





UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA

Ricardo Villanueva Lomelí  
*Rectoría General*

Héctor Raúl Solís Gadea  
*Vicerrectoría Ejecutiva*

Guillermo Arturo Gómez Mata  
*Secretaría General*



CENTRO UNIVERSITARIO DE CIENCIAS  
SOCIALES Y HUMANIDADES

Juan Manuel Durán Juárez  
*Rector*

Ana María de la O Castellanos Pinzón  
*Secretaría Académica*

Xochitl Ferrer Sandoval  
*Secretaría Administrativa*

Silvia Esther Álvarez Jiménez  
*Coordinadora de Extensión*

María del Rosario Ortiz Hernández  
*Jefa de la Unidad de Apoyo Editorial*

Carlos Ramiro Ruiz Moreno  
*Director de la División de Estudios Jurídicos*

Luis Antonio Corona Nakamura  
*Director – editor de la RJJ*

revista

# Jurídica Jalisciense

---

AÑO XXXI NÚM. 65

Julio-diciembre 2021

ISSN 1405-1451



UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA

2021

REVISTA JURÍDICA JALISCIENSE

División de Estudios Jurídicos pertenece a  
la Asociación Nacional de Facultades y Escuelas  
de Derecho (ANFADE) y a la Asociación de Facultades,  
Escuelas e Institutos de Derecho de  
América Latina (AFEIDAL).

División de Estudios Jurídico  
Universidad de Guadalajara

Director y editor: Luis Antonio Corona Nakamura.

Asistencia editorial: Jorge Alejandro Hinojosa López.

Ayudante editorial: Ayari Ivanna Córdova Quiroz.

Revista Jurídica Jalisciense es una revista orientada a la: Investigación y difusión de la Ciencia del Derecho y el fenómeno social. Año XXXI, Núm. 65, Julio-diciembre de 2021, publicación semestral de la Universidad de Guadalajara; a través del Programa de Maestría en Derecho, del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades con domicilio Av. de los Maestros 1060, col. Alcalde Barranquitas. CP 44260. Guadalajara, Jalisco, México, teléfonos 33-34-47-26-63 y 33-34-47-39-72, [revistajuridicajalisciense@gmail.com](mailto:revistajuridicajalisciense@gmail.com) y Editor responsable Luis Antonio Corona Nakamura. Reservas de derechos al uso exclusivo 04-2010-101813403800-102, ISSN: 1405-1451, otorgados por el Instituto Nacional de Derechos de autor. Impresa por: Kerigma Artes Gráficas, calle Pamplona 1136, colonia Santa Elena Alcalde, Guadalajara, Jalisco, México. Este número se terminó de imprimir en el mes de junio de 2021 con un tiraje de 50 ejemplares.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura de Consejo Editorial de la publicación. Queda estrictamente prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos e imágenes de la publicación sin previa autorización escrita de la Universidad de Guadalajara.

Publicación indizada en: Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, El Caribe, España y Portugal: LATINDEX y en Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades: CLASE.

revista  
**Jurídica  
Jalisciense**

---

AÑO XXXI NÚM. 65

Julio-diciembre 2021

ISSN 1405-1451

CONSEJO EDITORIAL

Luis Antonio Corona Nakamura  
*Director*

José de Jesús Becerra Ramírez  
*Universidad de Guadalajara*

Jorge Fernández Ruiz  
*Universidad Nacional Autónoma de  
México*

Irina Graciela Cervantes Bravo  
*Universidad Autónoma de Nayarit*

Victor Alejandro Wong Meraz  
*Universidad Autónoma del Estado de  
México*

Raúl Montoya Zamora  
*Universidad Juárez del Estado de  
Durango*

Adrián Joaquín Miranda Camarena  
*Universidad de Guadalajara*

José de Jesús Ibarra Cárdenas  
*Instituto Tecnológico y de Estudios  
Superiores de Occidente (ITESO)*

José Elías García Parra  
*Universidad del Valle de Atemajac  
(UNIVA)*

Ángel Guillermo Ruiz Moreno  
*Universidad de Guadalajara*

Marco Olivetti (Italia)  
Eneida Desiree Salgado (Brasil)

