalando con reformas constitucionales, armonizaciones legislativas y algunas políticas en cuyo contenido se puede identificar el tratamiento horizontal de los derechos humanos. De tal suerte que, en la práctica, es cada vez más común que los operadores jurídicos apliquen los estándares internacionales en la fundamentación de sus argumentos y actos. A continuación, se re-

fiere alguna jurisprudencia que evidencie el uso de estándares en la explicitación de un derecho, delimitación del contenido mínimo, el reconocimiento de un derecho emergente, así como la ampliación de un derecho humano ya reconocido. Es importante recordar que los principales estándares se derivan de la participación de México en los sistemas universal e interamericano de derechos humanos.

El contenido de un derecho se puede explicitar a través de los estándares internacionales, como el caso del derecho humano a la vivienda digna (1a. CXLVI-II/2014 (10a.), 2014). Con la tesis “Derecho fundamental a una vivienda digna y decorosa. Su contenido a la luz de los tratados internacionales”, en la que se recurre a diversos instrumentos internacionales, se fija a nivel local la extensión del artículo 4, párrafo séptimo constitucional en relación con el artículo 11, numeral 1, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; donde se determina que

se concluye que el derecho fundamental a una vivienda digna y decorosa, tiene las siguientes características: (a) debe garantizarse a todas las personas; (b) no debe interpretarse en un sentido restrictivo; (c) para que una vivienda se considere “adecuada” requiere contar con los elementos que garanticen un nivel mínimo de bienestar a quien la habite, esen-

cialmente, una infraestructura básica adecuada, que proteja de la humedad, la lluvia, el viento, así como riesgos estructurales, con instalaciones sanitarias y de aseo, un espacio especial para preparar e ingerir los alimentos, espacio adecuado para el descanso, iluminación y ventilación adecuadas, acceso al agua potable, electricidad, y drenaje; y, (d) los Estados deben adoptar una estrategia nacional de vivienda para alcanzar el objetivo establecido en el pacto internacional de referencia, así como tomar e implementar las medidas legislativas, administrativas, presupuestarias y judiciales adecuadas para la realización plena de dicho derecho, dentro de las cuales está asegurar a la población recursos jurídicos y mecanismos judiciales para que los gobernados puedan reclamar su incumplimiento, cuando las condiciones de las viviendas no sean adecuadas o sean insalubres.

El estándar internacional ayuda a delimitar el contenido mínimo del derecho humano y, con ello, establecer el margen en función al cual la autoridad puede restringirlo sin que implique una vulneración o regresión. Por ejemplo, al tomar como base los instrumentos emitidos por la ONU, interpretados en relación con el artículo 18 constitucional y normatividad nacional, por lo que toca a la modificación de calendarios para la comunicación tele-

fónica de internos de centros de readaptación social con el exterior (*PC.III.P. J/3 P (10a.)*, 2015). La jurisprudencia de referencia tiene el rubro “Llamadas telefónicas. la modificación del calendario para que los internos de un Centro de Readaptación Social las realicen hacia el exterior disminuyendo el periodo en el que se podrán verificar, no transgrede el principio de progresividad y no regresión”.

Mediante el estándar también se puede reconocer un derecho emergente, como el derecho a la movilidad dentro de un derecho a la ciudad (López Libreros, 2022). Así, a través de la tesis aislada con el rubro “Estacionamiento público construido por un municipio. Para acreditar el interés legítimo suspensivo en el amparo promovido contra su demolición, el quejoso debe demostrar tener una posición especial frente al orden jurídico, a la luz del derecho a la movilidad cuya tutela pretende” (XXVI-I.3o.63 A (10a.), 2018), en la resolución del asunto se citan estándares que dan forma a este derecho; en concreto, en

los artículos XIII de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad y 7, numeral 8, de la Declaración Universal de Derechos Humanos Emergentes, se advierte que el derecho a la movilidad se definió como aquel de toda persona y de la colectividad, a disponer de un sistema integral de movilidad de calidad y aceptable, suficiente y accesible que, en con-

diciones de igualdad y sostenibilidad, permita el efectivo desplazamiento de todas las personas en un territorio para la satisfacción de sus necesidades y pleno desarrollo.

A través del estándar, se puede ampliar un derecho humano, por ejemplo, a no ser privado de la vida (*1a./J. 35/2023 (11a.)*, 2023). Es el caso, como fue sentado por jurisprudencia, del Protocolo de Minnesota, que como instrumento internacional fija directrices para investigar exhaustiva y objetivamente las ejecuciones extrajudiciales, el cual se considera como un documento no obligatorio, pero que es “jurídicamente relevante que ayuda al respeto y cumplimiento de derecho y obligaciones contenidos en el parámetro de regularidad constitucional” y que, en definitiva, ayuda a “desarrollar, maximizar y potencializar” el cumplimiento pleno diversos derechos humanos, entre ellos, del derecho humano a no ser privado de la vida arbitrariamente. Jurisprudencia que tiene el rubro “Protocolo de Minnesota. Contiene directrices para investigar efectivamente ejecuciones extrajudiciales”.

A través de los estándares internacionales, se fija el contenido normativo de un derecho en cuanto a libertades, obligaciones y naturaleza, como en el caso del derecho humano al agua (*1a./J. 78/2023 (11a.)*, 2023). En una tesis jurisprudencial, la Pri-

mera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló que

[l]as “libertades” consisten en el derecho a mantener el acceso a un suministro de agua necesario para ejercerlo y a no ser objeto de injerencias arbitrarias, como no sufrir cortes arbitrarios en su suministro o a no contaminar los recursos hídricos. En cambio, los “derechos” comprenden el acceso a un sistema de abastecimiento y gestión del agua que ofrezca a la población iguales oportunidades para disfrutarla. Además, –como se anticipó– el agua debe recibir trato como bien social y cultural, y nunca fundamentalmente como un bien económico. Así, las obligaciones a las que ya se hizo mención tienden a garantizar el efectivo ejercicio y goce de este derecho humano.

Para lo anterior, se utilizaron estándares derivados de una observación general del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU en relación con el artículo 4 constitucional.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

El trabajo realizado fue analítico, documental y deductivo, en el que el estudio de la doctrina, las fuentes internacionales y la jurisprudencia nacional permitió identificar cómo, con la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación, se han recibido estándares internacionales en derechos

humanos. Con la actividad jurisprudencial se deja patente que, en la dinámica de aplicación de las fuentes internacionales, como los tratados y sus interpretaciones autorizadas, se ha delimitado el contenido de derechos, sus características y su evolución hacia mayores cotas de protección. Especialmente relevante resulta el papel de “lo internacional” en cuanto a las fuentes, métodos y técnicas para perfeccionar los derechos humanos en México.

CONCLUSIONES

1. Las normas de derechos humanos, sean reconocidas por la Constitución o en tratados, son distintas de los estándares internacionales; no obstante, en función de estos últimos, se puede reconocer y desarrollar el sentido y alcance de los derechos humanos.
2. Los estándares internacionales generalmente se derivarán de normas *soft-law* y deben estar vinculados con instrumentos *hard-law*, como los tratados en materia de derechos humanos.
3. Con los estándares internacionales se facilita el cumplimiento de contenido mínimo del derecho humano dentro de un contexto social, económico e institucional determinado, o bien, reconocer el derecho, identificar el contenido del derecho, así como incluir técnicas de reconocimiento.
4. Los estándares internacionales permiten interpretar judicialmente cuál es el parámetro de regularidad constitucional

que conforma las normas constitucionales de derechos humanos y, con ello, abonan a la justiciabilidad de los derechos.

5. A través de la resolución de casos concretos, vía mecanismos de protección constitucional, el Poder Judicial de la Federación, como parte del Estado mexicano, ha ido recibiendo los estándares internacionales en derechos humanos y, con ello, se ha abonado al perfeccionamiento del catálogo de derechos.

REFERENCIAS

- Abramovich, V. y Courtis, C. (2004). *Los derechos sociales como derechos exigibles* (2.^a ed.). Editorial Trotta.
- Becerra Ramírez, M. (2017). *Las fuentes contemporáneas del derecho internacional*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Carbonell, M. y Ferrer Mac-Gregor, E. (2014). *Los derechos sociales y su justiciabilidad directa* (1.^a ed.). Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; Editorial Flores.
- Carbonell, M. y Salazar, P. (2011). *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Carozza, P. G. (2003). Subsidiarity as a Structural Principle of International Human Rights Law. *Scholarly Works*, 564. http://scholarship.law.nd.edu/law_faculty_scholarship
- Casas, I. C. (2016). The New Collection. *The New Collection*, 11, 17-22.
- Castro Novoa, L. M. (2014). *Fragmentación, "soft law" y sistema de fuentes del derecho internacional de los derechos humanos*, 5. Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Departamento de Derecho, Área Curricular.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (1917). http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_241220.pdf
- Ferrer Mac-Gregor, E. (2011). Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad. El nuevo paradigma para el juez mexicano. *Estudios constitucionales: Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 2, 531-622.
- López Libreros, J. M. (2018). Aproximación a los tratados en materia de derechos humanos. *De Jure*, 4(6), 125-161. <http://dejure.ucol.mx/anteriores.php?revista=78&articulo=605&page=5>
- (2019). *Derechos humanos en México: protección multinivel, recepción de fuentes y gobernanza* (1.^a ed.). Tirant lo Blanch.
- (2022). Claves sobre el impacto de las fuentes internacionales en los derechos humanos emergentes. En V. Mendezcarlo Silva, M. E. López Ledesma y M. Beltrán Saucedo (Eds.), *Globalización y emergencia: derechos humanos contemporáneos* (1.^a ed., pp. 52-60). CENEJUS, UASLP.

- Mutua, M. (2016). *Human Rights Standards: Hegemony, Law and Politics. Human Rights Standards*. State University of New York Press. <https://doi.org/10.1353/book.44693>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (1993). *Declaración y Programa de Acción de Viena (12 de julio, A/CONF.157/23)*.
- Serrano, S. (2013). *Los estándares internacionales de los derechos humanos: un sistema de derechos en acción* (1.^a ed.). CNDU. http://200.33.14.34:1033/archivos/pdfs/fas_CTDH_EstandaresInternacionalesDH1aReimpr.pdf
- 1a./J. 43/2016 (10a.). Primera Sala de la SCJN. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, p. 333.
- 1a./J. 35/2023 (11a.). Primera Sala de la SCJN. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 23, marzo de 2023, Tomo II, p. 1985.
- 1a./J. 78/2023 (11a.). Primera Sala de la SCJN. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 26, junio de 2023, Tomo IV, p. 3562.

Jurisprudencia mexicana

- 1a. CXLVIII/2014 (10a.). Primera Sala de la SCJN. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 5, abril de 2014, Tomo I, p. 801.
- PC.III.P. J/3 P (10a.). Pleno del Tercer Circuito. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 14, enero de 2015, Tomo II, p. 1502.

COMERCIO INTERNACIONAL



Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0
Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)

ALAN EDUARDO RUIZ RUIZ¹

<https://doi.org/10.20983/anuariocicj.2024.12>

FECHA RECEPCIÓN: 6 septiembre 2023

FECHA ACEPTACIÓN: 8 marzo 2024

EFECTO ECONÓMICO DE LA CERTIFICACIÓN DE IVA E IEPS EN EL SECTOR MAQUILADOR EN CIUDAD JUÁREZ

RESUMEN

El análisis del efecto económico derivado de las empresas certificadas en materia de IVA e IEPS en el sector maquilador en Ciudad Juárez tiene por objetivo analizar el efecto económico que conlleva el desarrollo de la inversión extranjera directa en la ciudad y las dificultades que enfrentan las empresas para certificarse o mantener su certificación, así como brevemente explora sus implicaciones fiscales. La metodología utilizada es cualitativa, se realizaron entrevistas a personas especializadas en el comercio exterior e internacional de empresas en la región, tales como un agente aduanal, un gerente de aduanas de una empresa maquiladora y un presidente corporativo socio, accionista principal de una empresa IMMEX con inversión en Ciudad Juárez. En conclusión, se determinó que, además de la certificación en IVA e IEPS, la cual permite un crédito fiscal para las empresas maquiladoras por el 100 % del IVA generado en importaciones temporales según el artículo 28 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, el principal atractivo para inversionistas extranjeros en México hoy es el salario mínimo, pues proporciona mano de obra barata.

Palabras clave: maquila, IVA, certificación, inversión, exportación.

Abstract

The analysis of the economic effect derived from companies certified in terms of VAT and IEPS in the maquiladora sector in Ciudad Juárez, its objective is to analyze the economic effect of the development of foreign direct investment in the city and the difficulties that companies face to get certified or maintain their certification, as well as briefly explore its tax implications. The methodology used is qualitative, interviews were

1 Profesor de tiempo completo de la Universidad Tecnológica de Ciudad Juárez. Actualmente doctorante en Investigación por parte de El Colegio de Chihuahua. Correo electrónico: alan_ruiz@utcj.edu.mx <https://orcid.org/0000-0001-9473-3368>

EFFECTO ECONÓMICO

DE LA CERTIFICACIÓN DE IVA E IEPS EN EL SECTOR MAQUILADOR EN CIUDAD JUÁREZ

conducted with people specialized in foreign and international trade of companies in the region, such as a customs agent, customs manager of a maquiladora company, and a corporate president partner, main shareholder of a company IMMEX with investment in Ciudad Juárez. In conclusion, it was determined that, in addition to the VAT and IEPS, that allows a tax credit for maquiladora companies for 100 % of the VAT generated in temporary imports according to art. 28 of the VAT law, the main attraction at present is actually the minimum wage that allows cheap labor for foreign investors.

Keywords: maquila, VAT, certification, investment, exportation.

INTRODUCCIÓN

Con el fin de facilitar la operación financiera y atraer la inversión extranjera del sector maquilador en México, el gobierno mexicano ofrece una serie de certificaciones en materia de Impuesto al Valor Agregado (IVA) e Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), las cuales son autorizadas en diferentes modalidades (A, AA, y AAA) dependiendo de las posibilidades de la empresa en cuanto a manejo de personal e inversión en territorio nacional, así como diversos aspectos fiscales y normativos dependiendo de la modalidad a la que se desee aplicar.

Las empresas que opten por certificarse tienen como principal beneficio un crédito fiscal del 100 % para las importaciones que se realicen bajo régimen temporal, aunque el artículo 28-A de la Ley del Impuesto al Valor Agregado menciona una vigencia de un año y que debe realizarse un pago anual; además, las empresas certificadas en el rubro A deben renovar anualmente su inscripción en el esquema de certificación de empresas.

El IVA cubierto por la certificación no será acreditable en forma alguna, es decir, no es un crédito que se pague posteriormente, sino que el IVA generado por la mercancía importada temporalmente se controla mediante el Sistema de Control de Cuentas, Créditos y Garantías (SCCCyG) mediante las disposiciones establecidas en el anexo 30 de las reglas generales de comercio exterior.

Además, como beneficio fiscal, la autoridad no considera como ingreso acumulable este tipo de crédito, por lo que no será necesario que la empresa beneficiada señale en su declaración anual de impuestos un rubro especial donde se vea reflejado el ingreso del crédito para efectos de las disposiciones establecidas en la Ley del Impuesto sobre la Renta.

Este tipo de apoyo fiscal repercute directamente en las decisiones de empresarios extranjeros que buscan en México una oportunidad de hacer negocio invirtiendo en el país desde el régimen fiscal beneficioso que les representa el sector maquilador, sin embargo, no es sencillo acceder a las modalidades de certificación. En el presente artículo, expertos en el área opinan sobre el desarrollo de las empresas que logran la certificación y vislumbran su futuro.

Existen diversas referencias publicadas en internet sobre los requisitos necesarios para certificarse, pero cada vez es más complicado encontrar artículos o libros

especializados que traten de profundizar en el tema y que conlleven el estudio de datos firmes que ayuden a comprender la efectividad de los programas de certificación en materia de IVA e I.E.P.S. que existen en México, afortunadamente existen datos estadísticos que han auxiliado el presente estudio.

DESARROLLO

Se debe entender que la certificación en IVA e IEPS debe cumplir unos requisitos (Barrón et al., 2015) que aunque se han reducido, no dejan de ser engorrosos para las empresas; además, no existe una línea de apoyo directo de auxilio entre el gobierno y las empresas que forman parte del programa Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación (IMMEX) para facilitar la comunicación e integración de documentos en la manera en que la autoridad pide la entrega de los requisitos.

Es importante señalar que para que una empresa en México aspire a solicitar su certificación en IVA e IEPS primeramente debe cumplir con los requisitos necesarios para obtener su registro en el programa IMMEX, en donde realmente comienza el largo camino para el logro de la certificación. Sin embargo, para el registro IMMEX la Secretaría de Economía, a diferencia del Servicio de Administración Tributaria (SAT), sí cuenta con servicio de atención personal a las empresas.

Aclarados los puntos anteriores, a continuación se muestra una serie de análisis recabados con datos publicados tanto por la Secretaría de Economía como el SAT, con la intención de que sean auxiliares en el entendimiento del efecto económico que tiene el sector maquilador en Ciudad Juárez y su relación con los programas de fomento impulsados actualmente por el gobierno mexicano.

La industria maquiladora en Ciudad Juárez ha sido desde sus inicios en 1965 la principal influencia económica en la sociedad juarense, y es el eje productivo de la ciudad, de tal manera que la población de la ciudad fronteriza ha ido en aumento concomitantemente con el incremento de la inversión extranjera directa en el sector maquilador captado localmente (Cervera, 2005).

La Secretaría de Economía en colaboración con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) reportaron un total de 320 empresas que cuentan con registro de programa IMMEX en Ciudad Juárez para el mes de julio de 2023, según la encuesta mensual de la industria manufacturera que llevan a cabo estas dos instituciones, cuya presentación tiene el carácter de obligatorio para cada maquiladora en la ciudad (Decreto IMMEX, 2006).

Por su parte, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) mediante el SAT, hizo público que en el año 2023 un total de 3425 empresas están inscritas en el es-

quema de certificación de empresas (certificación en materia de IVA e IEPS), y de acuerdo con los datos del reporte mensual INEGI para julio 2023, actualmente en México se tienen registradas un total de 6207 maquiladoras IMMEX. Las empresas certificadas en IVA e IEPS a nivel nacional representan un total de 55.17 %, contra un 44.82 % que no cuenta con certificación alguna.

En cuanto a Ciudad Juárez, el registro de empresas IMMEX certificadas en IVA e IEPS asciende a 115 empresas, de las 320 empresas IMMEX registradas en la Subdelegación Federal de la Secretaría de Economía. Considerando los tres tipos de certificación que ofrece el SAT (A, AA y AAA), esto representa un total de 36 % de empresas certificadas contra un 64 % que no se han certificado y mantienen sus establecimientos en la ciudad.

Asimismo, de las 115 empresas certificadas, 47 se encuentran inscritas en la modalidad A, 11 en la modalidad AA y 57 en la modalidad AAA, dato que resulta interesante dado que deja al descubierto la brecha entre las maquiladoras pequeñas y las grandes. Las maquiladoras medianas representan solamente el 9.57 %; por su parte, las pequeñas son un 40.87 % del total y finalmente las maquiladoras grandes un 49.57 %.

Tabla 1. Totalidad de empresas certificadas segmentadas por rubro, empresas no certificadas y porcentaje relativo

Tipos de maquiladoras en Ciudad Juárez con o sin certificación en IVA e IEPS (julio, 2023)	Número de maquiladoras en Ciudad Juárez	Porcentaje relativo
Certificadas A	47	14.69 %
Certificadas AA	11	3.44 %
Certificadas AAA	57	17.81 %
IMMEX sin certificación	205	64.06 %
Total de maquiladoras IMMEX	320	100 %

Fuente: Elaboración propia con datos publicados del SAT, la Secretaría de Economía y el INEGI. Consulta: <https://www.inegi.org.mx/temas/manufacturasexp/#herramientas>

El 30 de diciembre de 2002, la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) publicó la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña, y Mediana Empresa (LDCMPyM, 2002), donde define a la microempresa como industria y servicios que tienen de 0 a 10 empleados; pequeña empresa a la que cuenta de 11 a 50 empleados; mediana empresa aquella con 51 a 250 empleados en industria o 100 en servicios; y empresa grande a las que tienen 251 empleados o más en industria, o 101 empleados o más en servicios.

No obstante, para efectos de la inscripción en la certificación de empresas, esta categorización se basa en las reglas 7.1.2. y 7.1.3 de las Reglas Generales de Comercio

Exterior para 2023 (RGCE, 2022) en las que se requisita para ser acreedoras a la aprobación de la inscripción en el esquema de certificación en IVA e IEPS un mínimo de 10 empleados para las A y 1000 trabajadores para las AA o que puedan invertir en activo fijo para realizar sus procesos productivos o servicios superiores a cincuenta millones de pesos. En tanto, para las empresas que intenten inscribirse en la modalidad AAA, les es requerido contar con más de 2500 trabajadores o que su inversión en maquinaria y equipo para llevar a cabo sus operaciones de procesos productivos o servicios sea superior a cien millones de pesos. Todos los empleados de las tres modalidades deben de estar registrados ante el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y cumplir con otros requisitos más entre operativos y fiscales.

En este sentido, se puede constatar que si bien Juárez es la segunda ciudad a nivel nacional que cuenta con maquiladoras IMMEX, solo detrás de Tijuana, es la primera generadora de empleos en el país derivados de las operaciones de maquiladora (INEGI, 2023). Eso se explica dado el tamaño de las empresas maquiladoras instaladas en la ciudad y la gran demanda de mano de obra que exige el sector maquilador.

Tabla 2. Comparativa entre tipo de modalidad y aplicación relativa al número de empleados

Tipo de empresa / Modalidad	A	AA	AAA
Micro	0-10 empleados	No aplica	No aplica
Pequeña	11-50 empleados	No aplica	No aplica
Mediana	100-250 empleados	No aplica	No aplica
Grande	251-999 empleados	1000-2499 empleados	2500+ empleados

Fuente: Elaboración propia con datos de la LDCMPyM y las RGCE.

Es notable que el 64.06 % del total de maquilas instaladas en Ciudad Juárez no cuenta con certificación, lo que en parte se debe a la dificultad percibida para hacer negocios en la ciudad, tal como lo comenta el Sr. Jiwoong Scott Han, presidente corporativo de Taeyoung Tape, quien expresa que el principal motivo por el cual decidió invertir en el país fue la mano de obra disponible en la ciudad; del 100 % de arneses que elabora la empresa a nivel mundial, el 80 % se elabora en México y más del 50 % de esos mismos son producidos solo en Ciudad Juárez (Comunicación personal, marzo de 2021).²

Asimismo, el Sr. Scott argumenta, en comparación con México y China, que si bien no resulta muy claro establecerse en China, es mucho más rápido empezar

a operar en ese país; además subrayó: “Es muy complicado seguir las leyes mexicanas para poder establecer la empresa aquí, además de que se tardan mucho en constituirse y existen demasiados trámites burocráticos para obtener el programa IMMEX y la certificación en IVA e IEPS”.

En cuanto a la inversión extranjera directa y su relación con la operación de la empresa IMMEX en México, el Sr. Scott detalló que nunca se hubiera podido establecer en México sin haber conseguido el programa IMMEX, el cual le permite importar sin pagar ciertos aranceles, y le sería mucho más beneficioso tener la certificación en IVA e IEPS, sin embargo, no ha logrado obtener el registro, por lo que considera que el pago del IVA a la importación temporal es el principal problema que ha tenido para hacer negocio en México.

Para el Sr. Scott el IVA al 16 % en México le resulta algo elevado, de hecho, sugiere que se reduzca a 10 % para equiparar a países como Corea del Sur y Vietnam, en donde también cuenta con inversiones. Sin embargo, México se ubica en el lugar 69 de un listado de 136 países que cobran IVA a la importación, lo que no lo convierte precisamente en un país caro para invertir, pero tampoco resulta de los más baratos.

² Entrevista realizada en Ciudad Juárez, Chihuahua.

Tabla 3. Cobro de IVA a la importación de países manufactureros

Lugar mundial en cobro de IVA	Países manufactureros	IVA general
45	Brasil	18 %
48	India	18 %
63	Pakistán	17 %
69	México	16 %
88	Sudáfrica	15 %
91	China	13 %
102	Filipinas	12 %
107	Indonesia	10 %
109	Corea del Sur	10 %
111	Malasia	10 %
114	Vietnam	10 %
126	Taiwán	5 %

Fuente: Elaboración propia con datos recuperados de: <https://datosmacro.expansion.com/impuestos/iva>

La perspectiva desde la posición de una agencia aduanal no queda muy alejada de la del Sr. Scott. La Lic. San Juana Rivera,³ experta en comercio exterior, señala que a su parecer el programa IMMEX ha dejado de tener sentido dado que a partir de 2014 obliga a las empresas registradas a pagar IVA, aunque al certificarse en IVA e IEPS no deben pagar dicho impuesto a la importación y en este caso no cree factible que se deba obligar a una empresa a ser IMMEX para poder acceder a la certifica-

3 Empresaria aduanal, directora general de la empresa Impulsa Asesoría Jurídica y Comercio Exterior S. de R. L. de C. V.

ción (Comunicación personal, febrero de 2023).⁴

Respecto a lo anterior, Rivera cuestiona cuál es el beneficio de tener un programa IMMEX si una empresa puede manejarse solamente con la certificación IVA e IEPS, además de que existen algunos otros beneficios de desgravación arancelaria que atraen inversión extranjera directa al país. Igualmente argumenta que no encuentra aún el beneficio para el gobierno mexicano de establecer el pago obligatorio del IVA, y que desde su perspectiva la obligación de certificarse perjudica a empresas pequeñas y a aquellas que se encuentran en pleno crecimiento bajo el esquema IMMEX.

Y es que si se comparan los argumentos de Scott y Rivera sobre lo difícil que resultan los trámites burocráticos según sus propias experiencias, se puede comprender el remate conclusivo de Rivera: "...las empresas que están en pleno crecimiento (que aplican a la certificación en IVA e IEPS) no tienen la capacidad económica para enfrentar el pago del IVA, pero a su vez no pueden aspirar a una certificación porque los requisitos para ser certificada son muy difíciles de alcanzar".

En cambio, el Lic. Miguel Hernández,⁵ desde la operación de la maquila acorde a su función como gerente de comercio exterior de la empresa para la cual labora,

4 Entrevista realizada en Ciudad Juárez, Chihuahua.
5 Supervisor de aduanas de empresa maquiladora en Ciudad Juárez.

opina al contrario de Scott y Rivera. Observa que la certificación del IVA representa un beneficio real, explica que al ingresar mercancías al país de manera temporal, el gobierno ofrece un crédito por la totalidad del IVA generado y solo es necesario llevar un buen control de inventario dentro de la compañía para no deber IVA al gobierno y seguir gozando de la preferencia fiscal (Comunicación personal, marzo de 2023).⁶

Aun así, reconoce que el beneficio del crédito de IVA a la importación temporal tiene sus riesgos cuando no existe un buen control del inventario de mercancía importada temporalmente y ese es el momento cuando la empresa puede presentar situaciones críticas en sus inventarios que le generan “sobre descargos”. Los sobre descargos en los conceptos cotidianos del comercio exterior se refieren a las mercancías que se declaran como exportadas ante la autoridad aduanera en repetidas ocasiones, a pesar de que en el control de inventarios se descarga un solo número de parte de la mercancía indiscriminadamente.