Luis André Cucarella Galiana (España)

José Luis Castellanos González  
*Universidad de Guadalajara*

Silvia Patricia López González  
*Universidad de Guadalajara*



# Índice

Presentación	11
El viacrucis jurídico del Tratado de Libre Comercio Unión Europea-Mexico (TLCUEM) <i>The legal viacrucis of the Mexico-European Union Free Trade Agreement (MEUFTA)</i> <i>Edna Ramirez Robles</i>	15
Propuesta de la Contraloría Electoral Ciudadana (CEC) para la fiscalización del financiamiento a los Partidos Políticos <i>Proposal of the Citizen Electoral Comptroller for auditing Political Parties financing</i> <i>Ernesto Gerardo Castellanos Silva</i> <i>Francisco Mendoza Sepúlveda</i>	47
Los claroscuros de la figura del Procedimiento Abreviado en México <i>The chiaroscuro of the figure of the Abridged Procedure in Mexico</i> <i>Adrián Joaquín Miranda Camarena</i> <i>Saúl Adolfo Lamas Meza</i>	77

Violencia política y precariedad democrática en México	99
<i>Political violence and democratic precariousness in Mexico</i>	
<i>Teresa Isabel Marroquín Pineda</i>	
<i>María Guadalupe Moreno</i>	
<i>Lucía Ibarra Ortiz</i>	
La Presidencia de México en manos de una Mujer	119
<i>The presidency of Mexico in the hands of a woman</i>	
<i>Erika Vanesa García Rico</i>	
Opinión pública sobre las fuerzas de seguridad en México y en Jalisco. Elementos clave para promover la confianza ciudadana en la policía	155
<i>Public opinion on the security forces in Mexico and Jalisco. Key elements to promote public confidence in the police</i>	
<i>Áurea Esther Grijalva Eternod</i>	
La regulación de la actividad profesional en la legislación del Estado de Jalisco	181
<i>The regulation of professional activity in the legislation of the State of Jalisco</i>	
<i>Simón Oswaldo Cisneros León</i>	
La política criminal, en la amnistía otorgada por el gobierno federal en tiempos de Covid-19	209

*Criminal policy in the amnistance governed  
by the federal government in Covid-19 times*  
Marisol Luna García

Educación Vs salud; Derechos Humanos en  
conflicto en tiempos de pandemia 237

*Education vs. health; Human Rights in  
Conflict in Times of Pandemic*

*Irma Ramos Salcedo*

*Adanhari Yamilet Fajardo Ramos*

*Francisco Javier Cortes Fuentes*

La ausencia de la Ley General de Aguas, un  
caso de estudio en materia de omisión legislativa 255

*The absence of the General Water Law, a case  
study of legislative omission*

*Teresa Magnolia Preciado Rodríguez*

*Karla Fabiola Vega Ruiz*

*Raquel Gutiérrez Nájera*

*Ángel Guillermo Ruiz Moreno*

El peculiar reconocimiento constitucional  
jalisciense y campechano de los derechos humanos 287

*Jalisco's and Campeche's peculiar constitutional  
recognition of human rights*

*Jesús Francisco Ramírez Bañuelos*

Trabajo infantil 315

*Child Labor*

*Luis Antonio Corona Nakamura*

*Juana Rodríguez Gutiérrez*

RECENSIONES

Óscar Buenaga Ceballos, Razón y juridicidad.

Una teoría del Derecho natural 345

*Jesús Ignacio Delgado Rojas*

Ciudadanía liberal y moralismo legal 357

*Óscar Buenaga Ceballos*

Normas editoriales 363

## Presentación

En esta nueva edición de la *Revista Jurídica Jalisciense* los leyentes tienen la ocasión de tener en sus manos excelentes trabajos de investigación, llevados a cabo por académicos destacados, que tienen en común el compromiso indispensable por realizar labores en pro de la generación de conocimientos en el campo de la ciencia jurídica. Por esta razón su contenido, proyecta aspectos de gran significación e interés, es de destacar las contribuciones especiales de investigadores en campos específicos del Derecho, quienes en este numero se dan a conocer y sin lugar a dudas fortalecen y enriquecen su contenido.