Hernández advierte que de cualquier manera el manejo de la certificación en IVA e IEPS es riesgoso para cualquier empresa que ya se encuentre certificada, puesto que si se llega a cancelar la certificación por cualquier motivo conforme a la RGCE 7.2.4, puede resultar en pérdidas cuantiosas para la empresa, ya que empe-

zaría a pagar impuestos que no se tenían contemplados en los gastos de la misma; “empieza a ser una pérdida para la empresa cayendo en un interés nulo”, causando por ende que la empresa cierre sus operaciones en México.

CONCLUSIÓN

El atractivo en Ciudad Juárez para la inversión parece no encontrarse en los programas de fomento a la exportación ni en los incentivos fiscales ofrecidos por el gobierno federal, en primer lugar porque los programas de fomento no son aplicables a todo tipo de empresa; asimismo, los programas fiscales exigen requisitos que son difíciles de cumplir para los nuevos inversionistas e incluso no solo para los inversionistas extranjeros, sino también para los nacionales que buscan aprovechar los programas y las certificaciones para importar temporalmente mercancías de otra parte del mundo y exportar producto elaborado en México.

La oportunidad que atrae a los inversionistas en el país sin duda es la mano de obra barata. La obtención del programa IMMEX y el registro en el esquema de certificación de empresas son vistos como requisitos más allá de representar una oportunidad de negocio, aunado a esto, el inversionista termina desanimándose por la gran cantidad de trámites burocráticos y obligaciones que conlleva obtener estos “beneficios”, afortunadamente el salario

⁶ Entrevista realizada en Ciudad Juárez, Chihuahua.

mínimo en México aún es competitivo a nivel mundial y sigue recibiendo empresas con inversión extranjera para manufacturar en el país.

Adicionalmente, se puede considerar que el 64.06 % del total de las maquilas de Ciudad Juárez no cuentan con certificación, esto puede significar que es un trámite complicado y quizá en gran parte de las empresas maquiladoras no existe interés de certificarse en IVA e IEPS por otros motivos, pese a lo atractivo que pueda resultar obtener un crédito a la importación temporal por el 100 % de I.V.A.

Tabla 4. Comparativa de salario mínimo mensual en USD de países manufactureros

Países	Salario mínimo mensual países manufactureros (USD)
India	57.59
Vietnam	80.62
Pakistán	131.20
Filipinas	146.80
Indonesia	174.23
Brasil	201.14
Sudáfrica	235.27
México	237.89
Tailandia	242.18
China	280.93
Taiwán	791.05
Corea del Sur	1488.81

Finalmente, se puede tener en cuenta para puntualizar que a pesar de la poca participación de las empresas manu-

reras en México para obtener su certificación en IVA e IEPS aunado a lo difícil del trámite burocrático, el país sigue manteniéndose como atractivo no solo por lo ya comentado del salario mínimo, sino también por la cercanía con Estados Unidos, que en la mayoría de los casos representa el mercado meta de los productos que los inversionistas manufacturan en México. Estados Unidos es sin duda un gran imán para la atracción de inversión en México.

Mientras Estados Unidos demande productos para su mercado consumista y mantenga su altísimo grado de producción, México podrá ser atractivo para la inversión, siempre y cuando mantenga su mano de obra barata. Sin embargo, deberá elaborar programas fiscales que resulten más atractivos, así como apoyar a la industria nacional, ya que si México sigue subiendo el salario mínimo lo único que lo mantendrá en el sector manufacturero es que la producción netamente mexicana sea muy alta y termine el país siendo altamente competitivo a nivel mundial, no como manufacturero sino como proveedor de productos terminados.

REFERENCIAS

Barrón López, E., Palacios Valerio, J. G., Ramírez Barrera, M., y Holguín de la Cruz, J. (2015). *Análisis de requerimientos del programa NEEC para la industria*. Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.

Cervera Gómez, L. E. (2005). *Diagnóstico geo-socioeconómico de Ciudad Juárez y su sociedad*. El Colegio de la Frontera Norte/Instituto Nacional de las Mujeres.

Decreto IMMEX. (2006, 1 de noviembre). Decreto para el Fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación. *Diario Oficial de la Federación*.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2023). Banco de Información Económica. INEGI. <https://www.inegi.org.mx/app/indicadores/?tm=0&t=10400110#D10400110#D203983#D203983>

Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña, y Mediana Empresa. (2002). *Diario Oficial de la Federación*. Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Reglas Generales de Comercio Exterior para 2023. (2022, 2 de diciembre). *Diario Oficial de la Federación*. Secretaría de Hacienda y Crédito Público/Servicio de Administración Tributaria.

Servicio de Administración Tributaria. (2023). *Padrón | Empresas certificadas en materia de IVA e IEPS*. http://omawww.sat.gob.mx/cifras_sat/Paginas/datos/EmpresasCertIVAeIEPS.html



Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0
Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)

BRENDA BERENICE DELFÍN AGUILAR¹

<https://doi.org/10.20983/anuariocicj.2024.13>

FECHA RECEPCIÓN: 20 septiembre 2023

FECHA ACEPTACIÓN: 8 marzo 2024

CLASIFICACIÓN ARANCELARIA DE MÁQUINAS 3D Y CAMBIOS EN LA TIGIE POR LA SÉPTIMA ENMIENDA

RESUMEN

En este artículo, se examina la clasificación arancelaria de las máquinas impresoras 3D y los cambios efectuados en la Tarifa de los Impuestos Generales de Importación y Exportación (TIGIE) de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación, en respuesta a la Séptima Enmienda del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías. Se analiza la fracción arancelaria, el número de identificación comercial, aranceles y las regulaciones y restricciones no arancelarias asociadas con las máquinas 3D, respaldadas por el fundamento legal que incluye reglas generales, reglas complementarias y notas explicativas.

Palabras clave: clasificación arancelaria, máquinas 3D, Séptima Enmienda, comercio exterior.

¹ Profesora de medio tiempo, Programa de Comercio Exterior, Departamento de Ciencias Jurídicas, Instituto de Ciencias Sociales y Administración, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, México. Correo electrónico: brenda.delfin@uacj.mx. ORCID: 0000-0002-8003-7182.

INTRODUCCIÓN

En la era de la tecnología y la globalización, el comercio internacional se ha convertido en un pilar fundamental de la economía mundial. La clasificación arancelaria, un sistema aparentemente complejo pero esencial, desempeña un papel crítico en este contexto. Es el proceso mediante el cual se asigna una categoría específica a cada mercancía que cruza las fronteras, lo que tiene un impacto directo en la determinación de aranceles, impuestos y regulaciones que rigen su importación y exportación. En este artículo, exploraremos un caso de clasificación arancelaria que refleja la intersección entre la tecnología avanzada y la normativa comercial: las máquinas impresoras 3D. Estas revolucionarias máquinas de fabricación aditiva han alterado radicalmente la forma en que se conciben diseñan y producen objetos tridimensionales. Su clasificación arancelaria no estuvo exenta de desafíos y complejidades, especialmente por los cambios derivados de la Séptima Enmienda del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías.

A lo largo de este documento, examinaremos la clasificación arancelaria de las máquinas 3D, identificando la fracción arancelaria correspondiente, el número de identificación comercial y las regulaciones y restricciones no arancelarias asociadas, respaldadas por el fundamento legal que incluye reglas generales, reglas complementarias y notas explicativas. También, analizaremos los cambios realizados en la Tarifa de los Impuestos Generales de Importación y Exportación (TIGIE) de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación, como resultado de la Séptima Enmienda.

CLASIFICACIÓN ARANCELARIA

DE MÁQUINAS 3D Y CAMBIOS EN LA TIGIE POR LA SÉPTIMA ENMIENDA

Este análisis completará una visión integral de la clasificación arancelaria en el contexto de las máquinas 3D, su influencia en el comercio internacional y la competitividad de las empresas que operan en este campo en constante evolución. A medida que exploramos los desafíos, los impactos y las políticas arancelarias específicas, se revelará la necesidad de una comprensión precisa de la clasificación arancelaria y su evolución en la era de la innovación tecnológica.

Importancia de la clasificación arancelaria en el comercio exterior

La clasificación arancelaria desempeña un papel fundamental en el comercio exterior y es de vital importancia por varias razones que se mencionan a continuación:

- **Determinación de impuestos y aranceles:** La clasificación arancelaria se utiliza para asignar una categoría específica a cada mercancía, lo que a su vez determina el nivel de impuestos y aranceles que se deben pagar al importar o exportar productos. Un error en la clasificación podría llevar a la subvaluación o sobrevaloración de los impuestos, lo que afectaría directamente los costos y la rentabilidad de las transacciones comerciales.
- **Cumplimiento de regulaciones y normativas:** Cada mercancía tiene regulaciones y restricciones específicas re-

lacionadas con la salud, la seguridad, el medio ambiente y otros aspectos. La clasificación arancelaria permite identificar y aplicar las regulaciones adecuadas a cada producto, garantizando que cumpla con los estándares necesarios para su importación o exportación. Esto es fundamental para la protección de los consumidores y la integridad de los mercados.

- **Facilitación del comercio:** La correcta clasificación arancelaria simplifica y agiliza los procesos aduaneros y logísticos, ya que permite una identificación clara de la mercancía. Esto reduce retrasos en la liberación de productos en las aduanas y acelera la cadena de suministro, lo que a su vez minimiza costos de almacenamiento y transporte.
- **Negociación comercial internacional:** Los acuerdos comerciales y tratados bilaterales o multilaterales a menudo se basan en las fracciones arancelarias. La clasificación adecuada puede abrir oportunidades para beneficiarse de acuerdos preferenciales que reducen o eliminan aranceles, lo que mejora la competitividad en los mercados internacionales.
- **Planificación estratégica y competitividad:** Una correcta clasificación arancelaria es esencial para la planificación estratégica de las empresas. Les permite comprender los costos involucrados en las operaciones de importación y expor-

- tación y tomar decisiones informadas sobre la rentabilidad y la competitividad en los mercados internacionales.
- **Transparencia y certidumbre:** La clasificación arancelaria proporciona certidumbre a los actores del comercio exterior al establecer un marco legal y transparente. Esto promueve la confianza en las transacciones comerciales internacionales y reduce los riesgos asociados con disputas aduaneras o litigios.
 - **Control y estadísticas aduaneras:** Los gobiernos utilizan la clasificación arancelaria para llevar un registro preciso de las mercancías que entran y salen del país. Esto es crucial para la elaboración de políticas comerciales, la recaudación de ingresos fiscales y la toma de decisiones económicas.

Objetivos del artículo

El objetivo de este trabajo es analizar la clasificación arancelaria de las máquinas impresoras 3D, identificando la fracción arancelaria correspondiente, el número de identificación comercial y las regulaciones y restricciones no arancelarias asociadas, respaldadas por el fundamento legal que incluye reglas generales, reglas complementarias y notas explicativas. Además, busca examinar los cambios realizados en la TIGIE como resultado de la Séptima Enmienda del Sistema Armonizado, y comprender su impacto en la clasi-

ficación arancelaria de estas máquinas. El objetivo del trabajo es ofrecer una visión completa y actualizada de la clasificación arancelaria de las máquinas 3D y su relevancia en el comercio internacional.

CLASIFICACIÓN ARANCELARIA DE MÁQUINAS IMPRESORAS 3D

Definición de máquinas impresoras 3D

Las máquinas 3D se refieren a dispositivos tecnológicos capaces de realizar la fabricación aditiva, que es un proceso de creación de objetos tridimensionales mediante la deposición de material en capas sucesivas. A estas máquinas se les conoce como impresoras 3D o, más técnicamente, fabricantes de aditivos. Funcionan mediante la interpretación de modelos tridimensionales digitales y la creación física de un objeto al adicionar material, típicamente plástico, metal, cerámica o materiales compuestos, en capas sucesivas. Este proceso permite la producción de piezas personalizadas, prototipos, componentes de maquinaria, dispositivos médicos, joyería y una variedad de otros productos. Además, han revolucionado numerosas industrias al agilizar el proceso de diseño y producción, reducir costos, minimizar el desperdicio de material y permitir la creación de objetos complejos que de otra manera serían difíciles o costosos de fabricar. Su versatilidad y aplicaciones se han expandido rápidamente en áreas que incluyen la medicina, la ingeniería, la ar-

quitectura, la moda y la educación, entre otras.

Fracción arancelaria correspondiente:
8485.20.01

Número de identificación comercial: 00
Aranceles

Importación: Exento

Exportación: Exento

Regulaciones y restricciones no arancelarias aplicables:

Permiso de la SEDENA, la acotación señala: “Únicamente para unir o sellar por compresión (machimbrar) partes plásticas moldeadas”.

Fundamento legal

De acuerdo con Vargas (2012), las reglas generales son normas jurídicas que establecen los principios y procedimientos que rigen el sistema de clasificación de las mercancías. Pretenden garantizar la correcta y uniforme aplicación del Sistema Armonizado, incorporado en la Tarifa de la LIGIE. Las reglas generales forman parte del fundamento legal para una correcta clasificación arancelaria.

Con base en la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación (2022):

Artículo 2o.- Las Reglas Generales y las Complementarias para la aplicación e interpretación de esta Ley, son las siguientes:

I. Reglas generales:

1. [...] la clasificación [en las partidas] está determinada legalmente por los textos de las partidas y de las Notas de Sección o de Capítulo.

El código que corresponde a las máquinas 3D es “84.85 Máquinas para fabricación aditiva”, dentro de la Sección XVI y Capítulo 84. La nota 3 de la Sección XVI señala:

3. Salvo disposición en contrario, las combinaciones de máquinas de diferentes clases destinadas a funcionar conjuntamente y que formen un solo cuerpo, así como las máquinas diseñadas para realizar dos o más funciones diferentes, alternativas o complementarias, se clasifican según la función principal que caracterice al conjunto.

En este caso aplica la nota de sección porque traemos una máquina 3D y escáner, considerando la función principal a la máquina aditiva.

Además, la nota 10 del Capítulo 84 indica:

10. En la partida 84.85, la expresión *fabricación aditiva* (también llamada impresión 3D) se refiere a la formación, sobre la base en un modelo digital, de objetos físicos mediante la adición y la deposición sucesiva de capas de materia

(por ejemplo: metal, plástico, cerámica), seguida de la consolidación y solidificación de la materia.

Adicionalmente, la regla general 6 precisa que la clasificación en la subpartida está determinada legalmente por el texto de la subpartida. En este caso se identifica el código “8485.20 Por depósito de plástico o caucho”.

Por su parte, las reglas complementarias son reglas válidas únicamente para nuestro país y, como su nombre lo indica, complementan a las reglas generales en la aplicación de la tarifa respectiva.

II. Reglas Complementarias.

1ª Las Reglas Generales para la interpretación de la Tarifa de esta Ley son igualmente válidas para establecer dentro de cada subpartida la fracción arancelaria aplicable.

Estas reglas establecen la estructura de la TIGIE, en este caso para el código “8485.20.01 Por depósito de plástico o caucho”.

Además, la décima regla señala:

10ª Se establecerán números de identificación comercial (NICO) en los que se clasifican las mercancías en función de las fracciones arancelarias.

En el caso de las máquinas 3D se asigna el número “00 por depósito de plástico o caucho”.

Por último, las notas explicativas no corresponden a la mercancía por tratarse de una partida modificada en la Séptima Enmienda.

CAMBIOS EN LA TIGIE POR LA SÉPTIMA ENMIENDA

En el artículo 7 del Convenio del Sistema Armonizado se establece que una de las funciones del Comité Permanente sería la trabajar constantemente en mantener la nomenclatura al día y operar de forma eficiente. En su primera sesión (1988) el Comité acuerda que las recomendaciones de enmiendas al texto del Sistema Armonizado se presentarán dentro de los periodos de cuatro a seis años (Sarabia, 2002).

Desde la primera enmienda del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías, que entró en vigor el 1 de julio de 1988, solo se contempló una partida que engloba máquinas para trabajar diferentes materiales: “84.77 Máquinas y aparatos para trabajar caucho o plástico o para fabricar productos de estas materias, no expresados ni comprendidos en otra parte de este Capítulo”. Igualmente la subpartida residual correspondiente era “8477.80 Las demás máquinas y aparatos”; la fracción arancelaria, “8477.80.99 Los demás”; y el número de identificación

comercial a partir de la sexta enmienda, “99 los demás” (Ley del Impuesto General de Importación, 1988).

El motivo principal crear una fracción arancelaria que permita identificar específicamente la maquinas 3D es que su intercambio comercial es superior a los cien millones de dólares lo cual justifica la creación de una partida, subpartida, fracción arancelaria, número de identificación comercial y notas de capítulo que no dejen lugar a duda que la ubicación es correcta al igual que sus aranceles y regulaciones y restricciones no arancelarias aplicables (Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación, 2020).

METODOLOGÍA Y PROCESO DE CLASIFICACIÓN

La clasificación arancelaria en nuestro país se determina mediante la aplicación de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación, la cual tiene los siguientes objetivos:

1. Definir la mercancía.
2. Determinar el arancel general aplicable a la importación o exportación.
3. Determinar el arancel preferencial aplicable a la importación de acuerdo con los tratados internacionales de los cuales nuestro país forma parte.
4. Determinar el arancel aplicable a la importación de acuerdo con los diver-

sos Programas de Promoción Sectorial (PROSEC) para las empresas de manufactura.

5. Determinar las tasas preferenciales para la importación de mercancías por parte de las empresas autorizadas por la Secretaría de Economía para ser consumidas dentro de la franja y región fronteriza.
6. Coadyuvar con diversas autoridades proporcionando la base de codificación para la determinación y cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias en materia de salud pública, fitosanitaria, zoonosanitaria, de seguridad nacional, entre otras, y normas oficiales mexicanas.
7. Para fines estadísticos (Cancino y Trejo, 2015).

Es importante mencionar que para determinar una correcta clasificación arancelaria se debe investigar las características detalladas de la mercancía, lo que se conoce como “merceología de las mercancías”, es decir, la disciplina que se ocupa del estudio de las mercancías. La merceología permite a los actores del comercio internacional contar con los elementos básicos e información suficiente para determinar la identidad de las mercancías sujetas del intercambio comercial.

DISCUSIÓN DE CASOS PRÁCTICOS

Clasificar mercancías de manera precisa en el sistema arancelario puede presentar diversos desafíos, ya que involucra considerar múltiples factores y detalles técnicos. Algunos de los desafíos comunes en la clasificación arancelaria son los siguientes:

- **Complejidad del sistema arancelario:** Los sistemas arancelarios, como el Sistema Armonizado, son altamente detallados y pueden contener miles de subcategorías. Encontrar la fracción arancelaria correcta dentro de esta complejidad puede ser un desafío.
- **Cambios legales y enmiendas:** Las leyes y regulaciones relacionadas con la clasificación arancelaria pueden cambiar con el tiempo debido a enmiendas o actualizaciones. Mantenerse al día con estos cambios es crucial para la clasificación precisa.
- **Productos nuevos o innovadores:** La aparición de nuevos productos o tecnologías, como las máquinas 3D, puede no tener una clasificación específica en el sistema arancelario existente. Clasificar productos innovadores de manera adecuada puede ser un desafío, y a menudo requiere interpretación y consulta con las autoridades aduaneras.
- **Ambigüedad en las descripciones:** Algunas descripciones en el sistema arancelario pueden ser ambiguas o poco claras. Esto puede llevar a interpretaciones erróneas y a la selección de una fracción arancelaria incorrecta.
- **Productos multifuncionales:** Algunos productos tienen múltiples funciones o usos, lo que dificulta determinar su clasificación. La elección de una fracción arancelaria puede variar según el enfoque, lo que puede llevar a desacuerdos con las autoridades aduaneras.
- **Reglas de interpretación:** Las reglas de interpretación establecidas en el sistema arancelario, como las Reglas Generales para la Interpretación, pueden ser complejas y requieren un profundo conocimiento para su aplicación correcta.
- **Consultas a las autoridades aduaneras:** En algunos casos, es necesario consultar a las autoridades aduaneras para obtener orientación sobre la clasificación de productos específicos. Este proceso puede ser demorado y generar incertidumbre.
- **Consecuencias financieras y legales:** La clasificación errónea puede tener graves consecuencias financieras y legales, como el pago incorrecto de aranceles o sanciones por incumplimiento.

Por lo tanto, la presión para clasificar correctamente es alta.

- Diferencias en las interpretaciones: Las interpretaciones de la clasificación arancelaria pueden variar entre diferentes países y regiones, lo que complica aún más el proceso para las empresas que operan en mercados internacionales.
- Necesidad de documentación detallada: La clasificación arancelaria precisa requiere documentación detallada sobre las características, composición y uso de la mercancía. Obtener esta información puede ser un desafío, especialmente si se trata de productos complejos.

Enfrentar estos desafíos requiere una comprensión profunda del sistema arancelario, así como la capacidad de interpretar y aplicar reglas y regulaciones de manera precisa. La consulta con expertos en clasificación arancelaria y la actualización constante sobre cambios en la legislación son importantes para abordar estos desafíos de manera efectiva.

CONSECUENCIAS DE LA CLASIFICACIÓN ARANCELARIA

Implicaciones económicas y comerciales: ejemplos de países con políticas arancelarias específicas para máquinas 3D

Las políticas arancelarias específicas para máquinas 3D pueden variar de un país a

otro, dependiendo de sus objetivos económicos y regulaciones comerciales. A continuación, se presentan ejemplos de países con enfoques particulares en cuanto a las políticas arancelarias para máquinas 3D:

- En los Estados Unidos, la clasificación arancelaria de máquinas 3D puede variar según su uso previsto. Por ejemplo, las máquinas 3D utilizadas para la producción de prototipos pueden tener una clasificación arancelaria específica. Además, existen acuerdos de libre comercio que reducen o eliminan aranceles para máquinas 3D en países como Canadá y México, lo que promueve el comercio de estas tecnologías en la región de América del Norte.
- En la Unión Europea (UE), las políticas arancelarias para máquinas 3D también pueden variar según su función. La UE promueve la innovación y la adopción de tecnologías avanzadas, por lo que algunas máquinas 3D pueden beneficiarse de aranceles reducidos o exenciones en el marco de acuerdos comerciales.
- China ha mostrado un gran interés en la adopción de tecnologías de impresión 3D. El gobierno chino ha implementado políticas arancelarias que fomentan la producción y el uso de máquinas 3D en el país. Esto incluye la reducción de aranceles para compo-

nentes y materiales relacionados con la impresión 3D.

- Japón ha establecido políticas arancelarias favorables para las máquinas 3D y los equipos relacionados, con el objetivo de impulsar la innovación y la adopción de esta tecnología en sectores como la automoción y la fabricación.
- Singapur es conocido por su política comercial abierta y su apoyo a la adopción de tecnologías avanzadas. Las máquinas 3D y los equipos relacionados pueden beneficiarse de aranceles bajos o nulos en el mercado singapurense, lo que fomenta la inversión y el uso de estas tecnologías en la región.
- Australia también ha implementado políticas arancelarias favorables para la importación de máquinas 3D y equipos relacionados. Esto concuerda con los esfuerzos del país por promover la innovación y la tecnología avanzada en sus sectores industriales.

Es importante destacar que las políticas arancelarias pueden cambiar con el tiempo y pueden variar según el tipo de máquina 3D y su uso específico. Por lo tanto, es esencial que las empresas que operan en el comercio internacional estén al tanto de las políticas arancelarias específicas en cada país de interés y se mantengan actualizadas sobre cualquier cambio en las

regulaciones relacionadas con las máquinas 3D.

Recapitulación de hallazgos clave

La correcta clasificación arancelaria es muy importante en el comercio internacional y la gestión aduanera. A continuación, se destaca la importancia de la correcta clasificación arancelaria:

- Determinación de impuestos y aranceles: La clasificación arancelaria es el primer paso para determinar los impuestos y aranceles que deben pagarse al importar o exportar mercancías. Una clasificación incorrecta puede resultar en la subvaloración o sobrevaloración de los aranceles, lo que afectaría significativamente los costos operativos de las empresas.
- Cumplimiento de regulaciones y normativas: Cada mercancía está sujeta a regulaciones y restricciones específicas relacionadas con la salud, la seguridad, el medio ambiente y otros aspectos. La correcta clasificación arancelaria es fundamental para asegurar que las mercancías cumplan con las regulaciones requeridas en el país de destino. El incumplimiento puede dar lugar a sanciones y confiscación de mercancías.
- Facilitación del comercio: La correcta clasificación arancelaria agiliza los procesos aduaneros al proporcionar

- una identificación clara de la mercancía. Esto reduce retrasos en la liberación de productos en las aduanas y acelera la cadena de suministro, minimizando costos de almacenamiento y transporte.
- **Aplicación de acuerdos comerciales:** Los acuerdos de libre comercio y tratados bilaterales a menudo se basan en la clasificación arancelaria de las mercancías. La correcta clasificación permite a las empresas aprovechar los beneficios de aranceles reducidos o eliminados en el marco de estos acuerdos, mejorando la competitividad en los mercados internacionales.
 - **Planificación estratégica:** La clasificación arancelaria influye en la planificación estratégica de las empresas, ya que afecta los costos y la rentabilidad de las operaciones de importación y exportación. Las empresas pueden tomar decisiones informadas sobre la viabilidad de operar en mercados específicos y la gestión de la cadena de suministro.
 - **Transparencia y certidumbre:** La correcta clasificación arancelaria establece un marco legal y transparente que fomenta la confianza en las transacciones comerciales internacionales. Reduce los riesgos de disputas aduaneras y litigios al proporcionar una base sólida para las operaciones comerciales.
 - **Control y estadísticas aduaneras:** Los gobiernos utilizan la clasificación arancelaria para llevar un registro preciso de las mercancías que entran y salen del país. Esto es esencial para la elaboración de políticas comerciales, la recaudación de ingresos fiscales y la toma de decisiones económicas.
 - **Competitividad internacional:** La correcta clasificación arancelaria permite a las empresas competir de manera efectiva en el mercado global al optimizar costos y reducir la incertidumbre relacionada con los aranceles y regulaciones.
- Por lo anterior, la correcta clasificación arancelaria es fundamental para garantizar una gestión eficiente y el cumplimiento en el comercio internacional. Proporciona claridad, ahorro de costos y ventajas competitivas a las empresas que operan en un entorno cada vez más globalizado y regulado. Por lo tanto, es esencial para el éxito en el comercio internacional y la gestión de la cadena de suministro.