Los lectores tendrán en sus manos en primer termino el trabajo que realiza Edna Ramírez Robles quien nos presenta el Ensayo sobre *Via-crucis Jurídico del Tratado del Libre Comercio Unión Europea-México (TLCUEM)*, estos son los tratados de Libre Comercio los cuales se han creado y propagado en masa, nos manifiesta la relevancia de conocer en detalle la historia jurídica de los mismos. Por otro lado, se presenta el trabajo de Ernesto Gerardo Castellanos Silva y Francisco Mendoza Sepúlveda sobre la *Propuesta de la Contraloría Electoral Ciudadana (CEC) para la fiscalización del financiamiento de los partidos políticos*, el cual analiza la necesaria creación de un organismo autónomo con autoridad para regular el control general delas finanzas de los partidos

así como proponer la creación de la figura de un Controlador Electoral Ciudadano (CEC) que sustituya la actual unidad técnica de fiscalización dependiente del Consejo General del INE. Es de resaltar además el trabajo que realiza Adrián Joaquín Miranda Camarena y Saúl Adolfo Lamas Meza quienes se deciden a presentar el Ensayo sobre *Los claroscuros de la figura del Procedimiento Abreviado en México* el cual analiza la polémica del procedimiento abreviado que nació con la instauración del sistema penal acusatorio de México, teniendo como teleología crear una política estratégica para dinamizar la resolución de las causas penales, aliviando con ello la saturación del sistema judicial. Otro de los artículos que tendrán en sus manos los lectores es el de *Violencia política y precariedad democrática en México* de Teresa Isabela Marroquín Pineda, María Guadalupe Moreno y Lucia Ibarra Ortiz el cual pone en manifiesto el incremento de la violencia política ocurrido en el proceso electoral 2020-2021y su incidencia en la precariedad democrática. Por otra parte, se presenta el ensayo de Erika Vanesa García Rico denominado *La presidencia de México en manos de una Mujer*, que en otras palabras menciona como las Mujeres Mexicanas hemos sido marginadas en la escena política. Desde otra perspectiva se presenta el trabajo de Aurea Esther Grijalva Eternod quien presenta el Ensayo sobre *Opinión Publica sobre las fuerzas de seguridad en México y en Jalisco. Elementos clave para promover la confianza ciudadana en la policía*, un tema de suma trascendencia ya que se realiza un breve diagnostico sobre la relación de los ciudadanos con la policía tanto a nivel nacional como en el estado de jalisco en el periodo 2011 y 2020 utilizando datos de la ENVIPE. Uno mas a agregar es el ensayo de Simón Oswaldo Cisneros León quien nos presenta el titulo *La regulación de la actividad profesional en la legislación del Estado de Jalisco*, en el cual se examina la obligación que tiene el estado de respetar los derechos humanos de sus gobernados, en específico el derecho humano de libertad de trabajo que se encuentra consagrado en el articulo quinto constitucional. Además, Marisol Luna Gar-

cía, agrega su artículo denominado *La política criminal, en la amnistía otorgada por el Gobierno Federal en tiempos de Covid-19*, tema de suma importancia en atención a la Pandemia Mundial que estamos viviendo y en específico analizar a fondo sobre la Política Criminal que se vive. Adicionalmente encontramos el artículo *Educación vs salud; Derechos Humanos en Conflicto en tiempos de pandemia* realizado por Irma Ramos Salcedo, Adanhari Yamilet Fajardo Ramos y Francisco Javier Cortes Fuentes, quienes nos presentan como promover y proteger los derechos humanos de las personas vulnerables en específico la educación y la salud la crisis que actualmente enfrenta la humanidad. Después tenemos el ensayo de Teresa Magnolia Preciado Rodríguez, Karla Fabiola Vega Ruiz, Raquel Gutiérrez Nájera y Ángel Guillermo Ruiz Moreno con el título *La ausencia de la Ley General de Aguas, un caso de estudio en materia de omisión legislativa*, el cual tiene como objetivo determinar como el incumplimiento del legislador tratándose del mandato constitucional del 2012 en el artículo 4, para emitir la Ley General de Aguas. Posteriormente se encuentra *El peculiar reconocimiento constitucional jalisciense y campechano de los derechos humanos*, desarrollado por Jesús Francisco Ramírez Bañuelos, el cual pretende mostrar la naturaleza de las constituciones jalisciense y campechana sobre el reconocimiento de los derechos humanos al resto de las constituciones estatales. Con posterioridad Luis Antonio Corona Nakamura y Juana Rodríguez Gutiérrez quienes presenta *Trabajo Infantil* con el objetivo de evidenciar el progreso normativo en la visibilización, inhibición y erradicación del trabajo infantil. Por último, se presenta la *Recensión* de Óscar Buenaga Ceballos y Jesús Ignacio Delgado Rojas sobre la *Ciudadanía liberal y moralismo legal y Una teoría del Derecho Natural*.

Lo anterior, representa un esfuerzo más de este órgano académico al presentar ante la comunidad de lectores, trabajos de calidad, realizados por destacados investigadores, que viene a fortalecer el debate y deliberación en el campo del Derecho.



# El viacrucis jurídico del Tratado de Libre Comercio Unión Europea-Mexico (TLCUEM)<sup>1</sup>

## The legal viacrucis of the Mexico-European Union Free Trade Agreement (MEUFTA)

Edna Ramirez Robles

International Economic Law, National Researches System, PRODEP, President Public Law Academy edna.ramirez@academicos.udg.mx  
Numero de ORCID: 0000-0003-2960-5006

**Resumen:** Los tratados internacionales regulan las relaciones entre Estados Nación, y órganos supranacionales, con fines para la creación de normativa o simplemente la comercialización de productos, bienes y servicios, y como fuente regular y constante de derecho, que se ha ido modificando y evolucionando a lo que conocemos como los TLC (Tratado de Libre Comercio) para establecer las bases y creando obligaciones entre distintas clases de Estados nación, siguiendo la tangente de la globalización, permitiendo el intercambio de productos a zonas donde no se producen estos para permitir el acceso al libre mercado, y con la premisa de la importancia y manteni-

**Abstract:** International treaties regulate relations between nation states, and supranational bodies, for the purpose of creating regulations or simply marketing products, goods and services, and as a regular and constant source of law, which has been modified and evolved into what we know as the FTAs (Free Trade Agreement) to lay the foundations and create obligations between different classes of nation states, following the tangent of globalization, allowing the exchange of products to areas where they are not produced to allow access to the free market, and with the premise of the importance and comprehensive and sophisticated

- 
1. Todo mi agradecimiento y reconocimiento al Dr. Juan Manuel Durán Juárez, Rector del CUCSH, UDG por su permanente y profundo apoyo al desarrollo profesional de tantas generaciones de la UDG, y en particular a mi persona. A María J. Pereyra, Consejera Principal de la División de Estudios Jurídicos de la OMC, por ser mi siempre mentora.

Recibido: 15 de febrero 2021. Dictaminado: 27 de marzo de 2021

miento exhaustivo y sofisticado del TLC de México y la Unión Europea.