Perspectivas para el futuro

Algunas perspectivas clave para el futuro en el contexto de la clasificación arancelaria de máquinas 3D y los cambios en la TIGIE por la Séptima Enmienda son las siguientes:

- Tecnología en evolución constante: La tecnología de impresión 3D continúa evolucionando y diversificándose. En el futuro, es probable que aparezcan nuevos tipos de máquinas 3D con capacidades mejoradas y aplicaciones más amplias. Esto requerirá una adaptación constante de las clasificaciones arancelarias para reflejar estas innovaciones.
- Regulaciones ambientales y de sostenibilidad: A medida que la conciencia ambiental y la sostenibilidad se vuelven más importantes, es posible que surjan regulaciones y estándares específicos relacionados con la clasificación arancelaria de máquinas 3D, especialmente en lo que respecta a la gestión de residuos y el uso de materiales ecológicos.
- Políticas comerciales y acuerdos internacionales: Las políticas comerciales y los acuerdos internacionales seguirán desempeñando un papel clave en la clasificación arancelaria de máquinas 3D. Las empresas deberán estar atentas a cambios en las políticas comerciales y acuerdos bilaterales o multilaterales que puedan influir en la clasificación y los aranceles asociados.
- Armonización y estandarización: Existe una tendencia hacia la armonización y estandarización de las clasificaciones arancelarias a nivel internacional. Esto podría simplificar el proceso de clasificación y hacer que sea más coherente a nivel global, aunque aún pueden existir diferencias entre países.
- Educación y capacitación: La demanda de expertos en clasificación arancelaria seguirá creciendo a medida que las empresas busquen profesionales capacitados para garantizar una clasificación precisa. La educación y la capacitación en clasificación arancelaria serán fundamentales para abordar los desafíos futuros.
- Colaboración con las autoridades aduaneras: La colaboración continua con las autoridades aduaneras será esencial. A medida que las regulaciones cambien y evolucionen, las empresas deberán mantener una comunicación estrecha con las autoridades para asegurarse de cumplir con las normativas vigentes.
- Integración de la tecnología: La automatización y la inteligencia artificial pueden desempeñar un papel en la clasificación arancelaria del futuro. Las herramientas de software avanzadas podrían ayudar a agilizar el proceso y reducir el riesgo de errores en la clasificación.
- Políticas de incentivos: Algunos gobiernos pueden implementar políticas de incentivos específicos para la adopción de tecnologías como las máquinas 3D. Esto podría incluir aranceles

reducidos o exenciones como parte de iniciativas para promover la innovación y la competitividad.

En última instancia, la clasificación arancelaria de máquinas 3D seguirá siendo un tema de interés en el comercio internacional a medida que la tecnología avance y las regulaciones se adapten. La adaptación constante y la comprensión de las políticas comerciales y las regulaciones específicas serán esenciales para el éxito en este entorno en constante evolución. Las empresas que puedan anticipar y adaptarse a estos cambios estarán mejor posicionadas para prosperar en el futuro.

CONCLUSIONES

- **Importancia de la clasificación arancelaria:** La clasificación arancelaria es un aspecto crítico del comercio internacional que afecta directamente a las empresas y gobiernos. La precisión en la clasificación arancelaria es esencial para evitar costos innecesarios y garantizar el cumplimiento de regulaciones comerciales.
- **Evolución de la tecnología:** La tecnología de impresión 3D está en constante evolución, lo que plantea desafíos para la clasificación arancelaria. Los sistemas arancelarios existentes a menudo no están actualizados para abordar productos y tecnologías emergentes.
- **Regulaciones y restricciones no arancelarias:** Además de los aranceles, las regulaciones y restricciones no arancelarias desempeñan un papel importante en la clasificación arancelaria. Las empresas deben considerar normativas relacionadas con la seguridad, el medio ambiente y otros aspectos al importar o exportar máquinas 3D.
- **Impacto en la competitividad:** La correcta clasificación arancelaria puede mejorar la competitividad de las empresas en los mercados internacionales al aprovechar acuerdos comerciales preferenciales y reducir los costos de importación.
- **Desafíos y ambigüedad:** Los desafíos comunes en la clasificación arancelaria incluyen la complejidad del sistema arancelario, la ambigüedad en las descripciones y la interpretación de las reglas. La consulta con expertos y la cooperación con las autoridades aduaneras son esenciales para superar estos desafíos.
- **Actualización constante:** Dado que las leyes y regulaciones cambian con el tiempo, es crucial que las empresas mantengan un proceso de actualización constante en la clasificación arancelaria y se mantengan al tanto de las enmiendas y cambios legales.
- **Políticas arancelarias específicas:** Varios países han implementado políticas arancelarias específicas para pro-

mover la adopción de máquinas 3D y fomentar la innovación en este campo. Esto destaca la importancia de comprender las políticas comerciales de cada país de interés.

- Perspectivas futuras: A medida que la tecnología de impresión 3D sigue evolucionando, es probable que se requieran más cambios en la clasificación arancelaria y las políticas comerciales. Las empresas deben estar preparadas para adaptarse a estos cambios.
- Recomendaciones: Se recomienda a las empresas que operan en el comercio internacional que se involucren en la capacitación constante sobre clasificación arancelaria, mantengan una comunicación estrecha con las autoridades aduaneras y estén al tanto de las políticas comerciales de los países en los que operan.
- Conclusión general: La clasificación arancelaria de máquinas 3D es un componente fundamental en el comercio internacional y tiene un impacto significativo en la economía global. La comprensión precisa de la clasificación arancelaria es esencial para el éxito en el comercio de estas tecnologías

REFERENCIAS

- Cansino, R. y Trejo, P. (2015). *Nuevo derecho aduanero electrónico*. Novum.
- Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación (2022). Séptima Enmienda. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/ligiex.htm>
- Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación. (2020). Sexta Enmienda. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/ligiex.htm>
- Ley del Impuesto General de Importación. (1988). Primera edición.
- Sarabia, C. L. (2002). *Introducción al Estudio del Sistema Armonizado*. Capacitación Aduanera y Asesoría, S. C.
- Vargas, P. T. (2012). *Tratado de derecho aduanero*. Tax Editores.



Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0
Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)

JORGE LUIS PUGA MÉNDEZ¹

<https://doi.org/10.20983/anuariocicj.2024.14>

FECHA RECEPCIÓN: 30 septiembre 2023

FECHA ACEPTACIÓN: 8 marzo 2024

TASA DEL IEPS APLICABLE AL PAGO EXTEMPORÁNEO DE PEDIMENTOS CONSOLIDADOS DE HIDROCARBUROS

RESUMEN

Aquí se pretende profundizar una investigación basada en fundamentos legales que defina de una manera lógica y jurídica cuál es la tasa semanal aplicable del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios en el pago extemporáneo de pedimentos consolidados, ya que, en la práctica se han observado conductas irregulares gracias a las facilidades que los validadores del Sistema Aduanero Mexicano permiten día a día en la operación aduanera.

La conducta consiste en que cuando por motivos de vigencia de permisos, caducidad de estos o estas cantidades agotadas en estos —por problemas ajenos a la agencia aduanal—, no se puede pagar el pedimento consolidado encargado de transmitir la información sobre la importación de combustibles como la gasolina de cualquier octanaje y el diésel se da posibilidad de elegir la tasa semanal del mencionado impuesto en un plazo de cinco semanas contabilizando como inicio la firma de validación del “previo”. Así se omite la declaración de cantidades estratosféricas de impuestos en moneda nacional a cambio de realizar el pago de la multa por presentación extemporánea equivalente a no más de cinco mil pesos mexicanos. Por lo anterior, se optó por realizar pruebas de validación basadas en cantidades de litros reales para determinar la magnitud de las posibles omisiones de contribuciones a favor del fisco.

Palabras clave: IEPS, pago extemporáneo, pedimentos consolidados, hidrocarburos.

¹ Maestro en derecho fiscal con especialización en comercio exterior, Licenciado en Comercio Exterior, docente de programas e instrumentos de fomento al comercio exterior en la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez. Correo electrónico: jorge.mendez@uacj.mx. ORCID: 0009-0001-5197-0379.

TASA DEL IEPS APLICABLE

AL PAGO EXTEMPORÁNEO DE PEDIMENTOS CONSOLIDADOS DE HIDROCARBUROS

ABSTRACT

The following document intends to deepen an investigation based on legal foundations that define logically and legally: What is the applicable weekly rate of the Special Tax on Production and Services (IEPS, by its acronym in Spanish) in the extemporaneous payment of consolidated pediments, since, in practice, irregular conducts have been observed thanks to the facilities that the validators of the Mexican Customs System allow day by day in the customs operation.

The conduct consists in the fact that, when due to permit validity, expiration of the permits, or exhausted quantities, to mention some of the problems beyond the control of the customs agency, it is not possible to make the payment of the consolidated customs declaration in charge of transmitting the information related to the importation of fuels such as gasoline of any octane rating and diesel.

Thus, gives the possibility of choosing the weekly rate of the mentioned tax in a period of five weeks, counting the validation signature of the 'previous' as the beginning. Omitting the declaration of stratospheric amounts of taxes in national currency in exchange for the payment of the fine for extemporaneous presentation equivalent to no more than five thousand Mexican pesos. Therefore, it was decided to carry out validation tests based on real liter quantities to determine the magnitude of the possible omissions of contributions in favor of the tax authorities.

Keywords: IEPS, late payment, consolidated pediments, hydrocarbons.

INTRODUCCIÓN

La Licenciatura en Comercio Exterior, como muchas otras carreras universitarias, se considera relativamente nueva; aunque el intercambio de bienes y servicios entre países existe hace ya bastantes años, en muy pocos lugares a nivel nacional se podía dedicar el tiempo al estudio de esta rama de las ciencias jurídicas. En Ciudad Juárez, y sobre todo en agencias aduanales, gran parte del personal de más de veinte años en este ámbito son

personas que adquirieron los conocimientos para realizar las funciones correspondientes gracias a la experiencia, aunque sin duda alguna dominan la operación en el departamento de aduanas.

A partir de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994 y la publicación de la Ley Aduanera en 1995, surgió esta área de oportunidad para muchas personas que decidieron dedicarse a la mencionada actividad empresarial.

En este contexto, la conurbación transfronteriza entre Ciudad Juárez y El Paso ofrece un importante caso de estudio, ya que es la segunda con mayor población y actividad económica a lo largo de la frontera entre México y Estados Unidos. Por lo anterior, se producen una gran cantidad de intercambios transfronterizos de muy diversa índole. (Fuentes, 2022, p. 2)

Aunado a esto, la operación aduanera es tan extensa que complica que los tratados internacionales, las leyes, los reglamentos, las reglas, sumando anexos y manuales, tipifiquen todas las conductas existentes en los diferentes regímenes y tráficos, y más aún con sus escenarios posibles. Es ahí cuando encontramos la problemática a resolver durante esta investigación. ¿Cuál es el fundamento para determinar la tasa semanal del IEPS aplicable a la diversidad de factores que imposibilitan el pago de

pedimento consolidado en la semana posterior a la importación?

PEDIMENTOS

Inicialmente, encontramos en el artículo 36 de la Ley Aduanera la obligación de transmitir en documento electrónico un pedimento de importación o exportación para quienes introduzcan o extraigan mercancías de territorio nacional, respectivamente.

Para ello, debemos entender que el pedimento es una declaración por excelencia; informamos a las autoridades aduaneras todo lo relacionado con las mercancías que pretendemos importar o exportar: régimen aduanero al que se despachará, el destino de la mercancía, la aduana por la que ingresará y en la que se despachará, la modalidad de transporte, las contribuciones a pagar, datos del proveedor e importador o, en su defecto, del comprador o exportador, transportista, anexos y datos de la mercancía.

CLASIFICACIÓN DE PEDIMENTOS

Existen distintas maneras de clasificar los pedimentos, la más común es de acuerdo con el régimen al que se está destinando la mercancía. Pero además de la antes mencionada, podemos distinguir a los pedimentos por temporalidad de pago y clasificarlos en tres: definitivos, consolidados y virtuales.

- Los definitivos son los pedimentos de pago instantáneo. *Por regla general*, las fechas de entrada y de pago siempre serán la misma.
- Los consolidados son de pago semanal. Se cuenta con una semana para la importación de la mercancía, sin embargo, también se tiene toda la semana posterior a la introducción para realizar el pago de contribuciones y cumplimiento de regulaciones.
- Y por último, en los virtuales se tiene un mes para la introducción de la mercancía y, posterior a ello, el pago del pedimento.

CONTRIBUCIONES AL COMERCIO EXTERIOR

Los vendedores de bienes y servicios que son contribuyentes ordinarios o los importadores, aunque no sean contribuyentes ordinarios, no son otra cosa, en términos sustanciales, que agentes de recaudación del impuesto y como tales agentes de recaudación, quedan sujetos a la observancia de los requisitos formales de cuyo exacto cumplimiento deriva la eficiencia recaudatoria del impuesto. (Guerrero y Govea, 2006, p. 33)

La manera de determinar las contribuciones a pagar es mediante la fracción arancelaria. La tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación determinarán el impuesto y

la tasa aplicable que se deberá pagar al importar o exportar determinada mercancía.

El impuesto, en concreto el Impuesto General de Importación, es la contribución más importante de las pagadas por la introducción de mercancías a territorio nacional, pues se utiliza como instrumento “regulatorio”, aplicado en forma casuística en razón de la fracción arancelaria correspondiente. (Moreno, 2015, p. 564)

IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS (IEPS)

Para profundizar en la problemática en sí, primero debemos comprender qué es el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS): la carga tributaria de carácter recaudador que se aplica a sujetos que enajenen o importen productos tales como combustibles, bebidas alcohólicas y energizantes, cigarros, tabacos, plaguicidas y demás tipo de comida chatarra o con alto contenido de azúcar, esto en esencia es una barrera arancelaria y de alguna manera regula o limitar su consumo.

La importación de combustibles automotrices y fósiles, en específico de gasolina en sus distintos octanajes y el diésel, está tipificada en dos supuestos del artículo 2 de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (1980), los cuales se mencionan a continuación:

Artículo 2º.- Al valor de los actos o actividades que a continuación se señalan, se aplicarán las tasas y cuotas siguientes:

En la enajenación o, en su caso, en la importación de los siguientes bienes:

[...]

D) Combustibles automotrices:

Combustibles fósiles	Cuota	Unidad de medida
a. Gasolina menor a 91 octanos	5.9195	pesos por litro
b. Gasolina mayor o igual a 91 octanos	4.9987	pesos por litro
c. Diésel	6.5055	pesos por litro

[...]

H) Combustibles Fósiles²

	Cuota	Unidad de medida
3. Gasolinas y gasavión	15.6899	centavos por litro
5. Diésel	19.0383	centavos por litro

La peculiaridad que tiene este producto respecto a otros que pagan este impuesto, es estos combustibles se consideran de mucha necesidad, por no decir que son indispensables para múltiples labores.

De acuerdo con las cifras más actualizadas de Pemex, entre enero y mayo de 2022 se han consumido, en promedio, 1

² En este caso, se transcriben solamente los datos pertinentes.

millón 19 mil barriles diarios de combustibles. De este monto, 655 mil 600 barriles corresponden a gasolinas, de los cuales 81.9 por ciento son gasolina Magna y 18.1 por ciento son Premium. (Usla, 2022)

A pesar de que la tasa aplicable se modifica anualmente, debido a la importancia que adquieren estas mercancías en nuestro país y para dar mayor competitividad en la franja fronteriza norte, por el “monstruo” que tenemos como principal rival como lo es Estados Unidos, el gobierno mexicano optó por brindar un apoyo que suavice la disparidad que existe en los precios de estos hidrocarburos.

Este beneficio se le conoce como “estímulo fiscal”, que es una “Ayuda económica otorgada por el Estado a una persona o colectivo, con el objeto de apoyarlos o fomentar su desarrollo económico o social ante una situación de desventaja o desigualdad” (Real Academia Española, s. f.). La ayuda brindada va a permitir que la tasa vaya siendo menor a la establecida anualmente en la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios ; sin embargo, también va a provocar una variación semana tras semana y con ello nace la problemática, porque cuando por alguna u otra razón —vigencia o vencimiento de permisos, incongruencias entre la información que tiene el Servicio de Administración Tributaria (SAT) y la que tiene la propia agencia— no podamos validar el

pedimento consolidado y hagamos el pago la semana posterior a la indicada, surgirá el cuestionamiento ¿cuál tasa será aplicable para el cálculo de impuesto, la semana que ingresó el combustible o en la que se realizó la validación del pedimento?

¿Qué puede variar la tasa de pesos y centavos por litro?, pero solo en Ciudad Juárez, una empresa dedicada a la industria que importa semanalmente cientos de miles de litros entre los tres tipos de combustible: gasolina regular, premium y diésel.

Para darnos una idea de la magnitud de las posibles contribuciones omitidas, realizaremos un cálculo aproximado simulando la operación del mes de agosto de 2023. Las presentes tablas 1 y 2 consisten en un extracto del *Diario Oficial de la Federación* del 11 de agosto de ese año que representa el estímulo aplicable para la semana del 12 al 18 de agosto, y, por consiguiente, la tasa aplicable para esa semana.

Tabla 1. Estímulo aplicable a los combustibles automotrices (11 de agosto de 2023)

Combustible	Monto del estímulo (pesos/litro)
Gasolina menor a 91 octanos	\$3.1047
Gasolina mayor o igual a 91 octanos y combustibles no fósiles	\$1.6847
Diésel	\$2.7315

Fuente: *Diario Oficial de la Federación.*

Tabla 2. Cuotas aplicables a los combustibles automotrices (11 de agosto de 2023)

Combustible	Cuota (pesos/litro)
Gasolina menor a 91 octanos	\$2.8148
Gasolina mayor o igual a 91 octanos y combustibles no fósiles	\$3.3140
Diésel	\$3.7740

Fuente: *Diario Oficial de la Federación.*

Mientras que las tablas 3 y 4 representan el extracto del *Diario Oficial de la Federación* del día 25 de agosto del 2023, donde se muestra el estímulo fiscal aplicable para la semana del 26 de agosto al 1 de septiembre del mismo año y la tasa que se debe aplicar en esa semana.

Tabla 3. Estímulo aplicable a los combustibles automotrices (25 de agosto de 2023)

Combustible	Monto del estímulo (pesos/litro)
Gasolina menor a 91 octanos	\$2.9027
Gasolina mayor o igual a 91 octanos y combustibles no fósiles	\$1.8017
Diésel	\$2.9039

Fuente: *Diario Oficial de la Federación.*

Tabla 4. Cuotas aplicables a los combustibles automotrices (25 de agosto del 2023)

Combustible	Cuota (pesos/litro)
Gasolina menor a 91 octanos	\$3.0168
Gasolina mayor o igual a 91 octanos y combustibles no fósiles	\$3.1970
Diésel	\$3.6016

Fuente: *Diario Oficial de la Federación.*

En promedio, en la empresa local se reciben de entre 200 a 250 facturas por semana contabilizando los tres tipos de combustible, cada una con un aproximado de 25,000 a 29,000 litros. Para motivos didácticos, cerraremos las cifras en las siguientes cantidades:

- 135 facturas de 27,800 litros correspondientes a gasolina menor a 91 octanos, traducidos a 3 735 000 litros totales
- 80 facturas de 27 000 litros correspondientes a gasolina mayor o igual a 01 octanos, traducidos a 2 160 000 litros totales
- 20 facturas de 26 300 litros correspondientes al diésel, traducidos a 526 000 litros totales (Tabla 5).

La finalidad de establecer estas cantidades es hacer el cálculo de IEPS con cada una de las posibles tasas elegidas a aplicar.

RESULTADOS

A pesar de tener una tasa a favor, vemos una disparidad importante por tratarse de grandes cantidades de litros. Una vez abriendo el previo, nombre que recibe la validación del pedimento antes de que cruce la primera remesa, se cuenta con un mes adicional a la semana de cruce para pagarlo, después de ese mes y la semana en que cruza la mercancía, la patente aduanal se suspenderá hasta el pago. Mientras no transcurra ese mes, la agencia puede operar sin ningún problema, más que la multa por realizar el pago “extemporáneo”. La Real Academia Española (s. f.) define esta última palabra como: “Inadmisibles por haber sido realizado o presentado fuera del plazo establecido”.

En ese plazo extemporáneo, se da oportunidad al contribuyente o importador de elegir qué tasas tomar, puesto que los validadores más accesibles o flexibles arrojan la firma de validación con cualquiera

Tabla 5. Operaciones en agosto de 2023

Combustible	Litros	Tasa semana 1	Tasa semana 2	Pesos semana 1	Pesos semana 2	Diferencia
Gasolina <91 a octanos	3 735 000	2.8148	3.0168	\$ 10 513 278	\$ 11 267 748	-754 470
Gasolina >91 a octanos	2 160 000	3.3140	3.1970	\$ 7 158 240	\$ 6 905 520	252 720
Diésel	526 000	3.7740	3.6016	\$ 1 985 124	\$1 894 441.6	90 682.4

Fuente: Elaboración propia.

de las tasas de ese mes. Siempre y cuando cumplan con el pago de la multa correspondiente por la presentación fuera de plazo. El artículo 184 de la Ley Aduanera (1995) nos cita la mencionada infracción:

Cometen las infracciones relacionadas con las obligaciones de transmitir y presentar, información y documentación, así como declaraciones, quienes:

I. Omitan transmitir o presentar a las autoridades aduaneras en documento electrónico o digital, o en cualquier otro dispositivo tecnológico o medio electrónico que se establezca o lo hagan en forma extemporánea, la información que ampare las mercancías que introducen o extraen del territorio nacional sujetas a un régimen aduanero, que transporten o que almacenen, entre otros, los datos, pedimentos, avisos, anexos, declaraciones, acusos, autorizaciones, a que se refieren los artículos 36 y 36-A de esta Ley y demás disposiciones jurídicas aplicables, en los casos en que la Ley imponga tales obligaciones.

La ventaja que se obtiene directamente del poder elegir la tasa es que la cantidad omitida en esos casos es lo correspondiente a un múltiplo exagerado de la multa a pagar por no cumplir con la obligación mencionada anteriormente. El artículo

185 de la Ley Aduanera (1995) también nos detalla con exactitud el monto de la multa:

Se aplicarán las siguientes multas a quienes cometan las infracciones relacionadas con las obligaciones de presentar documentación y declaraciones, así como de transmisión electrónica

Multa de **\$4,260.00** a **\$6,390.00**, en caso de omisión a las mencionadas en las fracciones I y II. Las multas se reducirán al 50% cuando la presentación sea extemporánea. la información, previstas en el artículo 184 de esta Ley.

Apreciamos que la multa es infinitamente menor a la cantidad de impuestos omitidos eligiendo una de las posibles cuatro tasas de IEPS, incluso de no beneficiar ninguna de ellas, tomar la tasa que originalmente le correspondía. Porque, al fin y al cabo, la multa por pago extemporánea será siempre la misma y será mínima. Mientras que los impuestos a pagar varían notablemente.

Aun y cuando estemos de acuerdo en facilitar el comercio exterior y erradicar todo tipo de obstáculos al comercio como los de procedimiento, “que dificultan el comercio exterior. Actualmente, se considera que estos obstáculos representan más trabas al comercio que las tarifas y las medidas no arancelarias” (Nikiforovich y Victorovna, 2021, p. 76). Así, debemos estar conscientes o poner más énfasis en si

estamos realizando estas prácticas como se debe.

CONCLUSIONES

Sugeriría lanzar un boletín informativo que regule el pago extemporáneo de pedimentos consolidados de hidrocarburos y colocar candados hasta en el validador más flexible, para que así sea imposible validar con una tasa distinta a la que le corresponde.

El pedimento debe ser pagado con las tasas aplicables a la semana posterior de la introducción de la mercancía a territorio nacional (como le corresponde a cualquier pedimento consolidado), independientemente de la fecha en que se realice dicho pago. Por lógica podemos deducir que el pedimento se debería de pagar en tal fecha y en esa misma debe hacerse el pago, o por lo menos con esa misma tasa. Adicionado a esto, y como en todos los casos posibles, es necesario pagar la multa correspondiente por la presentación extemporánea.

Hacer una crítica al sistema aduanero mexicano y a la misma legislación me parecería inaceptable por la única y sencilla razón de son muy pocos los importadores que realizan esta operación. En segundo lugar, la importación de hidrocarburos es una conducta muy específica y selectiva, y, por último, muy rara vez sucede que el pago no se realice en tiempo y forma, ya que se tiene una semana completa poste-

rior a la importación de la última remesa para realizarlo.

Cabe resaltar que, con base en nuestra teoría, se puede caer muchas veces en este supuesto porque, al tratarse de pedimento consolidado, la mercancía ya moduló y la autoridad no notará ninguna anomalía de no ser por poner en marcha alguna de sus facultades de comprobación postdespacho.

REFERENCIAS

- Fuentes Flores, C. M. (2022). El comercio transfronterizo al menudeo entre Ciudad Juárez, Chihuahua y El Paso, Texas. *Estudios Fronterizos*, 23, e093. <https://doi.org/10.21670/ref.2209093>
- Guerrero V., F., y Govea, M. (2006). El impuesto al valor agregado y el comercio electrónico en legislación tributaria venezolana. *Télématique*, 5(2), 27-57. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=78450203>
- Ley Aduanera. (1995, 15 de diciembre). *Diario Oficial de la Federeación* [Última reforma publicada DOF 12-11-2021]. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAdua.pdf>
- Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios. (1980, 30 de diciembre). *Diario Oficial de la Federeación* [Última reforma publicada DOF 12-11-2021]. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LIEPS.pdf>
- Moreno Yebra, F. (2015). La relevancia del Derecho Aduanero en la actividad financiera del Estado: Reflexiones. *Nova Scientia*, 7(14),

560-576. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=203338783029>

Nikiforovich Sidorov, V., & Victorovna Sidorova, E. (2021, enero-junio). La anatomía jurídica de los obstáculos de procedimiento al comercio exterior. *Ratio Juris*, 16(32), 73-92. <https://doi.org/10.24142/raju.v16n32a3>

Real Academia Española. (s. f.). *Diccionario panhispánico del español jurídico*. Recuperado el 11 de junio de 2023, de <https://dpej.rae.es>

Usla, H. (2022, 4 de julio). A propósito de las gasolinas que producirá Dos Bocas, ¿cuánto combustible consume México? *El Financiero*. <https://www.elfinanciero.com.mx/economia/2022/07/01/a-proposito-de-las-gasolinas-que-producira-la-refineria-olmeca-cuanto-combustible-consume-mexico/>

SEGURIDAD Y POLÍTICAS PÚBLICAS



Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0
Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)

MA. GUADALUPE MANCHA VALENZUELA¹

<https://doi.org/10.20983/anuariocicj.2024.15>

FECHA RECEPCIÓN: 31 agosto 2023

FECHA ACEPTACIÓN: 8 marzo 2024

REFLEXIONES SOBRE LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL AMPARO EN REVISIÓN 1284/2015

RESUMEN

Ante el escenario de violencia de género que se vive día con día en México, es importante conocer casos trascendentales que han obligado al Estado mexicano a crear leyes y protocolos de actuación que faciliten el desempeño de los órganos investigadores en la procuración de justicia y el respeto a los derechos humanos de las mujeres. Casos que han marcado a nuestro país, como es González y otras (Campo algodnero), y que han dejado como recomendaciones la creación de herramientas jurisdiccionales que ayuden a la erradicación del fenómeno de violencia contra la mujer y que busquen la no repetición del delito. Los protocolos creados van dirigidos a la policías preventivas e investigadoras, ministerios públicos y juzgadores, es decir, a las autoridades intervinientes en la violencia contra las mujeres. Se trata de mecanismos que buscan prevenir, investigar, perseguir y sancionar los delitos en contra de las mujeres, cuya finalidad es terminar con la sistematización de la cultura del machismo, discriminación y desigualdad en la que viven miles de niñas y mujeres mexicanas. En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció un protocolo analítico que sirve de guía para juzgar con perspectiva de género. Abarca un marco conceptual, un estudio sobre su incorporación y evolución en la administración de justicia. En la búsqueda incansable del cambio social mexicano y la lucha contra la impunidad, el reconocimiento de la diversidad, el combate contra la desigualdad y la erradicación de la violencia de género, es importante conocer el tema, comprenderlo y socializarlo para poder enfrentarlo.