maintenance of the FTA between Mexico and the European Union

**Palabras clave:** TLCUEM, tratados, Unión Europea, México, acuerdo, firmas.

**Keywords:** EUMFTA, treaties, Eurpoea Union, Mexico, agreement, signatures.

---

**SUMARIO:** L. LA CREACIÓN DEL TLCUEM. INTRODUCCIÓN / A. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN / A. ACUERDO DE COOPERACIÓN CEE-MÉXICO 1975 / B. ACUERDO DE COOPERACIÓN CEE-MÉXICO 1991 / 1. RAZONES DE LA UE PARA FIRMAR UN TLC / 2. RAZONES DE MÉXICO PARA FIRMAR UN TLC / C. DECLARACIÓN SOLEMNE CONJUNTA DE 1995 / D. ACUERDOS GLOBAL E INTERINO Y LA DECLARACIÓN CONJUNTA DE 1997 / HISTORIA DE LAS NEGOCIACIONES TÉCNICAS DEL TLCUEM / E. EL TLCUEM, SU CREACIÓN A TRAVÉS DE DECISIONES DEL CONSEJO CONJUNTO / 1. DECISIÓN 2/2000 Y DECISIÓN 2/2001 DEL CONSEJO CONJUNTO, CONFORMADORAS DEL TLCUEM / II. LA IMPLEMENTACIÓN DEL TLCUEM / A. DECISIONES DEL 2002 AL 2008 QUE IMPLEMENTAN EL TLCUEM / B. DECISIONES DEL 2008 AL 2020 / III. LA MODERNIZACIÓN DEL TLCUEM / A. CAMBIOS EN LA UE CON LA ENTRADA EN VIGOR DEL TRATADO DE LISBOA / B. MODIFICACIONES EN EL TLCUEM / CONCLUSIONES PARTE I

---

## Introducción

Durante las últimas décadas, los Tratados de Libre Comercio<sup>2</sup> (TLCs) se han propagado en “masa”<sup>3</sup> creando nuevos derechos y obligaciones en materia comercial para los países signatarios y en la mayoría

- 
2. El término TLC es el más utilizado internacionalmente, sin embargo, en contextos específicos se les ha denominado de diferente forma, siendo el caso de la Organización Mundial del Comercio (OMC), donde se les da el nombre de Acuerdos Comerciales Regionales (ACRs).
  3. En la OMC se desarrollan estadísticas sobre los ACR que sus Miembros notifican y que se encuentran en vigor y hasta 2021, se han notificado solamente 350 ACR en vigor, ver: <http://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx>. Sin embargo, existen más TLCs que no se han notificado en esta Organización, por ejemplo, estos autores estudian los acuerdos internacionales creados entre 1875 y 2006 y contabilizan 13,562 en ese periodo, incluyendo acuerdos bilaterales, plurilaterales y multilaterales. Véase Estevadeordal, A. y Suominen, K., “Acuerdos Comerciales Regionales y Cooperación Económica Global” en Bouzas R. ed., “Después de Doha: la agenda emergente del sistema de comercio internacional (Madrid, Marcial Pons, 2007), pp. 59-63.

de los casos van más allá de los contraídos en la OMC. Si bien hoy existen TLCs firmados entre países en desarrollo, y provenientes de distintas regiones<sup>4</sup>, tradicionalmente estos TLC habían sido Acuerdos Norte-Sur, es decir, aquellos que se firman entre países desarrollados y en desarrollo.<sup>5</sup>

Como ejemplos, encontramos los TLC que la Unión Europea (UE) ha venido firmado con una gran parte de los países en desarrollo en el mundo.<sup>6</sup> Cabe destacar que el primer país de Latinoamérica con el que la UE firmó un TLC de *cuarta generación*<sup>7</sup> fue con México. A este TLC se le conoce más por su acrónimo: el TLCUEM.

La relevancia de conocer en detalle la historia jurídica del TLCUEM, versa en que fue el punto de referencia para las negociaciones de los subsiguientes TLC Norte-Sur de la UE con terceros países, en particular con los latinoamericanos. Así mismo, refleja la evolución de la UE tanto en el ámbito institucional, como de distribución de competencias entre sus instituciones supranacionales, así como en materia de toma de decisiones que la UE ha asumido internamente<sup>8</sup> en materia de comercio exterior. Por último, cuando entre en vigor su modernización,

---

4. Véase OEA, Sistema de Información sobre Comercio exterior, consultado 06 noviembre 2011, disponible en: [http://www.sice.oas.org/agreements\\_s.asp](http://www.sice.oas.org/agreements_s.asp)

5. Bouzas, R., "Los Acuerdos Preferenciales de Comercio Norte-Sur: ¿Cuánto progreso ha habido en temas sensibles para el Norte?" en Bouzas R. ed., *Después de Doha: la agenda emergente del sistema de comercio internacional* (Madrid, Marcial Pons, 2007), p.140.