Palabras claves: Derechos humanos, juzgar, mujeres, feminicidio

¹ Licenciada en Derecho por la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez (UACJ), cuenta con una maestría en Investigación Criminal, Campus Internacional de Inteligencia y Pericia CIIP, Campus España. Desde 2018 es docente de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, en la Licenciatura de Seguridad y Políticas Públicas del Departamento de Ciencias Jurídicas. ORCID: 0009-0001-3213-0198.

REFLEXIONES SOBRE LA

IMPARTICIÓN DE JUSTICIA CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL AMPARO EN REVISIÓN

1284/2015

INTRODUCCIÓN

En la última década el sistema jurídico mexicano se ha ido mejorando con la finalidad de que exista una estricta aplicación de los derechos humanos por parte de las autoridades del Estado mexicano. De estos cambios, ahora todos los tribunales mexicanos, federales y locales deben juzgar con estricta aplicación de derechos humanos, lo cual antes solo era una tarea que los tribunales federales del Poder Judicial de la Federación cuando actuaban como tribunales constitucionales. Estos cambios se derivaron a partir de la trascendental reforma constitucional del 2011, de la cual se ha observado cómo se han ido modificando los criterios de los tribunales mexicanos y de manera relevante los criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

De los cambios trascendentales destaca el tema de juzgar con perspectiva de género, que cobrado gran importancia en el sistema de impartición de justicia, incluso la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha elaborado un Protocolo para juzgar con perspectiva de género,² el cual establece la guía que debe de ser aplicada por los tribunales mexicanos al momento de resolver controversias ventiladas ante ellos sobre temas de violencia contra las mujeres. La perspectiva de género no solo trasciende a partir de los cambios señalados en el párrafo anterior, sino que es la respuesta a una necesidad cultural que existe en nuestro país y la impunidad prevalente frente a la violencia contra las mujeres desde muchas décadas atrás. México se ha caracterizado por ser uno de los países de Latinoamérica con una cultura patriarcal basada en la violencia contra las niñas y mujeres, ya que

² Suprema Corte de Justicia de la Nación (2015). *Protocolo para juzgar con perspectiva de género*, México, SCJN.

la estadística señala que en 2023, del mes de enero al mes de julio, 500 mujeres fueron víctimas de feminicidio en territorio mexicano,³ además de que la estadística de impunidad en el delito de feminicidio es alta, en la mayoría de los casos no se castiga al o responsables.

PROCURACIÓN DE JUSTICIA SIN PERSPECTIVA DE GÉNERO

Uno de los primeros casos resueltos en el sistema de impartición de justicia con perspectiva de género fue el juicio de amparo resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el cual el principal problema fue la falta de conocimientos para investigar y juzgar con perspectiva de género, tanto de los agentes investigadores y de procuración de justicia, como de los juzgadores correspondientes que conocieron del juicio de origen. Específicamente, la sentencia emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el amparo en revisión 1284/2015.⁴

El tema resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación versaba sobre un caso en el que el día 28 de octubre de 2012 aproximadamente a las 03:00 horas, la víctima de nombre Karla

del Carmen Pontigo Lucciotta de 19 años, laboraba en un bar de San Luis Potosí, y ese día fue encontrada por sus compañeros desangrándose en el suelo junto a una puerta de cristal destrozada. Karla presentaba múltiples heridas, por lo que al día siguiente de los hechos murió a causa de una lesión de arteria y vena femoral que le causó un choque hipovolémico.

En dicho caso, los órganos investigadores y criminalísticos no protegieron la escena del crimen en el momento en que ocurrieron los hechos o inmediatamente después de conocerlos, sino que fue días después cuando aseguraron el lugar, pero la escena ya había sido alterada. Aunado a esto, no se recolectó evidencia fotográfica, no se realizó la criminalística de campo correspondiente en la inspección ocular, recolección de huellas o indicios biológicos, huellas de pisadas, marcas o todos aquellos restos o vestigios que pudieron ayudar en la investigación y esclarecimiento de los hechos delictivos.

De los pocos indicios recolectados, faltó la minuciosidad y pericia del cuidado de la evidencia, ya que en casos de homicidios es de vital importancia que la recogida de muestras que se realice en la escena criminal se resguarde, selle e identifique mediante una cadena de custodia para su transporte y posterior análisis; lo anterior no se respetó en este caso, ya que se perdieron varias pruebas que pudieron ayu-

3 Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública 2023, Información sobre violencia contra las mujeres.

4 Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (2015). Amparo en revisión 1284/2015, María Esperanza Lucciotta López y Fernando Zahid Lucciotta López.

dar a esclarecer si la víctima sufrió o no alguna agresión sexual.

De las declaraciones de la madre de la víctima, se desprendía que antes de su muerte sufrió acoso sexual/laboral por parte de su jefe de nombre “Ricardo”, pero esto nunca fue investigado por el ministerio público o las policías investigadoras.

Asimismo, el Departamento de Criminalística de la Coordinación General de Servicios Periciales de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Guanajuato concluyó que la evidencia no era suficiente para poder llegar a una causa de muerte específica, es decir, si fue muerte accidental o provocada por alguien, y aunque la víctima presentaba lesiones en rostro, cuello, área abdominal y genital, solo manifestaron que no se relacionaban con el impacto contra una superficie plana. Esto, toda vez que algunas lesiones provocadas por chocar con una puerta de cristal pudieran haber sido lesiones en manos o rodillas, y en el rostro, como la frente y nariz, y no en los ojos, cuello, abdomen y genitales, como presentaba la víctima.

De la escasa investigación realizada y ante la presión de la familia de la víctima, el 20 de agosto de 2013, la agente del Ministerio Público ejerció acción penal contra “Ricardo”, jefe de Karla, presentándolo como probable responsable del delito de homicidio culposo.

No obstante que el Ministerio Público judicializó la carpeta de investigación en

contra del exjefe de Karla, este violó, tanto en perjuicio de Karla, como de sus familiares, el derecho humano de acceso a la justicia de las víctimas contenido en el artículo 17 de la Constitución Política, ya que la acción penal se ejercitó después de las presiones de los familiares, de no haber sido así, quizá la carpeta de investigación hubiera permanecido en archivo temporal.

En el caso en discusión en la sentencia del amparo en revisión 1284/2015, la verdad histórica no se logró, porque no se cumplió con la investigación e integración de la carpeta, ya que hasta hoy no se ha esclarecido lo que pasó la madrugada del 28 de octubre de 2012 y cuáles fueron las causas de la muerte de Karla. Corresponde a la autoridad ministerial la conducción de la investigación y la coordinación de su policía y servicios periciales. En este caso, la actuación del Ministerio Público fue deficiente y omisa, pues no actuó con la debida diligencia para iniciar con las investigaciones de manera oportuna e inmediata; debido a esto, no se recolectó la suficiente evidencia que hubiera ayudado a dar con el o los responsables.

El Ministerio Público no tomó las medidas necesarias para impedir que se destruyeran o alteraran los indicios que existieron en la escena del crimen, además de que no supervisó que se cumplieran con los protocolos de aseguramiento y recolección de la prueba para su debida

preservación, procesamiento y análisis. Estas omisiones hicieron imposible que se esclarecieran los hechos, por lo que no se logró conocer la verdad de estos, careciendo de legalidad, pertinencia, suficiencia y contundencia en las diligencias previas y posteriores al conocimiento de la noticia del crimen.

ANÁLISIS DEL MARCO JURÍDICO DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO

La Constitución Política establece que la figura del Ministerio Público en México está obligada a actuar en estricto apego a los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez, perspectiva de género y respeto a los derechos humanos. En la sentencia aquí analizada se señaló que dichos principios no se cumplieron, ya que a pesar de que las causas de la muerte y las lesiones que presentó la víctima no fueron concluyentes, el Ministerio Público decidió sin justificar, fundar y motivar que no habían sido provocadas por la intervención de una persona y que no se empleó violencia física, sino que fue un accidente debido a la omisión del dueño del establecimiento de no poner la suficiente luz o los letreros adecuados para señalar el medio escalón o la puerta de cristal con la que aparentemente había chocado la víctima y que fue el motivo de las lesiones que causaron su muerte; la conclusión fue que se trató de una muerte accidental.

La teoría del caso fue basada en que simplemente “Ricardo” no previó cuidado, omitió los riesgos en esa habitación particularmente, y no brindó seguridad a sus trabajadores, descartando completamente que Karla fuese atacada. Esta determinación, en criterio de la Primera Sala, descartó sin fundar y motivar la posible existencia de conductas de ataque, a pesar de los indicios sobre lesiones múltiples en el cuerpo de Karla.

Por lo anterior, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que existió la falta de conocimientos para investigar y juzgar con perspectiva de género. Es importante señalar que en México esto muy común, y en ocasiones, se relacionan más con homicidios provocados por aspectos del crimen organizado, que pasan por alto uno de los principios actuales en la impartición de justicia, la perspectiva de género.

Según la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, la perspectiva de género es una visión científica, analítica y política sobre las mujeres y los hombres, en la cual se propone eliminar las causas de la opresión de género, así como la desigualdad, la injusticia y la jerarquización de las personas basada en el género. Promueve la igualdad entre géneros mediante la equidad, el adelanto y el bienestar de las mujeres; contribuye a construir una sociedad donde estas tengan el mismo valor, derechos y oportunidades

para acceder a los recursos económicos y a la representación política y social en los ámbitos de toma de decisiones.

La Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres conceptualiza la perspectiva de género como la metodología y los mecanismos que permiten identificar, cuestionar y valorar la discriminación, desigualdad y exclusión de las mujeres, que se pretende justificar con base en las diferencias biológicas entre mujeres y hombres, así como las acciones que deben emprenderse para actuar sobre los factores de género y crear las condiciones de cambio que permitan avanzar en la construcción de la igualdad de género.

Ambas leyes son claras en manifestar que existe actualmente una desigualdad en derechos en comparación de la mujer con el hombre. La violencia de género es tan grave y está tan arraigada en México que se tuvieron que crear leyes especiales para establecer que las mujeres están sufriendo discriminación y violencia y que se deben crear políticas públicas para solucionar el problema.

En este sentido, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que, en el caso de la muerte de Karla, el Ministerio Público no investigó con perspectiva de género, ya que no se acudió a protocolos, métodos criminalísticos y criminológicos para comprobar la existencia de alguna situación de vulnerabilidad o

violencia que haya sufrido la víctima antes de su muerte.

Es importante señalar que en la sentencia de amparo en revisión 554/2013 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,⁵ que versa sobre otro feminicidio, se resolvió que en los casos de muertes de mujeres se deben de cumplir los requisitos de investigación en cuanto a identificar las conductas que causaron la muerte de la mujer, proteger la escena del crimen, verificar la presencia o ausencia de motivos o razones de género que originan o explican la muerte violenta, también se deberá de preservar evidencias específicas para determinar si hubo violencia sexual, identificar posibles testigos, realizar autopsias por profesionales competentes y se deberán realizar las periciales pertinentes para determinar si la víctima estaba inmersa en un contexto de violencia y lo más importante determinar la causa, forma, lugar y momento de la muerte.

La corte es enfática en ambos casos en señalar que todo caso de muerte de mujeres, incluidas aquellas que al parecer se hayan realizado por la delincuencia organizada, suicidio y algunos accidentes, deben analizarse con perspectiva de género, para descartar si hubo o no razones de gé-

5 Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (2013). Amparo en revisión 554/2013 (derivado de la solicitud de ejercicio de la facultad de atracción 56/2013), quejosa: Irinea Buendía Cortez (madre de Mariana Lima Buendía).

nero en la muerte y para determinar finalmente el motivo de esta. El incumplimiento de este requisito complica el acceso a la justicia de las mujeres por invisibilizar su situación particular en el orden social.

Es importante destacar que México fue el primer país en el mundo en tipificar el feminicidio, definiéndolo como la forma más extrema de violencia hacia las mujeres, resultado de la violación de los derechos humanos por conductas misóginas e impunidad que pueden culminar en el asesinato de una mujer.

El 14 de julio de 2012 se estableció el delito de feminicidio en el Código Penal Federal, específicamente en el artículo 325, el cual establece lo siguiente: “Comete el delito de feminicidio quien prive de la vida a una mujer por razones de género”, este artículo también establece qué se entiende por razones de género, cuando se encuentre en la víctima alguna evidencia de violencia sexual, antecedentes de violencia familiar, laboral o escolar, relación afectiva, sentimental o de confianza entre el victimario y la víctima, incomunicación de la víctima y exposición o exhibición del cuerpo de la víctima en un lugar público.

Por dichas razones, la Primera Sala determinó que en el caso de Karla no fue analizado con perspectiva de género, para determinar si hubo o no razones de género que causaran su muerte o tan siquiera para poder descartar esta hipótesis, ya que la víctima presentaba violencia sexual

además que, según el relato de sus familiares, Karla había sufrido acoso sexual y laboral por parte de su jefe “Ricardo”.

En este sentido, también es trascendental señalar que la Convención Belém Do Pará establece que los Estados parte de esta convención deben condenar todas las formas de violencia contra la mujer y adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia y establecer procedimientos legales justos y eficaces para la mujer que haya sido sometida a violencia, que incluyan, entre otros, medidas de protección, un juicio oportuno y el acceso efectivo a tales procedimientos.

También señala que toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos y que toda mujer podrá ejercer libre y plenamente sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales y contará con la total protección de esos derechos consagrados en los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Este instrumento obliga a las autoridades judiciales a establecer procedimientos legales justos y eficaces en los casos de violencia contra las mujeres, entre los cuales, según lo establecido en su artículo 6, se encuentra la discriminación.

Por otra parte, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), establece el deber de eliminar las diferencias arbitrarias, injustas o desproporcionadas entre mujeres y hombres debido a su sexo o género, tanto en el acceso a la justicia como en los procesos y las resoluciones judiciales.

No se omite mencionar la sentencia de González y otras contra México, mejor conocida como Campo algodonerero, en la que la Corte Interamericana de Derechos Humanos condenó al Estado mexicano por la falta de debida diligencia en las investigaciones relacionadas a la desaparición y muerte de Claudia Ivette González, Esmeralda Herrera Monreal y Laura Berenice Ramos Monárrez, mujeres encontradas muertas en un campo algodonerero de Ciudad Juárez, y en la que a la fecha no se han castigado a los responsables.

A pesar de que la Corte Interamericana ordenó que en México se debe de investigar con perspectiva de género, emprender líneas de investigación específicas respecto a violencia sexual, para lo cual se deben involucrar las líneas de investigación sobre los patrones respectivos en la zona, proveer regularmente de información a los familiares de las víctimas sobre los avances en la investigación y darles pleno acceso a los expedientes, así como realizarse por funcionarios altamente capacitados en casos similares y en atención a víctimas de discriminación y violencia

por razón de género, queda claro que en el caso en particular no se realizó.

CONCLUSIONES

En conclusión, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió el amparo en revisión 1284/2015 de una manera ejemplar, cuyo fin es brindarle justicia a la víctima y crear precedentes para que no se repita una situación igual. Donde se busca garantizar los derechos que tienen las víctimas de coadyuvar en la investigación y de estar bien informadas, brindando con esto la posibilidad de inconformarse por estar en desacuerdo con los órganos investigadores o jurisdiccionales, la corte le da voz a Karla que lamentablemente ya no está para poder decir que fue lo que le sucedió. Esta sentencia representa la lucha de las mujeres en México en contra de todos los tipos de violencia ejercidos en su contra, no solo la violencia que realizan los hombres sino también la que realizan las autoridades.

De los criterios que ha ido adoptando la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como de la normatividad nacional y tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte, se puede desprender que en casos de asesinatos y actos violentos contra las mujeres, las autoridades investigadoras están obligadas a actuar en estricto apego a los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez, y sobre todo con perspec-

tiva de género, esto es, se deben acudir a protocolos, métodos criminalísticos y criminológicos para comprobar la existencia de alguna situación de vulnerabilidad o violencia que haya sufrido la víctima antes de su muerte por cuestiones de género.

Las autoridades que imparten justicia en México tienen la responsabilidad de hacer valer las leyes y tratados internacionales y con esto otorgar una justicia real para aquellas víctimas que ya no tienen voz, y sobre todo, para evitar una revictimización en los ofendidos. Juzgar con perspectiva de género es una forma de garantizar a las mujeres el derecho a la igualdad y de convertir en realidad la búsqueda de soluciones justas, para lograr que las mujeres puedan vivir libres de violencia.

REFERENCIAS

Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2013). Amparo en revisión 554/2013 (derivado de la solicitud de ejercicio de la facultad de atracción 56/2013), quejosa: Irinea Buendía Cortez (madre de Mariana Lima Buendía).

Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2015). Amparo en revisión 1284/2015, María Esperanza Lucciotta López y Fernando Zahid Lucciotta López.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2015). Protocolo para juzgar con perspectiva de género, México, SCJN.



<https://doi.org/10.20983/anuariocicj.2024.16>

FECHA RECEPCIÓN: 26 agosto 2023

FECHA ACEPTACIÓN: 8 marzo 2024

LA ADOPCIÓN DE LEGISLACIONES INTERNACIONALES Y LOS INCENTIVOS PERVERSOS LOCALES

RESUMEN

En 2015 se revirtió la tendencia decreciente en la tasa de homicidios intencionales que había iniciado en 2011. Este fenómeno coincidió con la etapa final de implementación del Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP), sustentado en la Reforma Constitucional de 2008. En este trabajo se propone que dicha reforma, el CNPP, así como la Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos de 2011 y de la Ley Nacional de Ejecución Penal (LNEP) de 2016, contribuyeron a crear incentivos perversos en el control y reducción del crimen, al propiciar una mayor impunidad y eliminar la continuidad de las políticas públicas contra el crimen y la violencia de las administraciones federales anteriores. El objetivo de este trabajo es probar la hipótesis de que la reducción en el número de prisioneros, generado por la legislación señalada, ha provocado un incremento significativo en el índice de homicidios intencionales por cada 100 mil habitantes. La metodología usada consiste en estimar el efecto de los cambios en la población privada de la libertad (como variable explicativa) sobre la tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes (como variable dependiente), en los logaritmos naturales, por MCO. En los resultados se obtuvo un coeficiente de -1.9897, que significa que, durante el periodo de estudio de 2010 a 2020, una reducción del 1 % en la población privada de la libertad provoca un aumento en 2 % de la tasa de homicidios intencionales. Conclusiones. Para tratar de replicar legislaciones, reformas y políticas en temas complejos, donde el comportamiento de las personas sea una variable relevante es necesario realizar las evaluaciones de impacto, como las que el CONEVAL señala ante la construcción de obras de infraestructura, o las que se realizan en programas sociales.

Palabras clave: Legislación, políticas públicas, incentivos, homicidios intencionales

1 Profesor investigador. UAM Cajimalpa. montiveros@cua.uam.mx, ORCID: 0000-0003-2762-3833

INTRODUCCIÓN

El universalismo es la doctrina filosófica que afirma la existencia de principios universales y verdaderos, por lo que todas las personas y grupos culturales deben admitirse como guía para sus conductas (Fingermann, 2013). Este concepto es aceptado, seguido y promovido por comisiones regionales, organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales y redes transnacionales de derechos humanos. Estos actores impulsan la incorporación de las legislaciones internacionales sobre los derechos humanos en las nacionales, creyendo que hay un conjunto de políticas y derechos aplicables a todas las sociedades para lograr bienestar, dignidad y servicios básicos para todos sus habitantes. Suponen que existe una norma, o conjunto de derechos que se aplica a todos con efectos igualmente positivos y que su adopción es un elemento fundamental para el desarrollo y el bienestar universal. Es un supuesto muy fuerte, y los actores mencionados no presentan evidencia empírica que apoye sus ideas y acciones. Su único argumento es adoptar o replicar las normas y legislaciones internacionales, que en muchos casos atienden a realidades inexistentes en México; y por lo tanto, la adopción de dichas legislaciones tiene un carácter dogmático y doctrinario.

En este trabajo se plantea la siguiente pregunta: ¿Las leyes en vigor a partir de 2008 para promover los derechos humanos generan incentivos perversos e incentivan la comisión de actos de violencia y crímenes, agravando el problema del crimen, en lugar de contribuir a su solución?

Actualmente, ni las leyes ni las políticas públicas presentan como objetivos explícitos, la reducción de las actividades criminales. Si bien la determinación y apli-

LA ADOPCIÓN DE LEGISLACIONES

INTERNACIONALES Y LOS INCENTIVOS PERVERSOS LOCALES

cación de la política de seguridad dependen en gran medida de los intereses de diversos grupos y coyunturas nacionales, los cambios legislativos, a partir del 2008, responden más a una orientación internacional asociada con el “universalismo” de los derechos humanos, de acuerdo con lo señalado en diversos documentos como las reformas constitucionales de 2008 y 2011, el CNPP de 2014 y la Ley Nacional de Ejecución Penal (LNEP) de 2016, y dejan de lado el propósito de mejorar la seguridad en el país.

El objetivo de este trabajo es probar la hipótesis de que la reducción en el número de prisioneros, generado por la legislación señalada, ha provocado un incremento significativo en el índice de homicidios intencionales por cada 100 mil habitantes.

Para lograr ese objetivo, en la siguiente sección se presentan algunos de los determinantes de la violencia señalados en la literatura. La tercera sección presenta el marco teórico utilizado. Este marco se aplica en la cuarta sección para analizar cómo el enfoque universalista de los derechos humanos provoca la generación de incentivos perversos por su distanciamiento con las diversas realidades en nuestro país. La quinta sección presenta datos del incremento de la violencia y el crimen que padece México desde el 2008, así como datos sobre pobreza y desigualdad. La sexta sección presenta la evidencia empírica para probar la hipótesis de

este trabajo. Usando los resultados encontrados, la siguiente sección compara las propuestas y efectos de las políticas públicas de seguridad de las tres últimas administraciones. La octava sección concluye.

DETERMINANTES DEL CRIMEN Y LA VIOLENCIA

Autores como Bonilla (2009) y Vilalta, et al. (2016) señalan múltiples factores que incluyen, entre otros, el lugar y el momento del crimen, factores sociales como educación, ingreso, edad, consumo de alcohol, desigualdad, presencia de pandillas y de los mismos niveles de violencia entre otros; factores políticos como guerrillas, guerras civiles, y rebeliones; crimen organizado, como narcotráfico, tráfico de personas, secuestros. Es importante señalar que los determinantes pueden tener efectos positivos o negativos sobre las actividades criminales. Hernández Brigas (2021) encuentra para algunos países de América Latina, al crimen organizado, la política pública para enfrentarla, la pobreza, la desigualdad, el consumo de alcohol, la disponibilidad de armas, y otros como causas de violencia. Este autor añade dos elementos: la dimensión de la escala y la heterogeneidad del crimen en América Latina. Los determinantes del crimen cambian al estudiarlos desde diferentes niveles de agregación. De acuerdo con la literatura consultada, se observa que los niveles y

determinantes del crimen varían significativamente en América Latina.

Para el caso particular de México, Espinosa et al. (2009) encuentran que el ingreso, la proporción de población urbana y la probabilidad de castigo son determinantes de crimen total; mientras que el ingreso, la proporción de los hombres entre 15 y 24 años y el nivel educativo son determinantes de los crímenes violentos. En cuanto al crimen organizado, Alonso-Trabaco (2022) señala que la violencia ocurre en dos escenarios, uno entre las fuerzas del orden y los grupos criminales y otro entre grupos criminales, aunque también menciona diversos factores, geopolíticos, políticos y económicos que han fortalecido a los grupos criminales, agregando así, complejidad al problema. Laura Calderón et al. (2021) señalan como causas del crimen y la violencia, al aumento de las actividades de los grupos del narcotráfico, tanto por el volumen de drogas comerciadas como por la aparición de nuevas drogas sintéticas, lo que ha generado un mayor número de grupos criminales, una mayor competencia entre estos y la diversificación de actividades ilícitas como la extorsión, el secuestro y el tráfico de personas, violencia contra políticos, candidatos a puestos de elección pública y periodistas, entre otras.

En este trabajo se postula que una inadecuada legislación contra el crimen también puede convertirse en una causa de violencia, al incentivar las actividades cri-

minales, como en el caso de México, cuando se adopta de fuentes internacionales de manera dogmática sin realizar ningún análisis de impacto.

MARCO TEÓRICO

Los actores señalados que promueven la adopción de legislaciones y acuerdos internacionales, actores comisiones regionales, organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales y redes transnacionales de derechos humanos explican implícitamente las acciones criminales desde las teorías sociológicas de la criminología radical, que sugiere que las leyes contra el crimen y sus mecanismos de aplicación son elementos para preservar la desigualdad de las clases sociales, y de la teoría de la subcultura que propone que el crimen es una respuesta a diversas tensiones sociales. Estos enfoques parecen sustentar también la política de seguridad del gobierno actual.

En este trabajo se utiliza la Economía del crimen, que es una teoría general que explica al crimen como una decisión racional entre los beneficios y los costos de emprender acciones ilícitas. Becker (1968) señala que los incentivos para delinquir están determinados por la probabilidad de recibir una sentencia P y por la severidad de la pena F , controlando por otros factores u como educación, edad, localidad, creencias y otros. Reducciones en P y F , incentivan a los individuos a elevar

sus conductas criminales. Formalmente: $C = f(P, F, u)$, donde C es la “oferta” de crímenes. En este modelo los criminales potenciales observan los valores de P y F y deciden si cometer un crimen C y de que tipo, dadas las condiciones de u . Freeman (1999) y Fiorentini y Pelzman (1995) entre otros, incorporan el análisis del crimen organizado al enfoque económico. Este incluye múltiples funciones, conductas estratégicas y estructuras de las organizaciones criminales. Las actividades pueden incluir, entre otras, la provisión de bienes y servicios ilícitos y acciones criminales, como drogas, tráfico de personas, violencia, extorsiones, entre otros. La Economía del crimen propone que, en cualquier caso, la extracción de rentas es el motivo de acción de los grupos del crimen organizado.

LAS LEYES A FAVOR DE LOS DERECHOS HUMANOS COMO CAUSA DEL INCREMENTO EN LA TASA DE HOMICIDIOS

Con la incorporación de los tratados y de la jurisdicción internacionales al marco jurídico mexicano, se adoptan instituciones internacionales sin realizar análisis de los posibles comportamientos estratégicos de criminales y organizaciones delictivas, generados por dicha adopción, directa y dogmática, que se establece en el artículo 1.º de la Constitución, el cual señala: “En los Estados Unidos Mexicanos todas las

personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, [...]”, así como en la Contradicción de Tesis 293/2011 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que afirma que “[...] las normas sobre derechos humanos contenidas en Tratados Internacionales tienen rango constitucional”. Este marco legal, promueve que en otras leyes se generen los incentivos perversos que contribuyeron al incremento del crimen y la violencia. Así, Olvera (2019) señala que los propósitos inmediatos de la reforma penal eran restringir la prisión preventiva en delitos menores y buscar mecanismos para la solución de conflictos y reducir la carga de trabajo al Poder Judicial. Desde el punto de vista de los criminales, restringir la prisión preventiva y promover la liberación anticipada, entre otros, reduce los valores explicados anteriormente de P y F , señalados por Becker (1968), con lo que aumenta la impunidad y se generan incentivos perversos al promover la reducción artificial de personas privadas de libertad en 2014 a 2018. De acuerdo con Hernández y Mondragón (2019), la Ley Nacional de Ejecución Penal (LNEP), y el nuevo sistema de justicia penal (reducción de la prisión preventiva) llevaron a una importante reducción en la población privada de la libertad entre 2012 y 2016. Por otra parte, el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP) crea incenti-

vos perversos al reducir la probabilidad de que los criminales reciban una sentencia, debido a la introducción de la figura de juez de control. Es importante enfatizar que la reducción de prisioneros a partir de 2015 fue artificial porque la reducción en el número de presos se debió a cambios en las leyes, no a reducciones en las tasas de criminalidad. Existen otros elementos que generan incentivos perversos, como las consecuencias de las “faltas” al debido proceso, que por un tema de espacio, no se discuten aquí, pero son materia para una futura investigación.

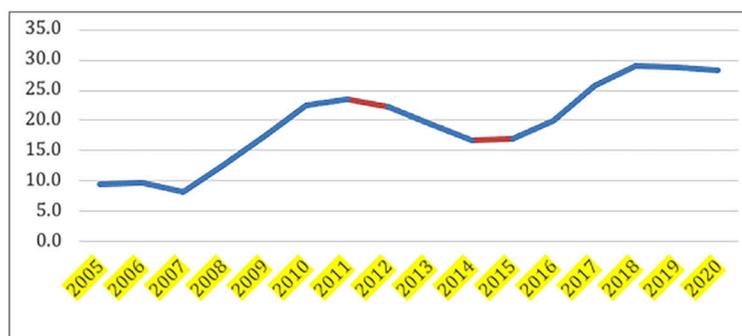
Este proceso de adopción de legislaciones internacionales también eliminó la continuidad de las políticas públicas contra el crimen y la violencia de las tres administraciones federales del periodo de análisis.

LOS DATOS

De las múltiples variables que muestran las actividades criminales, en este trabajo se utiliza la tasa de homicidios intencionales por cada 100 mil habitantes para realizar el análisis empírico, debido a la importancia de esta variable y a que está relacionada con otras actividades criminales como el secuestro, el robo y la extorsión, entre otras. La dinámica de la tasa de homicidios a nivel nacional muestra dos periodos de incremento (2008 a 2011 y 2015 a 2018), uno de reducción (2012 a 2014) y

otro de estancamiento (2019 a 2020). Los factores sociales señalados anteriormente como determinantes del crimen, educación, ingreso, edad, consumo de alcohol, desigualdad, presencia de pandillas o factores políticos como guerrillas, guerras civiles, y rebeliones, etcétera, no tuvieron variaciones a escala nacional tan fuertes y en un periodo tan corto para explicar la trayectoria mostrada en la gráfica 1.

Gráfica 1. Homicidios intencionales. Tasa por cada 100 mil habitantes en México. 2005-2020

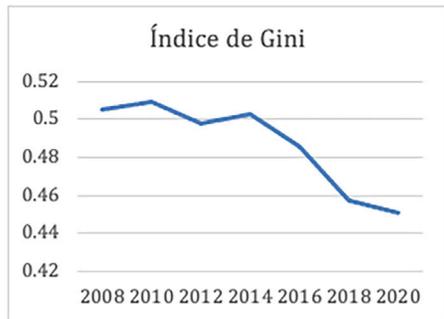


Fuente: Base de datos de Estadísticas de homicidios internacionales de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

Se descartan como causas del incremento en la tasa de homicidios a partir de 2015 aumentos en la pobreza y la desigualdad, tal como lo sugieren los activistas de los derechos humanos, el PND de 2018, así como diversos líderes de opinión políticos, periodísticos y académicos. La gráfica 2 muestra la trayectoria del Índice de Gini, que mide la desigualdad, y la gráfica

3 indica el porcentaje de la población en situación de pobreza.

Grafica 2.



Grafica 3.



Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL.

Ambos indicadores muestran una tendencia decreciente en el periodo 2008 a 2018. A partir de 2019, la desigualdad sigue decreciendo, aunque menor, mientras que la proporción de personas pobres aumenta de manera importante. Las tendencias observadas en las gráficas 2 y 3, van en sentido contrario a la tendencia observada en la gráfica 1 de aumento del crimen.

Gráfica 4. Población nacional privada de la libertad 2006 a 2022 (octubre)



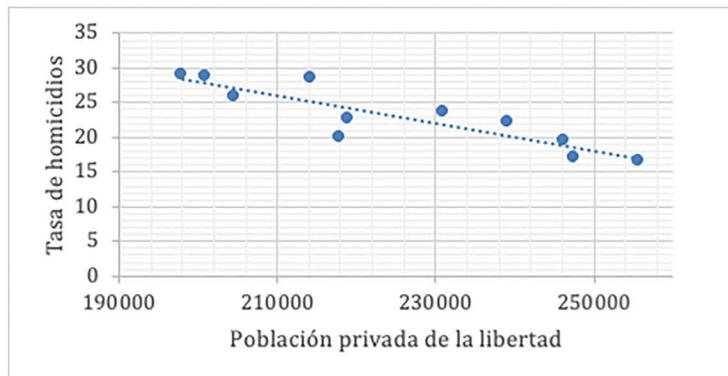
Fuente: Elaboración propia con datos del Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional. Varios números. Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.

La causa del incremento en las tasas de homicidios a partir del año 2015, aquí propuesta, radica en la acelerada reducción de la población privada de la libertad hasta 2018, generada por las políticas públicas de seguridad adoptadas a partir de 2013, con algún rezago, así como por los cambios a las legislaciones penales y de derechos humanos, realizados entre 2008 y 2016. La gráfica 4 muestra un importante crecimiento de la población privada de la libertad a partir de 2007, el inicio de la “guerra contra el crimen” hasta el año 2014. A partir del 2015 la población de prisioneros empezó a disminuir de manera artificial como se explicó anteriormente, hasta el 2018. A partir de la presente administración la población encarcelada se incrementó nuevamente, pero con un efecto mucho menor en la reducción de la tasa

de homicidios al compararlo con el periodo 2011-2014.

EVIDENCIA EMPÍRICA

Grafica 5. Tasa de homicidios intencionales por cada 100 mil habitantes y la población privada de la libertad



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial y del Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional. Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.

La gráfica 5 presenta una función de causalidad entre la tasa de homicidios intencionales por cada 100 mil habitantes (eje Y) y la población privada de la libertad (eje X), es decir $Y=f(X)$. Se observa una relación negativa. De acuerdo con Becker (1968), la reducción en la población privada de la libertad por los cambios en la legislación explicados en la sección IV, reduce los valores de P y F , elevando así los incentivos a delinquir. La relación de la gráfica 5 se estimó por MCO con los logaritmos naturales de ambas variables, con la tasa de homicidios como variable dependiente y la población privada de la

libertad como variable explicativa. Se obtuvo un coeficiente de -1.9897 , que significa que, durante el periodo de estudio de 2010 a 2020, una reducción del 1 % en la población privada de la libertad provoca un aumento en 2 % (1.9897%) de la tasa de homicidios intencionales, por el signo negativo,

con un nivel de confianza del 99 %. La R^2 ajustada indica que las variaciones en la población privada de la libertad explican el 75 % de los cambios en la tasa de homicidios, en el periodo de estudio. Esto significa que la reducción de la población privada de la libertad contribuyó a un incremento fuerte

y significativo en la tasa de homicidios intencionales. Levitt (1996) encuentra resultados similares entre estas dos variables. Al añadir la variable independiente con un año de rezago, se encuentra un efecto mayor, de -2.35 (-0.7379 mismo año) $+(-1.6170$ un año de rezago). Estos resultados son un promedio nacional, estimaciones similares a nivel estatal o municipal, generarán resultados particulares para cada unidad de análisis. Es un tema para investigaciones futuras.

Es necesario señalar que no existe sesgo por endogeneidad (que Y también sea un determinante de X), porque el número de prisioneros en el periodo de estudio disminuye por una intervención de política, por cambios en la legislación, no por cambios en la tasa del crimen.

Los efectos de las políticas públicas de seguridad de las tres últimas administraciones

En diciembre de 2006, el gobierno del presidente Calderón dio a conocer la Operación Conjunta Michoacán, con lo que inició el periodo comúnmente conocido como “la guerra contra el narcotráfico”. Durante el 2007 esta política redujo la tasa de homicidios intencionales, pero a partir del 2008 se observa una inclinación creciente en esta variable que se extendió hasta el año 2011, a partir del 2012 la tendencia se revierte y la tasa de homicidios decrece, lo que sugiere un cambio de la estrategia de los grupos criminales al ver reducidas sus capacidades bélicas y financieras y a los incentivos de percibir, en la política del gobierno federal, una amenaza creíble en contra de sus acciones. La tendencia en la reducción de la tasa de homicidios se mantuvo hasta el 2014 y retomó la trayectoria creciente a partir del 2015 hasta el 2018. En este periodo, durante la administración del presidente Peña, entraron en vigor la mayoría de las diferentes leyes aquí analizadas, que en términos generales, los criminales observaron como una reducción en la probabilidad de recibir una sentencia, debido a los cambios en el nuevo sistema penal, como el juez de control, en los términos la prisión preventiva oficiosa y en las diferentes modalidades de liberación anticipada. A partir del 2019, el presidente López Obrador

presenta una nueva propuesta de política para mejorar la seguridad contenida en su Plan Nacional de Desarrollo, que contempla una estrategia Nacional de Seguridad Pública, que incluye varios programas con ayudas monetarias directas a sus beneficiarios, aunque es probable que los grupos delincuenciales paguen montos mayores a sus colaboradores y nada impide un comportamiento oportunista de los delincuentes de obtener ingresos simultáneos de ambas fuentes. La estrategia también incluía otras medidas como la creación de la Guardia Nacional, que en general coinciden con los enfoques mencionados anteriormente, y que señalan que los criminales y delincuentes son en realidad las víctimas de un sistema socioeconómico, por lo tanto, se requieren políticas que atiendan las causas “estructurales” del crimen y la delincuencia. En los hechos, el presidente López Obrador retomó desde el inicio de su mandato la estrategia del presidente Calderón de enfrentar al crimen organizado con el ejército, la marina y la nueva Guardia Nacional y fue un poco más allá al ampliar las causas para prisión preventiva oficiosa, militarizar la Guardia Nacional, proponer una ley para usar a las fuerzas armadas en el combate al crimen hasta el 2028. Pero los resultados han sido distintos. De acuerdo a la Base de datos de Estadísticas Internacionales de Homicidios de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, la tasa prome-

dio de homicidios intencionales por 100 mil habitantes durante el periodo del presidente Calderón fue de 17.75, el mismo indicador durante el sexenio del presidente Peña fue de 21.28 y el promedio en lo que va de la administración presidente López Obrador ha sido 28.20 (periodo 2019 a 2021).

CONCLUSIONES

En este trabajo se muestra la relación empírica y estadísticamente significativa entre la reducción artificial de la población privada de la libertad, ocasionada por la adopción dogmática del enfoque universalista de los derechos humanos en diversas legislaciones nacionales, y el incremento en la tasa de homicidios intencionales por cada 100 mil habitantes, para el periodo de 2010 a 2020. Para adoptar legislaciones internacionales que mejoren en realidad el bienestar social, es necesario conocer las respuestas estratégicas, de los afectados directa e indirectamente, así como la temporalidad de sus realizaciones, para que las leyes en materia de derechos humanos mejoren el bienestar de la población y no generen incentivos perversos que eleven el crimen y la violencia. Este conocimiento se obtiene mediante las evaluaciones de impacto de diversa índole, como las ambientales, ante la construcción de obras de infraestructura, o las que se realizan en programas sociales. El CONEVAL tiene un

guion claro y detallado para realizar estas evaluaciones.

La adopción dogmática de legislaciones internacionales ignora la existencia de instituciones informales, señaladas por North, Wallis y Weingast (2009). El clientelismo y el caciquismo son prácticas propias de México y que no se toman en cuenta en las legislaciones internacionales, por lo que la conducta de los criminales y el desempeño de los cuerpos de seguridad y los organismos de administración de la justicia no son los mismos que en los países desarrollados. También es importante señalar que la adopción de instituciones y políticas internacionales, en ciertos casos puede tener resultados positivos. Un ejemplo de una política pública internacional, que genera resultados positivos locales, objetivos y medibles es la vacunación. Pero para replicar legislaciones, reformas y políticas en temas más complejos, donde el comportamiento de las personas sea una variable relevante, es necesario realizar las evaluaciones de impacto señaladas anteriormente. North et al. (2009) explican cómo los intentos de replicar instituciones internacionales localmente, pueden generar episodios de violencia.

Otra propuesta es ampliar la capacidad instalada para la administración de la justicia, juzgados y prisiones, para reducir el número de prisioneros sin condena y generar amenazas creíbles a los criminales de que el Estado tiene la capacidad mate-

rial de procesarlos y condenarlos. Adicionalmente se propone revisar los acuerdos internacionales en derechos humanos a partir de indicadores objetivos, ajenos al actual enfoque dogmático.

REFERENCIAS

Alonso-Trabaco, J. M. (2022, abril 20). Evolution of organized crime in Mexico. *Geopolitical Monitor*. <https://www.geopoliticalmonitor.com/background-er-evolution-of-organized-crime-in-mexico/>

Base de datos de Estadísticas Internacionales de Homicidios de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

Becker, G. (1968). Crime and Punishment: An Economic Approach. *Journal of Political Economy*, 76(2): 169-217. The University of Chicago Press.

Bonilla, Leonardo (2009) *Revisión de la literatura económica reciente sobre las causas de la violencia homicida en Colombia*. Documentos de trabajo. Economía regional, Banco de la República.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En línea, visto el 23 de mayo de 2024 <https://www.diputados.gob.mx/Leyes-Biblio/pdf/CPEUM.pdf>

Consejo Nacional de Evaluación de la Política del Desarrollo Nacional, en Línea, visto el 23 de mayo de 2024. https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/AE_pobreza_2020.aspx

Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social, Cuader-

no Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional, varios números 2010 a 2020.

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. DOF. 18-06-2008.

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. DOF. 10-06-2011

Espinosa A., Hernández, J., Leal, R. y Ramos, G. (2009). Las determinantes del crimen en México. *Revista Estudiantil de Economía*, 1(1). Tecnológico de Monterrey.

Fingermann, H. (2013, febrero 15). *Concepto de universalismo*. Deconceptos.com. <https://deconceptos.com/ciencias-sociales/universalismo>

Fiorentini, G. y Pelzman, S. (1995). *Economics of Organized Crime*. Cambridge University Press. England, United Kingdom.

Freeman, R. (1999). The Economics of Crime. En *Handbook of Labor Economics*, Vol. 3 (O. Ashenfelter y D. Card, eds.). Elsevier.

Hernández Brigas, H. (2021). Homicidios en América Latina y el Caribe: magnitud y factores asociados. *Notas de Población*, 113: 119-144.

Calderón, L., Heinle, K., Kuckertz, R., Rodríguez Ferreira, O., y David A. S. (eds.). (2021, octubre). *Organized Crime and Violence in Mexico: 2021 Special Report, Justice in Mexico*. University of San Diego.

- Levitt, S. D. (1996). The Effect of Prison Population Size on Crime Rates: Evidence from Prison Overcrowding Litigation, *Quarterly Journal of Economics*, 111(2): 319-351.
- Ley Nacional de Ejecución Penal (2016, junio 16). *Diario Oficial de la Federación*.
- North, D., Wallis, J. y Weingast, B. (2009). *Violence and Social Orders. A conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*. Cambridge University Press.
- Olvera Rivera, A. (2019). Crisis de régimen, autoritarismo subnacional y reforma penal en México. *Perfiles Latinoamericanos*, 27(53). DOI: 10.18504/pl2753-006-2019
- Cámara de Diputados. LXIV. (2019, abril 30). Plan Nacional de Desarrollo 2018-2024. *Gaceta Parlamentaria*, XXII(5266-XVIII). <https://bit.ly/32fYjbm>
- Vilalta, C., Castillo, J. y Torres, J. (2016). *Delitos violentos en ciudades de América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo. Documento para discusión Núm. IDB-DP-474.



Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0
Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)

NORBERTO EMMERICH¹

<https://doi.org/10.20983/anuariocicj.2024.17>

FECHA RECEPCIÓN: 10 octubre 2023

FECHA ACEPTACIÓN: 8 marzo 2024

LA INTERVENCIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS EN PROBLEMÁTICAS DE SEGURIDAD INTERIOR COMO FACTOR SUBSIDIARIO DE UNA REVISIÓN /REFUNDACIÓN DE LA MEMORIA HISTÓRICA EN AMÉRICA LATINA

RESUMEN

En América Latina se escuchan con frecuencia argumentos que revisan lo sucedido en las dictaduras militares pasadas, creando nuevos relatos y reconstruyendo otra memoria histórica de la región, desestimando los derechos humanos y las políticas de género al mismo tiempo.

En el terreno de la seguridad estas nuevas cosmovisiones endurecen las posturas y promueven la intervención militar en las problemáticas de seguridad interior. Ello incluye no solo los procesos típicamente criminales, como la declaración ecuatoriana de terrorismo al narcotráfico o el *mass incarceration* de El Salvador, sino también los movimientos migratorios (México), las movilizaciones populares (Argentina) o la construcción de poder con base en milicias ilegales (Brasil).

En todos los casos hay convocatorias más o menos abiertas a una intervención de las Fuerzas Armadas, aunque en algunos casos (como en Argentina) la misma esté prohibida por ley. En el caso mexicano incluye la disolución de la Policía Federal (civil) y la creación de una Guardia Nacional (militar) bajo comando de la Secretaría de la Defensa Nacional. En Ecuador se trata del uso letal de la fuerza militar contra el terrorismo, en El Salvador el trabajo conjunto de policías y militares dentro de un repetido estado de excepción, en Brasil la promoción de un golpe de Estado en enero de 2023.

Estos comportamientos latinoamericanos obedecen a lógicas propias de la región, por procesos globales por la desglobalización/regionalización y el surgimiento de gobiernos fuertes, centralistas y decisorios, basados en un rol importante de las Fuerzas Armadas.

¹ Presidente del Centro de Estudios en Estrategia y Políticas Públicas – CEEYPP, consultora especializada en geopolítica, seguridad y estudios estratégicos, correo: norberto.emmerich@gmail.com, ORCID: 0000-0001-7903-3283

LA INTERVENCIÓN DE LAS FUERZAS

ARMADAS EN PROBLEMÁTICAS DE SEGURIDAD INTERIOR COMO FACTOR SUBSIDIARIO DE
UNA REVISIÓN / REFUNDACIÓN DE LA MEMORIA HISTÓRICA EN AMÉRICA LATINA

Es necesario compatibilizar esta visión, desde el mundo pasando por la región hasta llegar a cada país tomado como caso de estudio para elaborar un paradigma de análisis de seguridad viable que enfatice la elaboración de políticas públicas democráticas, tolerantes y de proximidad.

Palabras clave: globalización, seguridad, fuerzas armadas, memoria histórica, políticas públicas

OBJETIVO DE LA INVESTIGACIÓN

El involucramiento de las Fuerzas Armadas en problemáticas de seguridad interior encontró en los últimos años argumentos derivados de una revisión profunda de la memoria histórica de la región latinoamericana. Ello implicó una nueva versión amigable sobre las dictaduras militares de los años 70, un menosprecio a los derechos humanos y un refuerzo de la idea de libertad general por sobre la idea de libertad positiva.

Esta nueva memoria histórica se ha elaborado empíricamente, basada en la emergencia de actores sociales reactivos y con discursos de ocasión sin preocupación filosófica. El escaso alcance estratégico de las políticas progresistas recientes, a pesar de algunos triunfos electorales (Boric, Lula, Petro), ayudó al surgimiento de una expresión desesperada de las clases medias en retroceso expresada en fórmulas políticas eclécticas cargadas de misoginia cultural, ajuste fiscal y beligerancia social.

La necesidad de rehacer el tejido social fue suplantada por una utopía liberal que busca reimponer un supuesto orden social perdido basado en el orden, la justicia y la libertad.

El incremento (real y/o construido) de la inseguridad en toda la región, sin distinción de países y circunstancias, consolidó la idea de instituciones policiales corruptas e inútiles y avaló el reclamo por una mayor inter-

vención militar, con fuerzas armadas y/o policiales. La argumentada omnipresencia del crimen organizado y el narcotráfico va erosionando la importancia de los delitos del fuero común y traslada paulatinamente la carga criminal hacia los delitos del fuero federal, mientras las “nuevas amenazas” convierten a la seguridad y la defensa en un solo ámbito “evidente” de pertenencia institucional con unas fuerzas armadas que dicen poder enfrentar esas amenazas híbridas por venir.

En un mundo que se dirige hacia la desglobalización, la fragmentación y el desacople, los procesos de la región se acomodan al surgimiento de gobiernos centralistas, autoritarios y militaristas.

El trabajo busca presentar esta argumentación en una lógica escalonada de procesos políticos desde lo general a lo particular, que permitan comprender las políticas de seguridad de cuatro países de la región tomados como caso testigo: México, Brasil, Ecuador, Argentina a partir de un rápido resumen del escenario mundial contemporáneo.

METODOLOGÍA

El trabajo se ceñirá al método deductivo, donde se expresará en relaciones internacionales y en seguridad ciudadana. En la situación internacional (lo general) se buscará exponer las argumentaciones sobre un mundo fragmentado con base en el concepto de desacople y las consecuencias

de este sobre las políticas nacionales de la región latinoamericana. En la descripción de las problemáticas de seguridad ciudadana en los países testigo se apelará a los conceptos propios de la teoría geopolítica de la seguridad.

El método de trabajo será la investigación documental y la aportación de datos secundarios para exponer la situación de seguridad en los países tomados como caso testigo.

RESULTADOS OBTENIDOS

1. El contexto internacional

Antes del brote de la pandemia mundial de la COVID-19, ya había claros signos de cambios en el comercio mundial. Con su fuerte estrategia interna del *America First* y el consecuente *decoupling*, entendido como el desacoplamiento y la repatriación de inversiones y procesos productivos, Estados Unidos dio pasos hacia un escenario de incertidumbre (Emmerich, 2021). Este proceso de repatriación y migración productiva no ha cesado, todo lo contrario.

Debido a las rivalidades geopolíticas de Estados Unidos con China, pero también al formato agresivo frente a la Unión Europea, se agregaron nuevas fricciones e incertezas. Quedó entonces evidenciada la fragilidad de las cadenas globales e integradas de valor bajo las actuales condiciones políticas (Lange, 2020).

Es un escenario que ha contribuido al deterioro del multilateralismo y al aumento

de la incertidumbre sobre las características de un nuevo orden pos COVID-19, un contexto en el que Ian Bremmer ha planteado la posibilidad de un mundo “G-Zero” o “cero-polar”, en el cual ningún país o alianza permanente de naciones puede asumir un liderazgo mundial. El analista geopolítico Ian Bremmer fue quien acuñó este concepto, G-Zero, la idea de un mundo en el que abundan las grandes potencias con sus propios intereses y que compiten entre sí, pero donde ya no existe un líder mundial claro. “Muchos países son ahora lo suficientemente fuertes para impedir que la comunidad internacional tome ninguna acción, pero ninguno tiene el músculo político y económico para rehacer el statu quo. Nadie conduce el autobús”, escribió Bremmer en su libro *Every Nation for Itself* (Emmerich, 2022: 30).

Derivado de ello, la cooperación internacional se encuentra decreciendo, avizorando nuevos conflictos económicos y una tendencia hacia el proteccionismo, lo que es posible observar principalmente en Estados Unidos y Europa (Rojas, 2020). Se trataría de un interregno, un punto de detención, un vacío geopolítico del orden mundial, lo que podría denominarse una recesión geopolítica “que no creo que dure para siempre, pero que sí por al menos 10 años. Pero las consecuencias todavía no las conocemos, no sabemos cómo será el mundo post orden mundial americano” (Rojas, 2020).

El G-Zero es la prolongación de una era de incertidumbre que se traducirá en conflictos, proteccionismo y guerras, comerciales y de las otras. No es un panorama sostenible y estará convocando a la necesidad de algún liderazgo ordenador que opere en dirección a la consolidación de un orden mundial estable y pacífico (Emmerich, 2022: 31). El conflicto Rusia-Ucrania y las múltiples reverberancias locales (Níger, por ejemplo) dan acuse de ello.

Durante la pandemia estas angustias revelaron, lo siguen haciendo ahora, el regreso a la demanda de la función estatal, tanto para fortalecer los debilitados sistemas de salud pública como para que el presupuesto público sostenga a la estructura privada, financiera e industrial, como en los viejos tiempos.

El austericidio propio de los presupuestos públicos tiene su partida de nacimiento en la cultura del ajuste que se afianzó después de la crisis económica mundial del 2008. El regreso a la mano visible del Estado ha convertido a todos en socialdemócratas. Ese proceso de ajuste perpetuo expuso los costos de haber abandonado las enseñanzas de otras tragedias anteriores a la pandemia e igualmente brutales, pero de naturaleza diferente, como las dos grandes guerras del siglo XX (Cantelmi, 2020).

Un futuro alternativo plantea también una crisis de la democracia liberal y del Estado de derecho que pueden convocar al

surgimiento de gobiernos más autocráticos y poderes regionalizados, amparados en el fin de la globalización, de la interdependencia y del ideario liberal. Algunos gobiernos buscarán obtener una centralidad en la provisión de recursos básicos para poblaciones determinadas lo que supone el retorno del poder al centro de la escena, una retirada del Derecho y de las normas restrictivas del ejercicio de la soberanía.

La pandemia es aprovechada para abrir un escenario en el cual las sociedades golpeadas por el látigo de la crisis sanitaria consentirán la instauración de un Estado fuerte, omnipresente e intrusivo en la intimidad de los ciudadanos (Enríquez Pérez, 2020: 64).

En América Latina y el Caribe es natural que haya una tendencia a preocuparse por el autoritarismo, especialmente por el pasado que comparte la región. Por esto, las preocupaciones sobre los retrocesos pueden estar agudizadas (Chacón et al., 2020).

Incluso antes de la pandemia algunos gobiernos democráticos y electos por las urnas han demostrado que están dispuestos a usar mano dura frente a la sociedad civil, como han sido las respuestas de los gobiernos de Bolivia, Chile y Ecuador frente a las manifestaciones sociales en 2019 (Chacón et al., 2020). La región experimen-

ta una oleada general de retroceso democrático.

2. *Retroceso democrático*

Estallidos sociales, caóticas transiciones de poder, polarización, corrupción, políticas de mano dura, represión y violencia. Inmersa en una tendencia decadente, la democracia en América Latina sufrió un nuevo retroceso en 2022 y transita “un camino cada vez más oscuro hacia la autocracia”, de acuerdo con las afirmaciones del último informe de la Unidad de Inteligencia de *The Economist* (Sol Miguel, 2023).

Por su parte International IDEA afirma que:

Durante las últimas cinco décadas, la proporción de democracias en América Latina y el Caribe ha crecido del 32 por ciento a un sorprendente 84 por ciento. La democracia alcanzó su apogeo en 2006-2007, cuando Cuba era el único país autoritario de la región. Este ya no es el caso. Nicaragua y Venezuela se han convertido en regímenes autoritarios consolidados, y en 2021 Haití se deslizó hacia el autoritarismo y recientemente solicitó asistencia extranjera para sofocar la violencia extrema de las pandillas. Las democracias establecidas también han experimentado reveses, y los declives han sido especialmente severos en Brasil, El Salvador y Estados Unidos (IDEA, 2022).

Hablando a nivel global, el Índice de Transformación BTI 2022, Comparación internacional de Gobernanza (CADAL, 2022), sostiene algo similar:

Una vez más, el BTI 2022 ha identificado un considerable retroceso en todo el mundo en lo que respecta a los procesos de transformación. Los principios rectores de la democracia y la economía de mercado se han visto sometidos a una intensa presión y están siendo cuestionados por las élites corruptas, el populismo antiliberal y el gobierno autoritario. Por primera vez, el Índice de Transformación incluye más Estados autoritarios que democráticos.

3. *Militares en seguridad interior*

Independientemente de las legislaciones de cada país, donde algunos permiten y otros no la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad interior, la presión por una mayor injerencia de las Fuerzas Armadas para poner freno a las “nuevas amenazas” es creciente y cada vez más exitosa.

Ya en los años 90 del siglo pasado, Mary Kaldor se refirió a la nueva conceptualización de la guerra, a la que caracterizó “como una mezcla de guerra, crimen organizado y violencia masiva de Derechos Humanos” (Moutinho Fernandes, 2016: 18). Ella elaboró un primer modelo general al que denominó genéricamente como “nuevas guerras”.

Los conflictos contemporáneos han mostrado características no tradicionales que los hacen parecer similar a enfrentamientos entre las fuerzas armadas de un Estado por un lado y amenazas híbridas por el otro (Leal, 2016: 11). Así se caracteriza genéricamente la situación de seguridad en varios países latinoamericanos por parte de los actores relacionados.

El adjetivo “híbrido” se usó en el lenguaje de expertos en defensa para nombrar un nuevo tipo de conflicto, diferenciado de la guerra convencional y de la irregular y que significaba el empleo simultáneo de ambas formas de lucha (Calduch Cervera, 2012: 11). Giegerich sostiene que la “guerra híbrida estaba planeada para erosionar el poder de Estado” (Leal, 2016: 7).

La hibridez actual propia de las guerras es lo opuesto a las guerras convencionales, no tanto por la hibridez en sí misma, sino por la falta de contención de esta, por el desbordamiento de la racionalidad anterior y la aparición de una racionalidad basada en la inferioridad y en la prioridad de los elementos no militares y la preeminencia de los recursos humanos y sociales, en primer lugar, la legitimidad.

En la realidad regional encaja una concepción donde “no hay declaraciones de guerra, pero tampoco es factible hablar de paz. Cada vez más la situación es de no paz, no guerra, una zona intermedia cada vez más conocida como *gray zone*” (Sánchez Herráez, 2016: 5). Se afirma que la

ambigüedad de la situación es calculada y merece una respuesta y posicionamiento claros por parte del gobierno y sus fuerzas armadas para evitar caer dentro de la misma zona gris.

Situaciones concretas de seguridad interior en México, Ecuador, Brasil y Argentina encajan dentro de los escenarios de amenazas híbridas. Las problemáticas de la frontera norte ecuatoriana, la legitimidad de los carteles en ciertas zonas de México, la combinación de bolsonarismo, iglesias evangélicas y milicias paramilitares en Brasil, más el desborde de seguridad en algunas ciudades argentinas parecen justificar el concepto de amenazas híbridas. Supuestamente los problemas de seguridad interior tienen dos componentes novedosos: en primer lugar, el narcotráfico es el actor principal, y en segundo, sus dimensiones son exuberantes. Ambas afirmaciones son incorrectas.

4. Casos testigo

En Ecuador, el gobierno y los medios de comunicación afirman que los carteles mexicanos se disputan el control de las rutas del narcotráfico en el país (Mella y Zerega, 2022), una injerencia que es sobreestimada.

La participación real de los carteles mexicanos es difícil de comprobar. Los grupos mexicanos necesitan socios y el armamento de alto calibre que llega a Los Choneros y Los Lobos, así como las con-

xiones necesarias para mover la cocaína que pasa por Ecuador, apuntan a una cooperación entre estas organizaciones criminales. El sitio especializado *InSight Crime* afirma que los recientes arrestos de ciudadanos mexicanos en Ecuador confirmarían esas conexiones, pero no en la magnitud que sugieren las masacres en las prisiones (Dalby, 2021). Al igual que en Colombia y Venezuela, la huella mexicana en Ecuador es difícil de determinar. Otorgar este carácter transnacional a las problemáticas de seguridad interior del país permite al gobierno etiquetar la transnacionalización del fenómeno y la recurrencia repetida al estatus de excepción. En consecuencia, el gobierno de Guillermo Lasso ordenó la intervención de los militares en la lucha contra el narcotráfico (Mella, 2021), como los únicos capaces de enfrentar la naturaleza transnacional y desmesurada del problema.

En México, el gobierno de Andrés Manuel López Obrador disolvió la Policía Nacional y creó la Guardia Nacional, incorporando miembros de la disuelta policía y mayoría de tropas militares bajo comando de la Secretaría de la Defensa Nacional, una militarización completa de la seguridad interior. A punto de terminar su sexenio el panorama de seguridad no deja de empeorar.

Ambos casos, México y Ecuador, muestran la militarización de la seguridad interior con malos antecedentes y malos re-

sultados. Algo diferente sucede en Brasil y Argentina.

El gobierno de Bolsonaro asume la presidencia con una cifra de 52 mil homicidios en 2018, la que desciende a 41 mil en 2022. Sin embargo, aumenta la violencia policial y las ejecuciones extrajudiciales. Su política de mano dura, impunidad policial y armas para todos produjo mejores indicadores. Pero el fenómeno es mucho más complejo.

El bolsonarismo quedó fortalecido tras las elecciones que consagraron presidente a Lula da Silva. En primer lugar, por la cantidad de votos obtenidos y su distribución geográfica. Bolsonaro triunfó en el sur y centro de Brasil, en muchos casos con una diferencia importante. Ganó en San Pablo (55 %), Río de Janeiro (56.6 %), Paraná (62 %), Rio Grande do Sul (56 %), Mato Grosso (65 %), Santa Catarina (69 %) y otros estados. Más importante todavía, controla el Parlamento y la mayoría de los gobiernos estatales (Emmerich, 2023: 5). Para entender este crecimiento hay que mencionar a las milicias.

Ya no se trata del crimen organizado actuando por fuera del Estado, sino que las milicias influyen en el carácter, la forma y la evolución del orden político, son integrantes estructurales del poder. El sociólogo Souza Alves lo dice con claridad: “no es un poder paralelo, es el propio Estado. Es una gobernanza criminal” (Emmerich, 2023: 5). En Brasil no se trata simplemente

de una política de seguridad interior a puro gatillo sino de un proceso de gobernanza criminal.

En Argentina, un país donde los indicadores de seguridad siguen mejorando mientras la percepción de inseguridad no deja de empeorar, la militarización de la seguridad está en boca de los candidatos que disputan la presidencia en las elecciones de octubre de 2023.

El candidato mejor posicionado es Javier Milei, un partidario de la utopía liberal de Robert Nozick, con una propuesta de seguridad cargada de “tolerancia cero”, baja de la edad de imputabilidad y mano dura. Muy cerca le sigue la segunda candidata, Patricia Bullrich, quien propuso cambiar la ley de seguridad interior y mandar los soldados a las calles de Rosario, la segunda ciudad del país (Infobae, 2023). Finalmente, Milei ganó las elecciones y Bullrich es su ministra de seguridad.

CONCLUSIONES

Con militarización en México y Ecuador, gobernanza criminal en Brasil y mano dura en Argentina, la mayor presencia militar es demandada por la población, por los medios de comunicación y por los líderes políticos, todos con base en una sobre simplificación de las problemáticas de seguridad.

El contexto internacional y el retroceso democrático obran como purgantes de la memoria histórica anclada en derechos,

participación y progreso, consignas que ahora son vistas como propias de los “zurdos” y los “corruptos”. Los apropiadores de la agenda de asuntos basan las decisiones en la anti-política, totalmente fuera del consenso y la negociación.

Azimov denunció en *El culto de la ignorancia* (1980) que una corriente anti-intelectual creciente defiende la idea de que los problemas colectivos son fáciles de resolver y que los académicos, periodistas y expertos los complican, reivindicando la consigna de “no confíes en los expertos” más la falsa premisa de que democracia significa que “mi ignorancia vale tanto como tu saber”.

La búsqueda de una simplicidad despreocupada reclama soluciones urgentes para problemas complejos, sin importar cómo y desdeñando explicaciones. Es así que, frente a los derechos humanos, el aumento del gasto público y la solidaridad con los pobres, “nuevas experiencias se asientan y se construye una nueva memoria histórica, basada en el miedo, la desmovilización y la apatía. En términos de memoria histórica, aparece el ‘olvido’ (Emmerich, 2011)”. La idea de pertenencia a la nación como una comunidad imaginada pierde sentido y prevalece la idea de Bremmer, *Every nation for itself*.

BIBLIOGRAFÍA

- Azimov, I. (1980). A cult of ignorance. *Newsweek*, enero. https://aphelis.net/wp-content/uploads/2012/04/ASIMOV_1980_Cult_of_Ignorance.pdf (consulta: 21 de agosto de 2023).
- CADAL (2022). Índice de Transformación BTI 2022. Comparación internacional de Gobernanza. https://www.cadal.org/informes/pdf/Indice-de-Transformacion_BTI_2022.pdf (consulta: 25 de agosto de 2023).
- Cantelmi, M. (2020). *El mundo en la era del coronavirus*. Observatorio de Política Internacional. Universidad de Palermo. <https://www.palermo.edu/cienciassociales/investigacion-y-publicaciones/observatorio-de-politica-internacional/articulos/2020/el-mundo-en-la-era-del-coronavirus.html> (consulta: 23 de agosto de 2023).
- Chacón, R.; Saltalamacchia, N.; Sberro, S.; Granados, U. y Goodliffe, G. (2020). Los alcances políticos del covid-19 [sic] a nivel mundial. *Foreign Affairs Latinoamérica*. México. <https://revistafal.com/los-alcances-politicos-del-covid-19-a-nivel-mundial/> (consulta: 23 de agosto de 2023).
- Dalby, C. (2021). GameChangers 2021—No se ve luz al final de la espiral de violencia en Ecuador. *InSightCrime*. <https://es.insightcrime.org/noticias/gamechangers-2021-no-luz-final-espiral-violencia-en-ecuador/#:~:text=Est%C3%A1%20claro%20que%20los%20grupos,cooperaci%C3%B3n%20entre%20>

- estas%20organizaciones%20criminales (consulta: 25 de agosto de 2023).
- Emmerich, N. (2011). La memoria histórica: derrota, resistencia y reconstrucción del pasado. *Researchgate*. https://www.researchgate.net/publication/220006572_La_memoria_historica_derrota_resistencia_y_reconstruccion_del_pasado (consulta: 25 de agosto de 2023).
- Emmerich, N. (2021). El G-Zero como escenario político internacional derivado de la COVID-19. *Revista Korpus 21*. El Colegio Mexiquense. <https://korpus21.cmq.edu.mx/index.php/ohtli/article/view/30/67> (consulta: 23 de agosto de 2023).
- Emmerich, N. (2022). El G-Zero como escenario político internacional derivado de la pandemia de Covid-19 [sic]. Las preguntas sobre el futuro y la sensación de fragilidad. *Generis Publishing*. <https://generis-publishing.com/book.php?title=el-g-zero-como-escenario-politico-internacional-derivado-de-la-pandemia-de-covid-19-433> (consulta: 23 de agosto de 2023).
- Emmerich, N. (2023). Geopolítica en América Latina. *Seguridad y Defensa Campo Marte*, 39. <https://seguridadydefensa.mx/ultimas/campo-marte-n-39/> (consulta: 6 de octubre de 2023).
- Enríquez Pérez, I. (2020). La gran reclusión: Los vericuetos sociohistóricos del coronavirus. *Miedo, dispositivos de poder, tergiversación semántica y escenarios prospectivos*. Buenos Aires: Norberto Emmerich Ed.
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance. (2022). *Global State of Democracy Report 2022: Forging Social Contracts in a Time of Discontent*. IDEA. <https://idea.int/democracytracker/g sod-report-2022#chapter2.4> (consulta: 25 de agosto de 2023).
- Infobae. (2023). Patricia Bullrich propuso modificar la ley y utilizar al Ejército para combatir la inseguridad en Rosario. <https://www.infobae.com/politica/2023/01/31/patricia-bullrich-propuso-modificar-la-ley-y-utilizar-al-ejercito-para-combatir-la-inseguridad-en-rosario/> (consulta: 25 de agosto de 2023).
- Kaldor, M. (2001). *Las nuevas guerras. La violencia organizada en la era global*. Barcelona: Tusquets Editores.
- Lange, B. (2020). Política comercial en tiempos de la pandemia de covid-19 [sic]. *Friedrich Ebert Stiftung*. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/argentinien/16447.pdf> (consulta: 23 de agosto de 2023).
- Leal, P. C. (2016). A guerra hibrida: reflexos para o sistema de defesa do Brasil. *Doutrina Militar Terrestre*. en <http://ebrevistas.eb.mil.br/CEEEExIE/article/view/1152> (consulta: 23 de agosto de 2023).
- Mella, C. (2021). El Gobierno de Ecuador ordena a los militares actuar contra las amenazas terroristas del narco. *El País*, España. <https://elpais.com/internacional/2023-05-05/el-gobierno-de-ecuador-ordena-a-los-militares-actuar-contral-as-amenazas-terroris->

- tas-del-narco.html (consulta: 25 de agosto de 2023).
- Mella, C. y Zerega, G. (2022). Los carteles mexicanos se disputan el control del narcotráfico en Ecuador. *El País*, España. <https://elpais.com/mexico/2022-11-04/los-carteles-mexicanos-se-disputan-el-control-del-narcotrafico-en-ecuador.html> (25 de agosto de 2023).
- Moutinho Fernandes, H. M. (2016). As novas guerras: o desafio da guerra híbrida. *Revista de Ciências Militares*, IV(2). https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/36182/1/As%20novas%20guerras%20...%20%28por%29_Hugo%20Fernandes.pdf (consulta: 23 de agosto de 2023).
- Rojas, M. A. (2020). Cómo cambiará la pandemia el escenario internacional. *Boletín Observatorio*, 47. Universidad Finis Terrae. España. <https://comunicacionesyhumanidades.uft.cl/articulos-del-boletin/item/%C2%B3mo-cambiar%C3%A1-la-pandemia-el-escenario-internacional> (consulta: 23 de agosto de 2023).
- Sánchez Herráez, P. (2016). *Comprender la guerra híbrida. ¿El retorno a los clásicos?* Instituto Español de Estudios Estratégicos – IEEE. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2016/DIEEEA42-2016_Comprender_GuerraHibrida_RetornoClasicos_PSH.pdf (consulta: 23 de agosto de 2023).
- Sol Miguel, L. (2023). La calidad de la democracia retrocede por séptimo año consecutivo en América Latina. *Diario La Nación*, Buenos Aires. <https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/la-calidad-de-la-democracia-retrocede-por-septimo-ano-consecutivo-en-america-latina-nid01022023/> (consulta: 25 de agosto de 2023).



Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0
Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)

WILLIAMS GILBERTO JIMÉNEZ GARCÍA¹

ALEJANDRO DE LA PEÑA²

<https://doi.org/10.20983/anuariocicj.2024.18>

FECHA RECEPCIÓN: 4 agosto 2023

FECHA ACEPTACIÓN: 8 marzo 2024

¿POR QUÉ HAY MERCADOS DE COCAÍNA MÁS VIOLENTOS QUE OTROS?

RESUMEN

La violencia permea diversos ámbitos de los mercados de drogas, manifestándose de manera variable. Algunos de estos mercados exhiben niveles de violencia más acentuados, incluso llegando a ser letales. Este estudio se enfoca en abordar una pregunta crucial: ¿Por qué ciertos mercados de cocaína manifiestan mayor violencia que otros? Para abordar esta cuestión, se investigan las raíces de la violencia asociada al uso de este mecanismo en mercados de cocaína, con énfasis en dos escenarios: ciudades latinoamericanas y europeas, cada una con dos mercados caracterizados por su alta incidencia de violencia. Los resultados obtenidos demuestran que la violencia en los mercados de cocaína es un fenómeno sumamente complejo, profundamente influido por la fragmentación inherente a estos mercados, la presencia de organizaciones armadas y la forma de relacionarse de los actores. La carencia de una regulación estatal efectiva, junto con la corrupción imperante, también perpetúa los niveles elevados de violencia.

Palabras clave: narcotráfico, pacificación, violencia, mercados de drogas

-
- 1 Doctor en Ciencias Humanas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia. Magister en hábitat de esta misma casa de estudios y Administrador Ambiental de la Universidad Tecnológica de Pereira, Colombia. Ha realizado posdoctorados en Empresas Criminales en la Universidad Tecnológica de Pereira y financiado por MINCIENCIAS, Colombia. Mercados de drogas comparados en la Universidad de Heidelberg, Alemania y financiado por el DAAD y, pacificación de Mercados de la Droga en la Universidad de Los Andes, Colombia. ORCID:0000-0002-2227-8308
 - 2 Es investigador en el Instituto para la Seguridad y la Democracia (Insyde) en México. Ha trabajado temas de reforma policial en democracia desde el 2016 con las instituciones policiales principalmente en la región de Chihuahua y Nuevo León. Es master en gobierno y participación ciudadana, así como licenciado en economía. Es docente en el Instituto Estatal de Seguridad Pública en Chihuahua, México. Consultor Policía Estado Chihuahua. ORCID: 0000-0001-5870-4519

INTRODUCCIÓN

La violencia en los mercados de drogas es un fenómeno complejo y multifacético, cuya presencia varía significativamente entre diferentes regiones y sustancias. Dentro de este contexto, los mercados de cocaína presentan un caso particularmente intrigante, mostrando patrones de violencia que difieren sustancialmente de un lugar a otro. Este estudio busca explorar las dinámicas subyacentes de los mercados de cocaína, con un enfoque específico en las variaciones de la violencia entre ciudades latinoamericanas y europeas, cuestionando por qué algunos de estos mercados son más propensos a la violencia que otros.

A pesar de los numerosos estudios sobre narcotráfico y violencia relacionada con las drogas, existe un vacío significativo en la comprensión de las variaciones en los niveles de violencia en los mercados de cocaína. La mayoría de las investigaciones se han centrado en regiones productoras y exportadoras como Latinoamérica, dejando un vacío en la comparación con mercados en naciones importadoras, especialmente en Europa. Este estudio se propone llenar esta brecha, proporcionando una comprensión más profunda de las fuerzas que configuran la violencia en los mercados de cocaína y cómo estas varían entre diferentes contextos geográficos y culturales.

En respuesta a esta compleja problemática, la presente investigación adopta un enfoque multidisciplinario, combinando métodos cuantitativos y cualitativos para examinar los factores sociales y económicos que influyen en los niveles de violencia en los mercados de cocaína. Se realiza una revisión exhaustiva de la literatura académica y un análisis detallado de datos recopilados de

¿POR QUÉ HAY MERCADOS

DE COCAÍNA MÁS VIOLENTOS QUE OTROS?

varias ciudades con mercados de cocaína activos. El objetivo es identificar patrones y tendencias subyacentes que expliquen las disparidades en la violencia observada en estos mercados. Este enfoque permite no solo profundizar en la comprensión de las dinámicas internas de los mercados de drogas, sino también contribuir al desarrollo de estrategias efectivas para la reducción de la violencia asociada.

DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA

El fenómeno de las muertes resultantes del narcotráfico (además de los problemas sociales y de salud asociados) ha sido objeto de análisis en diversas investigaciones (Beittel, 2018; Roberts y Chen, 2013). Estos estudios han concentrado su atención en examinar la manifestación de la violencia ocasionada por el tráfico de drogas en ciudades de naciones productoras-exportadoras, como México y Colombia (Astorga y Shirk, 2016; Kenney, 2007), así como en urbes de países importadores de sustancias, como Alemania (Paoli, 2004) y España (Cano, 2021; Fernández, 2018).

El enfoque del presente estudio recae en la cadena de valor comercial, específicamente en el comercio al detal o microtráfico de cocaína y sus derivados (De León Beltrán et al., 2016). Esta fase en el proceso de producción y comercialización de las drogas se caracteriza por los siguientes subprocesos: ventas al detal, recolección de ganancias y promoción de la droga

entre los clientes. Este tramo productivo tiende a ser sumamente violento, ya que los narcotraficantes deben protegerse de la policía y sus rivales, salvaguardando tres activos cruciales: la droga, el dinero y su personal.

Gobiernos de naciones como Colombia, Ecuador y México destinan importantes sumas de su presupuesto público limitado para combatir el narcotráfico (Beittel, 2018; Kenney, 2006), además de recibir asistencia por parte de los Estados Unidos y la Unión Europea en su lucha contra los problemas asociados a las drogas (Astorga y Shirk, 2010; Mejía, 2016). En tanto, los gobiernos europeos también canalizan considerables recursos públicos para enfrentar las redes delictivas, a menudo conformadas por narcotraficantes provenientes de estas naciones latinoamericanas (Chanona, 2015). A pesar de ello, el tráfico de drogas persiste sin reducirse, al igual que la cifra de homicidios.

Las tasas de homicidio en ciudades con mercados de drogas activos y dinámicos en Latinoamérica superan a las de Europa (Beittel, 2018). Este hecho se relaciona con la pacificación del mercado de drogas (Jacques y Wright, 2008; Neocleous, 2016), que aparentemente ha resultado más efectiva en Europa que en América Latina. No obstante, este aspecto aún no ha sido adecuadamente investigado.

A partir de lo expuesto previamente, formulamos la siguiente hipótesis: los mer-

cados de cocaína en América Latina exhiben niveles de violencia superiores a los mercados europeos. En consonancia con ello, planteamos la siguiente interrogante de investigación: ¿Cuáles son las causas subyacentes que generan diferencias en la intensidad de la violencia entre distintos mercados de cocaína?

ANCLAJE TEÓRICO-CONCEPTUAL

El anclaje teórico del presente estudio se fundamenta en seis desarrollos teóricos. Para el eje violencia se trabajará desde las Teorías de violencia (Galtung, 1998) y la violencia sistémica asociada a los mercados de las drogas (Goldstein, 1985). Con respecto al eje de la pacificación se trabajará desde la perspectiva de pacificación (Galtung, 1975) y sobre la condición pacífica de cualquier mercado de bienes y servicios ilegal (Jacques y Wright, 2008, 2014).

En cuanto al eje de las prácticas violentas se trabajará desde la perspectiva del código de la calle (Anderson, 1999) y el mecanismo institucional que hay detrás de las sociabilidades, las normas y los castigos (Glückler, 2005; Glückler y Lenz, 2016). Finalmente, para entender la conexión entre las cuatro ciudades estudiadas (dos continentes) se trabajará con el enfoque geopolítico expuesto por el profesor Emmerich (2015).

METODOLOGÍA

Este estudio se enmarca en una investigación de naturaleza mixta. Al inicio, concebido como un enfoque cuantitativo, evolucionó hacia una metodología mixta tras una reconsideración de su enfoque y alcance, en vista de las interconexiones previstas. Este enfoque híbrido se justifica debido a que las técnicas y el proceso de análisis se acercan a los datos cuantitativos desde una perspectiva descriptiva, al mismo tiempo que se aproximan a los enfoques cualitativos en términos de comprensión del fenómeno estudiado y de las relaciones que emergen en un mercado local de cocaína.

El estudio se compone de dos fases. La primera busca confirmar la hipótesis de que los mercados de cocaína en América Latina son más propensos a la violencia en comparación con los mercados europeos. Para ello, se seleccionaron cuatro ciudades: Pereira (CO), Ciudad Juárez (MX), Madrid (SP) y Frankfurt (DE), basándose en criterios de inclusión que abarcaron: (1) la presencia de mercados internos consolidados de cocaína; (2) la posición estratégica de la ciudad en el comercio global de cocaína; (3) registros de homicidios vinculados al tráfico de cocaína; y (4) conexiones verificables entre las cuatro ciudades. En la segunda etapa, se exploraron las variables más influyentes para explicar las disparidades en estos niveles de violencia.

Se emplearon dos fuentes de datos. La primera involucró entrevistas semiestructuradas con 56 individuos en las cuatro ciudades en estudio, seleccionados mediante muestreo por conveniencia y utilizando la técnica de bola de nieve (Parker et al., 2020); la segunda consistió en bases de datos abiertas públicas y oficiales, propiedad de las fuerzas policiales locales, entidades gubernamentales y centros estadísticos oficiales de las ciudades o países en cuestión.

MÉTODOS DE ANÁLISIS

Para poner a prueba la hipótesis sobre la mayor violencia en los mercados latinoamericanos, se examinó la variable de homicidio, centrándose en homicidios directamente relacionados con el narcotráfico. Esta distinción se estableció en colaboración con expertos estadísticos de cada ciudad estudiada. Para garantizar una comparabilidad adecuada, se calcularon tasas y se elaboró una serie temporal para resaltar las divergencias entre los distintos tipos de mercados.

Para identificar las causas subyacentes de la violencia, se recurrió a tres métodos de análisis: (1) se utilizó la variable de interacciones violentas, obtenida a través de entrevistas. Se aplicó un análisis de redes sociales (ARS) para evaluar las situaciones en el mercado de cocaína que podrían generar violencia y la tolerancia en aquellas que amenacen la estabilidad del negocio

(Mastrobuoni y Patacchini, 2012; Morselli, 2008); (2) se emplearon análisis de varianza (Cardinal y Aitken, 2006) y t-student (Kolaczyk, 2009) para comparar resultados entre distintos mercados.

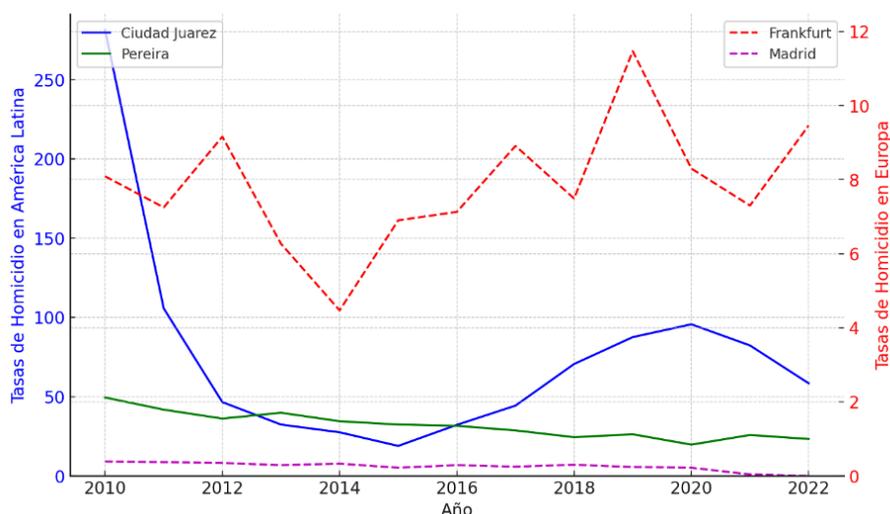
RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Homicidios

En relación con las series temporales de homicidios en las ciudades estudiadas, se presenta la siguiente tendencia temporal (Figura 1). Es evidente que ciudades como Pereira y Ciudad Juárez muestran altos niveles de violencia, mientras que Frankfurt y Madrid presentan tasas de homicidio considerablemente más bajas.

Una notable disparidad en la cantidad de casos entre las ciudades analizadas en el periodo de 2010 a 2022 es observable. Ciudad Juárez y Pereira han registrado el mayor número de homicidios, con totales de 13 957 y 1937, respectivamente. En contraste, Frankfurt reportó 743 homicidios y Madrid registró 215. Al comparar las tasas promedio de homicidio para este periodo de tiempo, se hace evidente que Ciudad Juárez presenta la tasa más alta (75.62 homicidios por cada 100 mil habitantes), seguida de Pereira (31.82), Frankfurt (7.86) y Madrid (0.25) (Figura 1). Es patente que las ciudades latinoamericanas exhiben niveles significativamente más altos de homicidios en comparación con las ciudades europeas estudiadas, validando así la hipótesis propuesta.

Figura 1. Series de tiempo de los homicidios registrados en las ciudades, 2010-2022



Fuente: elaboración propia.

ANÁLISIS DE REDES SOCIALES

Se identificaron siete tipos de actores que interactúan entre sí a través de medios violentos dentro de un mercado de cocaína. Existe una distinción entre dos tipos que parecen ser similares. Los “DTO” hacen referencia a grupos organizados que operan dentro de un mercado de cocaína; mientras que los “criminales” se refieren a individuos que, a pesar de ser delincuentes, no forman parte de la estructura de un DTO, ya sea por su independencia, afiliación con otros grupos como pandillas o participación en mercados criminales alternativos, mientras coexisten en el mismo territorio.

De manera crucial, todos los mercados de drogas funcionan a través de una red de actores interconectados. En este estudio, nos centramos en comprender la forma

en que estos actores se conectan, particularmente a través de la violencia. Nuestros hallazgos revelan que los mercados de cocaína latinoamericanos muestran una mayor prevalencia de interconexiones violentas entre los actores para llevar a cabo negocios (Figura 2). Por el contrario, aunque también existen enlaces sólidos entre los actores en el mercado europeo, la violencia tiende a ser menos frecuente y letal (Figura 2). El análisis de red y de su estructura nos permite indicar que los mercados latinoamericanos (NLM) establecen relaciones más violentas que en las redes de los mercados europeos (NEM), lo que aumenta las probabilidades de violencia letal.

Continuando con el análisis de la red, se observaron diferencias significativas entre las redes de mercados europeos (NEM) y las de mercados latinoamericanos

(NLM). La media geométrica de la red en los mercados europeos fue de 2.303, mientras que en los mercados latinoamericanos fue de 4.000 (Tabla 1), casi el doble, lo que indica un mayor equilibrio o balance en las métricas de la red. Además, ambas mostraron una baja variabilidad con desviaciones estándar bajas: 0.919 para NEM y 1.100 para NLM (Tabla 1).

En términos de la estructura de la red, NEM presentó un grado medio de 40.667 y una densidad de grafo de 2.491, mientras que NLM mostró un grado medio de 106.667 y una densidad de 4.425 (Tabla 1). Estos resultados indican que en NEM hay menos conexiones violentas entre los actores en comparación con NLM. Al analizar el coeficiente de agrupamiento (clustering), encontramos que NEM tiene un valor menor (0.583) en comparación con NLM (0.829) (Tabla 1), lo que sugiere

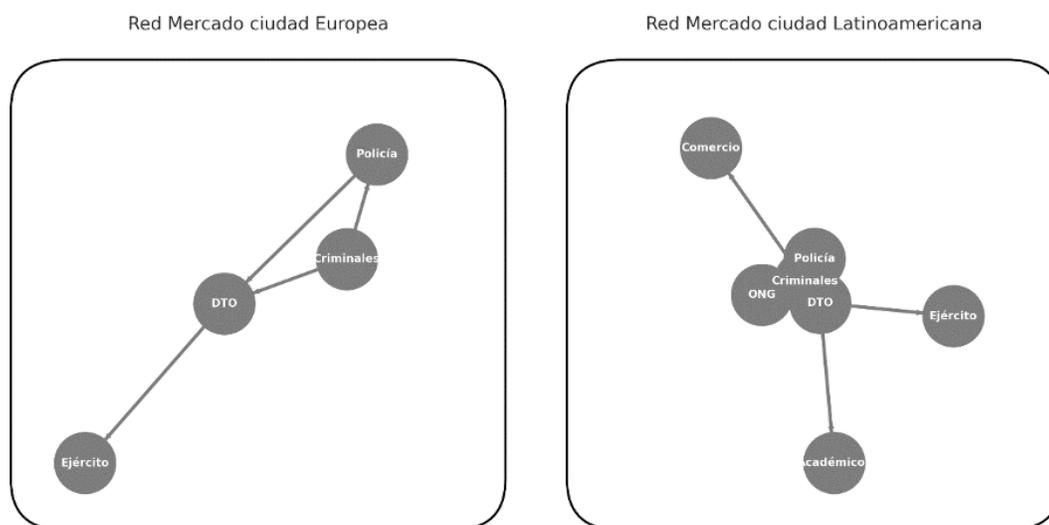
que en ambas redes existe una tendencia a formar grupos, pero en NLM estos grupos son más grandes y se conectan de manera más densa que en NEM. Además, la longitud media de la red es mayor en NEM (1.111) en comparación con NLM (0.888) (Tabla 1), lo que sugiere que los contactos violentos entre actores podrían propagarse más rápidamente en NLM que en NEM.

Tabla 1. Métricas descriptivas de las redes

Estadístico	NEM	NLM
Media geométrica de los pesos	2.303	4.262
Desviación estándar de los pesos	0.924	0.915
Grado medio	40.667	106.667
Grado medio con Pesos	2.491	4.425
Diámetro	4.000	4.000
Statistical inference	1.000	1.000
Coefficiente de clustering	0.583	0.829
Longitud media de camino	1.111	0.888

Fuente: elaboración propia.

Figura 2. interacción violenta de los actores por cada tipo de red



Fuente: elaboración propia.

TOLERANCIA FRENTE A SITUACIONES QUE COMPROMETEN LA ESTABILIDAD DEL NEGOCIO

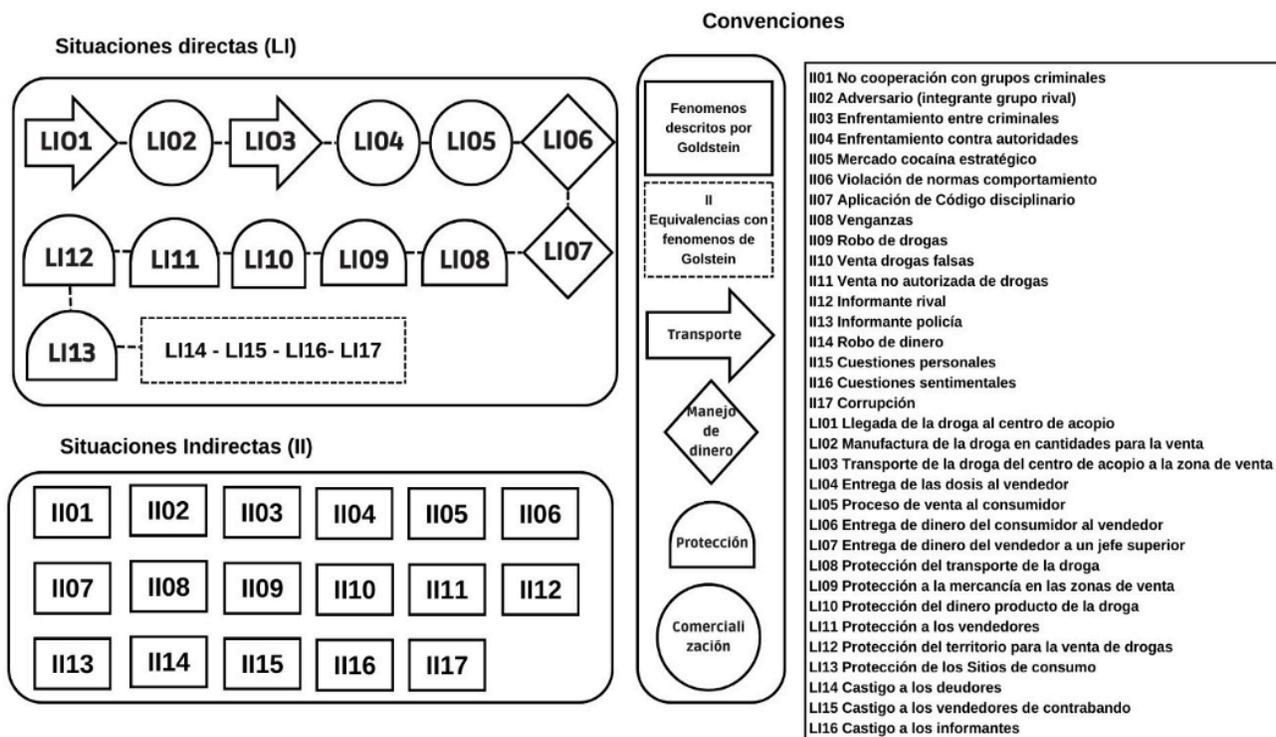
Encontramos que los actores que operan en el mercado de cocaína en cada ciudad tienen diferentes niveles de tolerancia ante situaciones que amenazan la estabilidad del negocio de drogas. Clasificamos estas situaciones en dos categorías: las primeras involucran circunstancias indirectas al proceso de comercialización y monetización presentes en el territorio afectado por el mercado de drogas (II) (Figura 3). Las segundas abordan situaciones relacionadas directa y exclusivamente

con el proceso de comercialización y monetización de la cocaína (LI) (Figura 3).

Identificaron y clasificaron 17 situaciones II. Se observó que en Latinoamérica existe una menor tolerancia hacia estas situaciones en comparación con los mercados de cocaína en Europa. En otras palabras, cuando alguna de las situaciones enlistadas en la Figura 3 se presenta en un mercado de cocaína, los actores involucrados en dicho mercado tienden a recurrir a la violencia letal como medio para contrarrestar o evitar la ocurrencia de dichas situaciones.

En cuanto a las LI, se clasificaron 16 situaciones. En el contexto de Latinoaméri-

Figura 3. Variables de situaciones indirectas (II) y situaciones directas (LI), clasificadas según fenómenos de violencia y según proceso productivo



Fuente: elaboración propia.

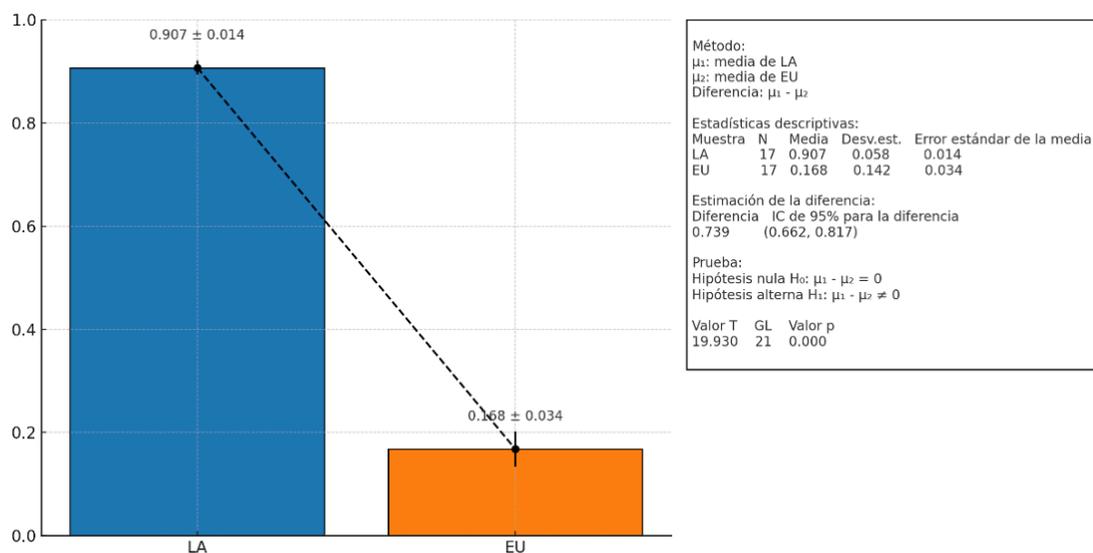
ca, se observó una menor tolerancia hacia los errores que puedan surgir en un mercado de cocaína. Las 16 situaciones de LI evaluadas mostraron puntuaciones más altas en Latinoamérica que en Europa. Estos resultados indican que cuando un individuo comete alguno de estos errores, existe una mayor probabilidad de que su vida esté en riesgo en un mercado latinoamericano en comparación con uno europeo.

En el análisis de situaciones de tipo II, encontramos resultados que respaldan la noción de que existen diferencias entre los mercados, evidenciando diferencias significativas en los niveles de tolerancia hacia el uso de violencia letal en actividades indirectas que impactan la estabilidad del mercado de cocaína en ciudades latinoamericanas y europeas ($p < 0.05$). La es-

timación de la diferencia de medias (0.739) revela una disparidad notoria entre las dos muestras analizadas (Figura 4). Estos hallazgos resaltan la importancia de comprender las variaciones regionales en la respuesta ante situaciones que amenazan el negocio del narcotráfico y subrayan la necesidad de abordar de manera diferenciada los desafíos de la violencia en estos dos contextos distintos (Figura 4).

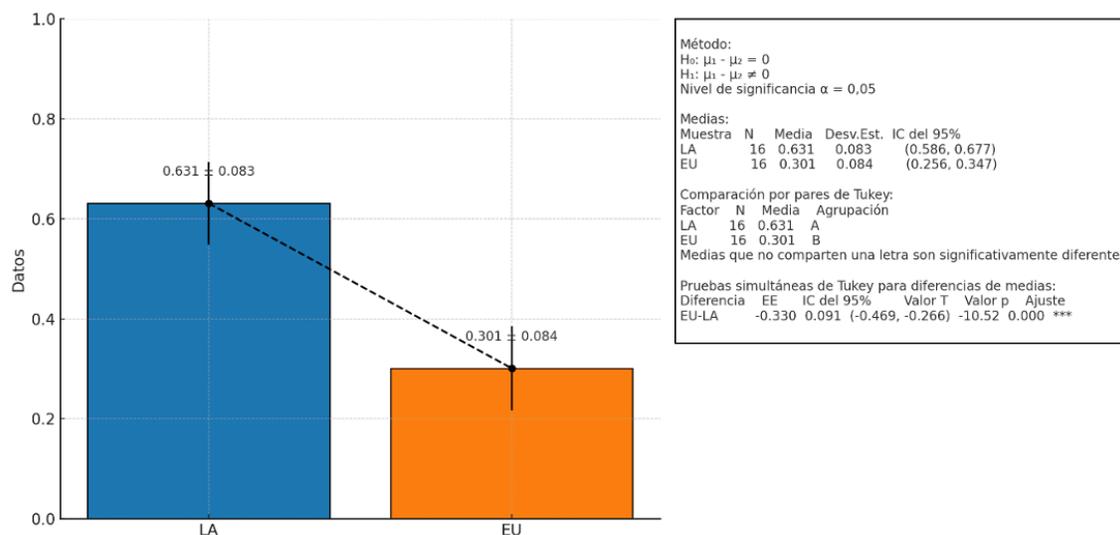
Respecto a las situaciones de tipo LI, confirmamos la hipótesis alternativa que sostiene que existen diferencias en las condiciones que generan violencia letal ($p < 0.05$). La estimación de la diferencia de medias fue de 0.330, indicando que en Latinoamérica hay menor tolerancia que en Europa frente a las situaciones evaluadas (Figura 5).

Figura 4. Valores individuales LA y EU. Prueba T e IC de dos muestras



Fuente: elaboración propia.

Figura 5. Valores individuales LA y EU. ANOVA de un solo factor



Fuente: elaboración propia.

Estos resultados revelan que las motivaciones y causas subyacentes de los asesinatos en los mercados de cocaína difieren de manera sustancial entre las regiones latinoamericanas y europeas. En particular, se observa que en Latinoamérica, los actores muestran menor tolerancia hacia las situaciones de II y LI, lo que se traduce en una mayor propensión a emplear castigos letales hacia aquellos que no cumplen con las condiciones establecidas en los territorios de comercio de cocaína.

CONCLUSIONES

Las conclusiones extraídas del estudio profundizan en la comprensión de la violencia presente en los mercados de cocaína en América Latina (LA) en comparación con los mercados de la Unión Europea (EU). A través de un análisis meti-

culoso, se ha revelado que las variaciones en la violencia no son aleatorias, sino que están profundamente influenciadas por una combinación de factores estructurales. Estos hallazgos no solo proporcionan una comprensión más matizada de las dinámicas de violencia en los mercados de drogas, sino que también destacan la importancia de abordajes específicos y contextualizados para combatir la violencia en estas áreas. Con esto, la presente investigación contribuye significativamente a llenar el vacío existente en la comprensión de las complejidades de los mercados de cocaína, ofreciendo una base sólida para futuras políticas y estrategias enfocadas en la reducción de la violencia.

Los resultados obtenidos demuestran que las diferencias en los niveles de violencia entre los mercados de cocaína en América Latina y Europa son significati-

vas y no pueden atribuirse únicamente a la ilegalidad de la actividad o a la protección de activos valiosos. La identidad social delictiva y los valores intrínsecos en las interacciones entre narcotraficantes y otros actores del mercado son factores cruciales. Por ejemplo, en América Latina, las estructuras jerárquicas basadas en la violencia como medio de control son más predominantes que en Europa, donde se observa un enfoque más organizativo y menos dependiente de la capacidad de ser violento. Estas diferencias subrayan la importancia de un análisis regionalizado y contextualizado al abordar la violencia en los mercados de drogas, proporcionando insumos valiosos para políticas específicas destinadas a prevenir y mitigar la violencia en contextos caracterizados por el tráfico de cocaína.

Los resultados de esta investigación revelan patrones claros en las motivaciones y métodos utilizados por bandas y grupos criminales para activar la violencia letal en los mercados de cocaína en América Latina. Para contrarrestar estas tendencias, es imperativo que las políticas públicas se centren en desmantelar los factores que fomentan esta violencia. Esto incluye el fortalecimiento de las instituciones de justicia y seguridad para desincentivar la impunidad, la inversión en programas de desarrollo comunitario que ofrezcan alternativas legítimas de empleo y progreso, y la implementación de iniciativas educa-

tivas que aborden las raíces sociales de la violencia. Asimismo, es vital fomentar la cooperación regional e internacional para enfrentar las redes transnacionales del narcotráfico. Estas medidas, basadas en un profundo entendimiento de las causas de la violencia en los mercados de cocaína, pueden conducir a una reducción significativa de la violencia letal y mejorar la seguridad y estabilidad en las ciudades afectadas.

REFERENCIAS

- Anderson, E. (1999). *Code of the Street*. W.W. Norton & Company.
- Astorga, L., y Shirk, D. (2016). *Drug Trafficking Organizations and Counter-Drug Strategies in the U.S.-Mexican Context*. En Center for U.S.-Mexican Studies (1; Evolving Democracy Publication, Issue January 2010). <https://escholarship.org/uc/item/8j647429>
- Astorga, L., y Shirk, D. a. (2010). *Drug Trafficking Organizations and Counter-Drug Strategies in the U . S .-Mexican Context*. Context, Working Pa, 1-29.
- Beittel, J. S. (2018). *Mexico: Organized Crime and Drug Trafficking Organizations*. Congressional Research Service, 37.
- Cano, M. Á. (2021). Clanes familiares en España en el contexto del crimen organizado: características, actividades y factores de origen. *Revista Científica General José María Córdova*, 19(33), 135-157. <https://doi.org/10.21830/19006586.689>

- Cardinal, R., y Aitken, M. (2006). ANOVA for the behavioral sciences researcher. Lawrence Erlbaum Associates, Inc.
- Chanona, A. (2015). The European Union and Latin America: Facing the Drug-Trafficking Challenge. In J. Roy (Ed.), *A New Atlantic Community: The European Union, the US, and Latin America* Joaquín drug (p. 159). European Union Center/. http://www.falternativas.net/public/storage/publicaciones_archivos/1d81dfd77b4979b2e7166bd336f4ca4f.pdf#page=160
- De León Beltrán, I., González, S., Serrano, M., Cortés Vargas, Y. L., y González, A. (2016). Microtráfico y comercialización de sustancias psicoactivas en pequeñas cantidades en contextos urbanos (Observatorio de Drogas de Colombia & Ministerio de Justicia y del Derecho, Eds.). Observatorio de Drogas de Colombia; Ministerio de Justicia y del Derecho. <http://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/criminalidad/comercializacion-sustancias-psicoactivas-guia.pdf>
- Emmerich, N. (2015). Una teoría política para el narcotráfico. *Altos Estudios Nacionales*.
- Fernández, A. (2018). La economía del narcotráfico en España: cantidades y destinos (Fiscalización Internacional de Drogas: Problemas y Soluciones). https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/60473503/Ponencia_Frdz_Steinko20190903-80485-18zo7p6.pdf?1567510076=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DLa_economia_del_narcotrafico_en_Espana_c.pdf&Expires=1613577368&Signature=BXw-83joOYy34NjFjeoeBJ~rw
- Galtung, J. (1975). Three approaches to peace: Peacekeeping, peacemaking and peacebuilding. En *Peace, war and defence. Essays in peace research* (pp. 282-304). Christian Heljers.
- Galtung, J. (1998). Tras la violencia 3R. Reconstrucción, reconciliación, resolución: afrontando los efectos visibles e invisibles de la guerra y la violencia (Gernika Gogoratz, Ed.).
- Glückler, J. (2005). Making embeddedness work: Social practice institutions in foreign consulting markets. *Environment and Planning A*, 37(10), 1727-1750. <https://doi.org/10.1068/a3727>
- Glückler, J., y Lenz, R. (2016). How institutions moderate the effectiveness of regional policy: A framework and research agenda. *Investigaciones Regionales*, 36(December), 255-277.
- Goldstein, P. (1985). The drugs/violence nexus: A tripartite conceptual framework. *Journal of Drug Issues*, 39, 493-506. <https://doi.org/10.1177/002204268501500406>
- Jacques, S., y Wright, R. (2008). The relevance of peace to studies of drug market violence. *Criminology*, 46(1), 221-254. <https://doi.org/10.1111/j.1745-9125.2008.00102.x>
- Jacques, S., y Wright, R. (2014). A Sociological Theory of Drug Sales, Gifts, and Frauds. *Crime and Delinquency*, 60(7), 1057-1082. <https://doi.org/10.1177/0011128710386199>

- Kenney, M. (2006). The Rules of Drug Trafficking: Decision Making in Colombian Narcotics Enterprises. *Public Administration and Public Policy*, 361-370. <https://doi.org/10.1201/9781420016918.ch19>
- Kenney, M. (2007). The architecture of drug trafficking: Network forms of organisation in the Colombian cocaine trade. *Global Crime*, 8(3), 233-259. <https://doi.org/10.1080/17440570701507794>
- Kolaczyk, E. (2009). *Statistical Analysis of Network Data. Methods and Models*. Springer.
- Mastrobuoni, G., y Patacchini, E. (2012). Organized crime networks: An application of network analysis techniques to the American Mafia. *Review of Network Economics*, 11(3). <https://doi.org/10.1515/1446-9022.1324>
- Mejía, D. (2016). *Plan Colombia: An Analysis of Effectiveness and Costs*. Brookings Institution Information Paper, 1-17.
- Morselli, C. (2008). *Inside Criminal Networks*. Springer.
- Neocleous, M. (2016). La lógica de la pacificación: guerra-policía-acumulación. *Athenea Digital*, 16(1), 9-22. <https://doi.org/10.5565/rev/athenea.1738>
- Paoli, L. (2004). The illegal drugs market. *Journal of Modern Italian Studies*, 9(2), 186-207. <https://doi.org/10.1080/13545710410001679466>
- Parker, C., Scott, S., y Geddes, A. (2020). Snowball Sampling. <https://doi.org/10.4135/>
- Roberts, B. R., y Chen, Y. (2013). Drugs, Violence, and the State. En K.S. Cook y D.S. Massey (Eds.), *Annual Review of Sociology*, 39, pp. 105-125. <https://doi.org/10.1146/annurev-soc-071312-145554>



Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0
Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)

FREDYD TORRES OREGÓN¹
JOSÉ LUIS ESTRADA RODRÍGUEZ*

<https://doi.org/10.20983/anuariocicj.2024.19>

FECHA RECEPCIÓN: 3 septiembre 2023

FECHA ACEPTACIÓN: 8 marzo 2024

DESARROLLO SOCIAL, PRODUCCIÓN AGRÍCOLA Y ECONOMÍA EN LA SIERRA DE GUERRERO ANTE UN ESTADO CAPTURADO

RESUMEN

La presencia de grupos delictivos armados en la sierra de Coyuca de Catalán, Gro., data de más de 10 años, lo cual ha significado un proceso de involución social y productiva de los productores de mezcal en este territorio. La presente investigación analiza el proceso disruptivo que dichos grupos delictivos infringieron a cientos de familias productoras de mezcal del Ejido de Zihuaquío, municipio de Coyuca de Catalán. La metodología empleada se apoya en la autoetnografía y fuentes de información bibliográfica y hemerográfica. Los resultados indican la ausencia de mecanismos institucionales eficientes que garanticen el derecho de personas desplazadas internamente por la violencia a una vida digna, segura y en paz. Se concluye que la ausencia o fallas del Estado de derecho en territorios controlados por grupos armados delictivos, conduce a procesos de involución social y productiva de sectores campesinos y productores que construyeron a lo largo del tiempo un perfil socioeconómico importante.

Palabras clave: grupos delictivos, Zihuaquío, mezcal, Guerrero.

ABSTRACT

The presence of armed criminal groups in the Sierra de Coyuca de Catalán Gro., dates back more than 10 years, which has meant a process of social and productive involution of mezcal producers in this territory. This research analyzes the disruptive process that these criminal groups violated hundreds of families producing mezcal from the ejido of Zihuaquío, municipality of Coyuca de Catalán. The methodology used is based on autoethnography and sources of bibliographic and hemerographic information. The results indicate

¹ Profesor investigador del Centro de Estudios e Investigación en Desarrollo Sustentable (CEDeS) UAEMex, correo electrónico: zancamx@yahoo.com.mx, ORCID: 0000-0002-3156-0495;

* Profesor investigador de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP), ORCID: 0000-0003-0088-2157, correo electrónico: luisholly@yahoo.com.mx

DESARROLLO SOCIAL,

PRODUCCIÓN AGRÍCOLA Y ECONOMÍA EN LA SIERRA DE GUERRERO ANTE UN ESTADO
CAPTURADO

the absence of efficient institutional mechanisms that guarantee the right of internally displaced persons by violence to a dignified, safe, and peaceful life. It is concluded that the absence or failure of the State of law in territories controlled by criminal armed groups leads to processes of social and productive involution of peasant and producer sectors that over time built an important socio-economic profile.

Keywords: Criminal groups, Zihuaquio, mezcal, Guerrero.

INTRODUCCIÓN

En años recientes, en el Ejido y localidad del mismo nombre, Zihuaquio, localizado en la sierra de Coyuca de Catalán, Guerrero, se gestó la presencia de un grupo armado perteneciente al Cártel de Jalisco Nueva Generación (CJNG). A principios del año 2020 la localidad de Zihuaquio fue sitiada y amenazada por dicho grupo delictivo, lo que obligó al desplazamiento interno forzado de aproximadamente 550 personas (80 familias) (Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A. C. [CMDPDH], 2021), las cuales tuvieron que dejar de forma abrupta su patrimonio (tierras, ganado, viviendas) y la actividad económica más importante: la producción agavera para mezcal. El desplazamiento interno forzado ocurre cuando:

personas o grupo de personas son forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de conflictos armados, situaciones de violencia generalizada, violaciones de derechos humanos o catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, sin cruzar una frontera estatal internacionalmente reconocida (CMDPDH, 2021).

Por otra parte, la actividad mezcalera en México se ha estudiado desde distintas perspectivas: *productiva*: ZizumboVillareal et al. (2013); Gallardo Valdez (2020); Martínez Jiménez et al. (2019); Antonio Bautista et al. (2015); Montes Vázquez (2014); Pérez Hernández et al. (2016); *industrial*: Rodríguez García y Ortiz Zavala (2022); Vera Gozález et al. (2018); Ortiz Paniagua y Juárez Ambriz (2013); como parte del patrimonio *sociocultural*: Hernández López (2018); Sánchez Jiménez et al. (2020). Sobre la producción de agave mezcal en Guerrero: Barrientos Rivera et al. (2020); Macedonio Guevara (2015); Martin et al. (2011); Huerta Zavala et al. (2019); Alonso Rivera (2007); Sánchez Jiménez (2017); y Muñoz Flores et al. (2014), entre otros. No obstante, estudios recientes sobre la producción mezcalera en México relacionados con la criminalidad son escasos; el trabajo de Hernández Ortiz (2019) de alguna forma se acerca a esta problemática social, mediante su estudio de la producción de enervantes en distintas localidades de la sierra de Guerrero, tanto de Coyuca de Catalán como de otros municipios colindantes, los cuales conforman la franja territorial serrana².

En ese marco, la mayor parte de los trabajos sobre la actividad mezcalera en Guerrero se analizan desde una perspectiva económica productiva, no así, repetimos, desde un enfoque de la criminalidad territorial. Precisamente, el presente trabajo tiene como objetivo analizar el proceso disruptivo económico social que infringió a las familias productoras de mezcal del Ejido de Zihuaquio la violenta presencia del grupo armado antes citado, durante el periodo 2020-2022. En cuanto a la metodología empleada, dado el contexto de violencia e inseguridad durante los años de estudio en la sierra, se optó por la propuesta de la autoetnografía, la cual permite un acercamiento a la investigación, la descripción y el análisis de la experiencia personal, y con ello poder entender y contextualizar la experiencia cultural (Ellis y Bochner, 2019).

Se seleccionó esta perspectiva metodológica para fortalecer y soportar la investigación social en regiones de conflicto social. En este sentido, Ellis y Bochner (2019) destacan que este método, la autoetnografía, es a la vez proceso y producto; por consiguiente, nuestro acercamiento a la población de estudio para cumplir el objetivo de la investigación consistió en cuatro puntos. El primero de ellos es una descripción general de la observación directa del investigador sobre la nueva dinámica de vida de las familias desplazadas de Zihuaquio, lo cual aporta elementos para la

2 Coahuayutla de José María Izazaga, Unión de Isidoro Montes de Oca, Zihuatanejo de Azueta, Coyuca de Catalán, Petatlán, Zirándaro de los Chávez, Ajuchitlán del Progreso, San Miguel Totolapan, Tépam de Galeana, Atoyac de Álvarez, General Eliodoro Castillo, Eduardo Neri, Leonardo Bravo, Coyuca de Benítez y Chilpancingo.

reflexión de la problemática. El segundo son las pláticas directas con familias desplazadas. El tercero son los testimonios de personas conocidas en la población que los acogió. Finalmente, el cuarto punto es la información recopilada de notas periodísticas y bibliográficas.

ZONA DE ESTUDIO

El Ejido y localidad de Zihuaquio, Guerrero, se ubica en las coordenadas 1011333 longitud; 180342 Latitud y 1,109 Altitud. Colinda al Norte con el municipio de Zirándaro de los Chávez y al Sur con el municipio de Zihuatanejo de Azueta. Cuenta con una superficie total de 25 mil 779.8 hectáreas; 7 mil 203 se encuentran parceladas y 18 mil 913.4 son de uso común; desde el año 2002 se contabilizaron 295 ejidatarios (Registro Agrario Nacional, 2022). Según el Censo General de Población y Vivienda 2010, en la localidad de Zihuaquio se tenía una población total de 242 habitantes (124 hombres y 118 mujeres), 46 viviendas particulares ocupadas y 5 desocupadas (Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI], 2010). Después, el Censo de 2020 reportó una población de 120 personas (60 hombres y 60 mujeres) (INEGI, 2020); sin embargo, dicha cifra es poco creíble debido al desplazamiento forzado de la totalidad de las familias de esta localidad en enero de 2020. Excepto las variables de longitud, latitud y altitud de Zihuaquio, el resto de variables

aparecen en el último censo como n/d (no disponible). Se comprende la ausencia de información, porque durante la etapa del levantamiento del Censo 2020 fue imposible para personas desconocidas o de alguna dependencia gubernamental subir a la sierra.

Por otra parte, no existen registros oficiales por parte de alguna dependencia gubernamental sobre la producción anual de mezcal del ejido de Zihuaquio; se conoce su producción por medio de notas periodísticas y trabajos de investigación. A nivel estatal en Guerrero se producen 1.7 millones de litros de mezcal, elaborados por aproximadamente 900 productores (Kirchmayr et al., 2014, citado en Huerta Zavala et al., 2019:3). Dos de las principales especies de agave silvestre de donde se extrae la materia prima son *Angustifolia Haw* y *Agave Cupreata*. De acuerdo con un estudio, las regiones Norte, Centro y Tierra Caliente (en la que se ubica el ejido de Zihuaquio) son las que cuentan con mayores superficies óptimas y subóptimas para la producción del mezcal de agave *Angustifolia Haw*, además de ser las de mayor tradición mezcalera (Huerta Zavala et al., 2019).

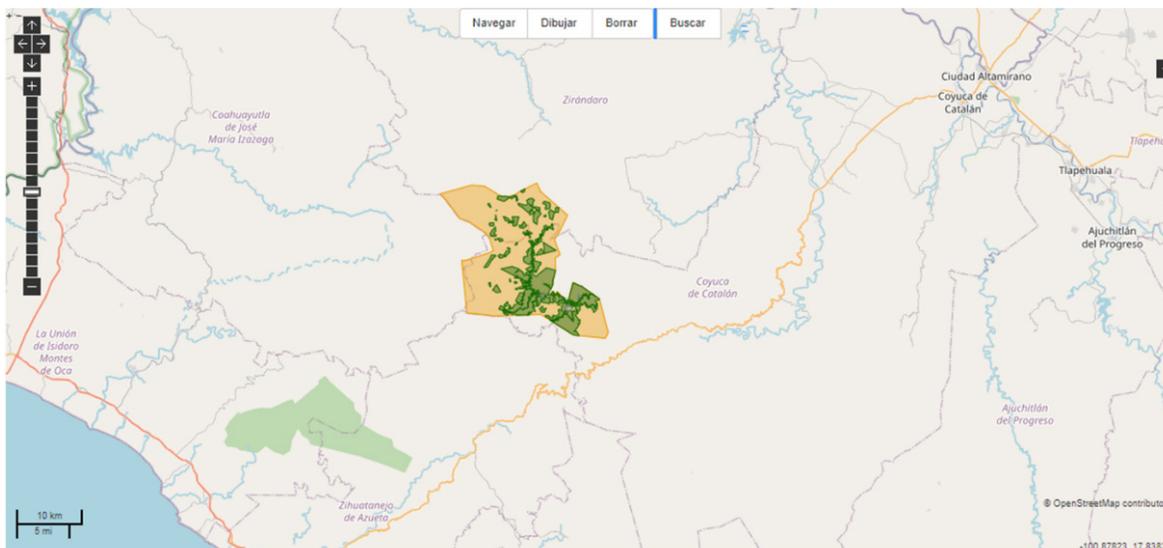
En el ejido de Zihuaquio la producción de mezcal deviene del agave silvestre *Cupreata*. La Asociación de Productores de Mezcal de la Sierra de Guerrero SPR de RI, cuenta en su padrón 107 socios de varios ejidos, incluyendo los de Zihuaquio.

Tan solo en este ejido (previo al desplazamiento forzado de las familias) existían 72 vinatas, en las que se producían 390 mil litros de mezcal anual; entre marzo y julio cada vinata producía de 500 a 750 litros de mezcal. Una vez embotellado para su comercialización mediante la marca “El Guache”, el litro se vendía a nivel local entre 200 y 350 pesos; a nivel nacional en un poco más de 600 pesos, y en el extranjero se llegó a cotizar a 47 dólares por botella de 750 ml (Quadratín Guerrero, 2014).

IMÁGENES DEL DESPLAZAMIENTO INTERNO FORZADO

Nos avisaron que nos iban a caer en la noche. Toda la noche no pudimos dormir con la preocupación de que en cualquier momento nos cayeran. Ellos traen buenas armas, y nosotros qué, sí, sí tenemos también, pero no tan potentes como la de ellos. Bueno, así estuvimos en vela y nomás amaneciendo nos empezaron a disparar desde los cerros que están alrededor del pueblo. Todos corrimos pa'dentro de las casas y solo un viejito, el de mayor edad del pueblo, se quedó sentado en su silla fuera de su casa y allí lo alcanzó un balazo y murió. (Habitante de Zihuaquio, conversación realizada en Vallecitos de Zaragoza, Gro. Comunicación personal, 12 de abril de 2020).

Figura 1. Ejido de Zihuaquio y anexos



Fuente: Registro Agrario Nacional, 2022.



Foto 1. Llegada de los desplazados de Zihuaquio a Vallecitos de Zaragoza, Gro., enero 2020. Fuente: fotografías proporcionadas por desplazados de Zihuaquio, abril 2020.



Foto 2. Llegada de los desplazados de Zihuaquio a Vallecitos de Zaragoza, Gro., enero 2020. Fuente: fotografías proporcionadas por desplazados de Zihuaquio, abril 2020.

Comentan los desplazados de Zihuaquio que el acoso y la balacera del grupo delictivo sobre sus viviendas permaneció así hasta el mediodía. Por radio portátil pidieron ayuda a la policía estatal y al ejército para que los auxiliara y resguardara en su salida. En consecuencia, comenzaron a organizarse para salir del pueblo³. Tomaron únicamente algo de ropa, algunos enseres domésticos y prepararon la salida hacia la localidad de Vallecitos de Zaragoza⁴, del municipio de Zihuatanejo de Azueta. Los

3 “Huyen 266 habitantes de Zihuaquio por la violencia”, *La Jornada*, 1 de febrero de 2020. <https://www.jornada.com.mx/ultimas/estados/2020/02/01/carteles-se-disputan-ese-pueblo-de-guerrero-7863.html>

4 “Vallecitos, un pueblo fantasma en Guerrero”. <https://www.elsoldechilpancingo.mx/2019/12/06/vallecitos-un-pueblo-fantasma-en-guerrero/>

habitantes de Vallecitos de Zaragoza meses antes también habían sido forzados a salir de su localidad, esto por integrantes del CJNG en su lucha contra la Familia Michoacana. Ante la urgente salida de Zihuaquio, quedaron abandonadas miles de cabezas de ganado, sus vinatas (infraestructura donde se elabora el mezcal), sus parcelas y animales de traspatio.

CAMBIOS DE VIDA Y ACTIVIDADES SOCIOECONÓMICAS DERIVADAS DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO

La intempestiva llegada de los habitantes de Zihuaquio al poblado de Vallecitos de Zaragoza, (lugar que los acogió dada su

cercanía con la cabecera municipal de Zihuatanejo), impuso nuevas dinámicas, tanto para los primeros como para los habitantes de la segunda localidad, quienes no abandonaron el pueblo.

Es muy difícil vivir así, no se acostumbra uno. Sí, aquí estamos ahora un poco más tranquilos en este pueblo, pero a mí me robaron esos malandros más de 100 cabezas de ganado; me quedé sin nada, ¿qué me quedó?, hasta las casas nos quemaron. (Habitante de Zihuaquio, conversación realizada en Vallecitos de Zaragoza, Guerrero. Comunicación personal, 25 de mayo de 2020).

La primera parada de los desplazados de Zihuaquio fue en la cancha municipal de Vallecitos de Zaragoza; en los primeros días allí durmieron en colchonetas que les proporcionó el gobierno estatal. Posteriormente se fueron acomodando en viviendas vacías, que fueron abandonadas por los habitantes de Vallecitos también a causa de la violencia provocada por los enfrentamientos entre el CJNG y la Familia Michoacana entre noviembre y diciembre de 2019. Dada la precariedad material y económica de los desplazados de Zihuaquio, el gobierno del estado de Guerrero comenzó a proporcionarles despensas alimentarias bimestralmente.

Del contingente de desplazados, otros decidieron no quedarse en Vallecitos y to-

maron nuevos destinos: Estados Unidos, los municipios de Zihuatanejo, Petatlán (región Costa Grande), así como Chilapa y Olinalá (región Montaña) (CMDPDH, 2021). Si bien la presencia de los zihuaquenses en Vallecitos de Zaragoza no representó problema alguno durante su llegada y ocupación de viviendas desocupadas, ello no significó que estos fueran de inmediato incorporados al tejido social y a la dinámica de los pocos habitantes de Vallecitos, ¿por qué?, porque aún permanecían tensiones sociales provocadas por la disputa del territorio entre integrantes de los grupos Cártel de Jalisco Nueva Generación y la Familia Michoacana. Dicho de otro modo, se asumía (por parte de ciertas familias de Vallecitos) que entablar diálogos de confianza y camaradería con los de Zihuaquio, equivalía a meterse en problemas con los victimarios de estos; entonces, subsistía un ambiente de desconfianza entre ambas poblaciones.

No obstante lo anterior, la llegada de los habitantes de Zihuaquio a Vallecitos de Zaragoza inyectó a esta última localidad cierta dinámica social y económica, perdida por el éxodo forzado también de sus habitantes, la cual ya era considerada un “pueblo fantasma”. En la tabla 1 se expone el tipo de empleos que comenzaron a realizar las personas desplazadas de Zihuaquio en Vallecitos de Zaragoza.

Tabla 1. Empleos de los pobladores de Zihuaquío en Vallecitos de Zaragoza, Gro.

Tipo de empleo	Características	Tipo de población
Venta de pan	Proceso de aprendizaje; venta de pan casa por casa y en calles	Mujeres jóvenes y adultas
Actividades ganaderas	Trabajos relativos al cuidado y pastoreo de ganado vacuno	Jóvenes de 17-18 años en adelante y hombres adultos
Venta de agua potable	Distribución y venta de agua potable en camioneta, casa por casa	Jóvenes mayores de 17-18 años
Tiendas de abarrotes	Empleados en tiendas de abarrotes	Mujeres jóvenes mayores de 18 años

Fuente: observación directa en Vallecitos de Zaragoza, Gro., julio de 2021.

Mediante estos empleos, decenas de familias desplazadas de Zihuaquío y acogidas en Vallecitos de Zaragoza pudieron sobrevivir. Durante la segunda mitad del año 2021 comenzaron a organizarse, y resguardados por militares y policías estatales, regresaron a su localidad únicamente a cosechar el agave, el cual trajeron a Vallecitos para la elaboración del mezcal.

Saquearon nuestras casas, se llevaron casi todo: refrigeradores, equipos, roperos, y no conforme con eso hasta nos las quemaron. También se robaron equipo y herramientas que utilizamos en las vinatas. El maguey que ya habíamos cosechado también se lo llevaron. Por eso le

pedimos ayuda al gobierno, que nos ayudara a recuperar algo, nosotros lo único que queremos es trabajar, que nos dejen trabajar con nuestros magueyes, porque eso es lo que sabemos hacer desde nuestros abuelos. Antes de que nos atacaran los armados, nosotros sacábamos nuestro mezcal hacia Tierra Caliente y se vendía muy bien. (Habitante de Zihuaquío, conversación realizada en Vallecitos de Zaragoza, Gro. Comunicación personal, 16 de marzo de 2020).

Dejamos nuestras tierras allá. Aquí no hay trabajo. No nos sentimos en confianza trabajar en cualquier lado, por fuera, porque usted sabe, los problemas de aquí de Valles son los mismos de allá, así de fácil. Entonces, para andar desvalagados está un poco duro pues, y nosotros lo que sabemos hacer es mezcal y aquí no hay vinatas, así que pues necesitamos conseguir recursos, dinero más que nada. Todo se nos está acabando ¿y cuánto tiempo podemos tardar así? No pasa ni un año que ya no tenemos nada. Yo digo que eso es muy incómodo, y por eso digo que si se nos apoya en tres meses en nuestro pueblo, en tres meses sacamos para un año para comer, y así de fácil, porque vé, unos trabajan como peones, otros de medieros, los que son patronos, y como quiera el dinero allá lo juntamos del mezcal. (Habitante de Zihuaquío, conversación realizada en Vallecitos de

Zaragoza, Gro. Comunicación personal, 25 de mayo de 2020).

CONCLUSIONES

El desplazamiento forzado de los habitantes de Zihuaquío en la sierra de Coyuca de Catalán, en Guerrero, no es un caso excepcional de un problema local focalizado, sino que representa desde hace más de una década los vacíos del Estado mexicano en gran parte del territorio nacional, vacíos que vienen ocupando diversos grupos delictivos de células y cárteles del narcotráfico. En el caso del estado de Guerrero, en cientos de pueblos rurales es una constante la violación sistemática de sus derechos humanos, sociales y económicos, sin que existan hasta el momento soluciones de fondo por parte del Estado mexicano.

La principal solución del gobierno ante esta problemática, ha consistido en disponer de más elementos militares y policíacos en las principales cabeceras o localidades, solo como una estrategia de disuasión del crimen y la violencia. Pero con dicha estrategia se ignora que los problemas son de carácter estructural, es decir, debilidad institucional, corrupción de la justicia y el poder militar, poderes locales y estatales secuestrados por el crimen organizado, falta de opciones laborales y una pérdida creciente de atención gubernamental en la prestación de servicios elementales, como salud y educación.

Los daños económicos, sociales y culturales infrigidos a los habitantes de Zihuaquío no provienen de un solo victimario, sino dos: el grupo delictivo y el propio Estado mexicano; el primero representa la dimensión visible del crimen organizado, como lo señala Buscaglia (2014), y el segundo muestra por la indiferencia o ausencia de las instituciones del Estado en el territorio nacional, pero principalmente en aquellos lugares más apartados de los centros urbanos importantes. ¿Cómo se recupera un patrimonio perdido, construido por varias generaciones de los habitantes de Zihuaquío? ¿El Estado mexicano debería restituir material y económicamente lo perdido, no solo a estas familias, sino al conjunto de localidades de la sierra de Guerrero y de otras entidades, que también han perdido todo en su salida forzada de sus territorios?

El desplazamiento forzado para los habitantes de Zihuaquío representó una involución económica, social y cultural, y aún no se sabe cuánto tiempo tardarán en recuperarse. A nivel nacional e incluso internacional, el mezcal de Zihuaquío ha sido valorado ampliamente, y detrás de su producción existen decenas de familias que dependen de este; ellas le otorgan identidad, además de constituir un factor importante de desarrollo económico local-regional.

FUENTES CONSULTADAS

- Alonso Rivera, C. I. (2007). Manejo campesino en el sistema de producción de maguey papalote (*Agave Cupreata* Trel. & A. Berger) para la elaboración de mezcal en la región de Chilapa, Guerrero [Tesis de maestría, Colegio de Posgraduados Campus Puebla].
- Antonio Bautista, J., Orozco Cirilo, S. y Terán Melchor, E. (2015). La disminución de la producción artesanal de mezcal en la Región del mezcal de Oaxaca, México. *Revista Mexicana de Ciencias Agrícolas*, 6(6). <https://www.scielo.org.mx/pdf/remexca/v6n6/v6n6a12.pdf>
- Barrientos Rivera, G., Hernández Castro, E., Sampedro Rosas, M. L. y Segura Pacheco, H. R. (2020). Conocimiento tradicional y academia: productores de maguey y mezcal de pequeña escala en las regiones Norte y Centro de Guerrero, México. *Sociedad y Ambiente*, 23. <https://revistas.ecosur.mx/sociedadambiente/index.php/sya/article/view/2173/1830>
- Buscaglia, E. (2014). *Vacíos de poder en México*. Debate.
- Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A. C. (2021). Episodios de desplazamiento interno forzado masivo en México. Informe 2020. <https://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-episodios-de-desplazamiento-interno-forzado-en-mexico-informe-2020.pdf>
- Ellis C., Adams T. E. y Bochner A. P. (2019). Autoetnografía: un panorama. En S. Bénard Calva (selección de textos). *Autoetnografía: Una metodología cualitativa*. Pp. 17-41. Universidad Autónoma de Aguascalientes; El Colegio de San Luis A. C.
- Gallardo Valdéz, J. (Coord.). (2020). *La producción de mezcal en el estado de Michoacán*. Centro de Investigación y Asistencia en Tecnología y Diseño del Estado de Jalisco A. C.; Gobierno del Estado de Michoacán.
- Hernández López, J. de J. (2018). El mezcal como patrimonio social: de indicaciones geográficas genéricas a denominaciones de origen regionales. *Em Questão*, 24(22). https://www.researchgate.net/publication/324609838_El_mezcal_como_patrimonio_social_de_indicaciones_geograficas_genericas_a_denominaciones_de_origen_regionales
- Hernández Ortiz, E. (2019). *La narco economía en la sierra de Guerrero: 1965-2018* [Tesis de maestría, Universidad Autónoma de Guerrero].
- Huerta Zavala, J., Sobrino López, J. E., Ochoa Miranda, R., Damián Nava, A., Segura Pacheco, H. R. y Hernández Castro, E. (2019). Áreas potenciales para plantaciones de agave *Angustifolia* Haws en Guerrero, México. *Agroproductividad*. <https://doi.org/10.32854/agrop.v12i9.1420>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2010). Censo de Población y Vivienda. Principales resultados por localidad (ITER). <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2010/default.html#Microdatos>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2020). Censo General de Población y Vivienda. Principales resultados por localidad

- (ITER), Guerrero. https://inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/#Datos_abiertos
- Kirchmayr, R. M., Arellano Plaza, M., Estarrón Espinosa, M., Gallardo Valdez, J., Gschaedler Mathis, A. C., López Ramírez, J. E., Navarro Hurtado, A., Prado Ramírez, R. y Ramírez Romo, E. (2014). *Manual para la estandarización de los procesos de producción de mezcal guerrerense*. Fundación Produce Guerrero A. C. <https://centrosconacyt.mx/wp-content/uploads/2015/04/manualmezcalguerrerense.pdf>
- Macedonio Guevara, A. (2015). *Abundancia estacional del picudo del agave en plantaciones de agave mezcalero en Guerrero* [Tesis de maestría, Colegio de Posgraduados].
- Martínez Jiménez, R., Ruiz Vega, J., Caballero Caballero, M., Silva Rivera, M. E. y Montes Bernabé, J. L. (2019). Agaves silvestres y cultivados empleados en la elaboración de mezcal en Sola de Vega, Oaxaca, México. *Tropical and subtropical agroecosystems*. <https://www.revista.ccba.uady.mx/ojs/index.php/TSA/article/view/2750/1264>
- Montes Vázquez, R. I. (2014). *Análisis de las condiciones geográficas y de producción de destilado de agave de Zumpahuacán, Estado de México para la obtención de la denominación de origen de mezcal* [Tesis de licenciatura, Universidad Autónoma del Estado de México].
- Muñoz Flores, H. J., García Magaña, J., Coria Ávalos, V. M., Hernández Aguilar, H. y Hernández Ramos, J. (2014). Selección de plantas madre de agave *Cupreata Trel et Berg*, en Axaxacualco, Guerrero, México. *Foresta Veracruzana*, 16(1). <https://www.redalyc.org/journal/497/49731008001/html/>
- Ortiz Paniagua, C. F. y Juárez Ambriz, R. A. (2013). *La política de competencia en la industria del mezcal en México; una medición del poder de mercado*. Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. <https://es.slideshare.net/rogelioamilcar7/politica-de-competencia-del-mezcal-en-mxio-una-medicin-del-poder-de-mercado>
- Pérez Hernández, E., Chávez Parga, M. del C. y González Hernández, J. C. (2016). Revisión del agave y el mezcal. *Revista Colombiana de Biotecnología*, XVIII(1). <http://www.scielo.org.co/pdf/biote/v18n1/v18n1a16.pdf>
- Martin, M. P., Peters, C. M., Palmer, M. I. e Illsley, C. (2011). Effect of habitat and grazing on the regeneration of wild Agave cupreata in Guerrero, Mexico. *Forest Ecology and Management, Elsevier*, 262(8). <https://doi.org/10.1016/j.foreco.2011.06.045>
- Quadratín Guerrero. (25 de agosto de 2014). "El Ejército siembra el terror en la tierra del mezcal guerrerense. *Quadratín Guerrero*. <https://mexico.quadratín.com.mx/El-Ejercito-siembra-el-terror-en-la-tierra-del-mezcal-guerrerense/>
- Registro Agrario Nacional. (2022). Padrón e Historial de Núcleos Agrarios (PHINA). <https://phina.ran.gob.mx/consultaPhina.php>
- Rodríguez García, A. y Ortiz Zavala, A. (2022). Evaluación de la eficiencia de la industria del mezcal producida en las entidades federativas de México: un análisis de la envolvente de datos (DEA). *Revista Inquietud Em-*

presarial, 22(1), https://revistas.uptc.edu.co/index.php/inquietud_empresarial/article/view/13886

Sánchez Jiménez, E. (2017). *Propuesta de organización y aprovechamiento de Agave cuate para productores de mezcal en el Ejido de Mochitlán, Guerrero, para la Certificación Agroecológica Productiva* [Tesis de maestría, Universidad Autónoma de Guerrero].

Sánchez Jiménez, E., Torres Oregón, F. y Pérez Akaki, P. (2020). El mezcal en México: las tensiones socioculturales con el agroextractivismo. *Revista CoPaLa*, 5(9). <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=668170996012>

Vera González, A., Ortiz Navarro J. C., Benalcázar Atiencia, N. I., Cerbone P., Moncayo Alarcón, I. E. y Rosales Nieto, D. E. (2018). Competitividad y desarrollo local derivados de la industria de la hospitalidad: los casos de la ruta del mezcal en el altiplano potosino en México y la ruta equinoccial de Ecuador. *Revista de la Alta Tecnología y la Sociedad*, 10(1) https://www.researchgate.net/publication/330938491_Competitividad_y_desarrollo_local_derivados_de_la_industria_de_la_hospitalidad_los_casos_de_la_Ruta_del_Mezcal_en_el_altiplano_potosino_en_Mexico_y_la_Ruta_Equinoccial_en_Ecuador

Zizumbo Villarreal, D., Vargas Ponce, O., Rosales Adame, J. J., Colunga García-Marin, P. (2013). Sustainability of the traditional management of Agave genetic resources in the elaboration of mezcal and tequila spirits in western Mexico. *Genetic Resources and Crop*

Evolution. https://www.researchgate.net/profile/Patricia-Colunga-Garciamarin/publication/257567629_Sustainability_of_the_traditional_management_of_Agave_genetic_resources_in_the_elaboration_of_mezcal_and_tequila_spirits_in_western_Mexico/links/00b49537cd3b41de7d000000/Sustainability-of-the-traditional-management-of-Agave-genetic-resources-in-the-elaboration-of-mezcal-and-tequila-spirits-in-western-Mexico.pdf