6. European Commission, EU Trade Agreements 2021, disponible en: Negotiations and agreements - Trade - European Commission ([europa.eu](http://europa.eu))

7. Los acuerdos de *cuarta generación* se basan en la reciprocidad y en los intereses comunes, con un nuevo modelo de Asociación de tipo política y económica, incluyendo una mayor cooperación. Su objetivo final es la creación de un TLC. Además, también incluyen las cláusulas de los acuerdos de *tercera generación* sólo que en materia de cooperación avanzada abarca más rubros (lucha contra narcotráfico, educación, información y cultura). Véase Del Arenal, C., "Los Acuerdos de Cooperación entre la Unión Europea y América Latina (1971-1997): Evolución, balance y perspectivas" en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, núm. 1 (Madrid, IUDC-UCM, 1997) pp. 9-15, disponible en <http://www.ucm.es/info/IUDC/revista/redc1/arenal.htm>.

8. Comisión Europea, Consejo Europeo y Parlamento Europeo.

con el TLCUEM 2.0<sup>9</sup>, también habrá fungido como “el” punto de referencia para la UE al modernizar sus TLC con otros países, incluyendo los latinoamericanos.

Este manuscrito refleja la naturaleza de los instrumentos jurídicos que han marcado momentos clave para la construcción del TLCUEM 0.1. Específicamente, estructura y esclarece la evolución de este TLC, desde sus orígenes hasta su creación. El primer apartado analiza los orígenes del TLCUEM, viéndose marcados principalmente por tres momentos, los cuales fueron fundamentales para poder concluir con Acuerdos que contendrían al TLCUEM 1.0. Primeramente, explica lo relativo a la firma de un Acuerdo de Cooperación de 1975, 16 años después, concluyeron otro Acuerdo de mayor alcance en 1991. Posteriormente, en 1995, establecieron una Declaración Conjunta.

El génesis del TLCUEM llega dos años después, con la firma de los Acuerdos Global e Interino y una Declaración Conjunta en 1997. El TLCUEM es el componente con contenido económico de los mencionados Acuerdos. Para que TLCUEM se robusteciera con derechos y obligaciones específicas, tuvieron que ocurrir varios años y rondas de negociaciones técnicas.

## **Orígenes del TLCUEM**

### *Acuerdo de Cooperación CEE-México 1975*

Las relaciones de la, entonces, Comunidad Económica Europea (CEE) tanto con América Latina como con Asia comenzaron en 1972, refleján-

---

9. El TLCUEM 2.0 se encuentra en proceso de ratificación por ambas partes. Es un TLC más profundo en sus obligaciones existentes y cuenta con un mayor número de materias. El texto aprobado del “Agreement in principle (Acuerdo Provisional)” por las partes se encuentra disponible en inglés. Véase: European Commission New EU-Mexico agreement, The agreement in principle (Brussels, 23 April 2018), disponible: 07 noviembre 2021: [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/april/tradoc\\_156791.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/april/tradoc_156791.pdf)

dose en la Conferencia de París que fue celebrada en ese año.<sup>10</sup> Esta relación se estableció unilateralmente por parte de la CEE, la cual hasta 1976 estableció un programa de ayuda financiera y técnica para estos países.<sup>11</sup> Durante el inicio de sus relaciones y la puesta en marcha de este programa, se creó un acuerdo de primera generación.<sup>12</sup>

El Acuerdo de Cooperación entre la entonces CEE y México fue firmado el 15 de julio de 1975, estableció el primer marco jurídico para sus relaciones comerciales, a pesar de tener un alcance limitado. La CEE le otorgó a México el beneficio el trato de la Nación Más Favorecida<sup>13</sup> (NMF) en: derechos aduaneros, gravámenes, reglamentaciones de aforo, tránsito, almacenaje, trasbordo de productos importados o exportados. En este Acuerdo, la entonces CEE incorporó por primera vez una cooperación económica con muchas posibilidades de desarrollo<sup>14</sup>,

- 
10. Conde López, F; y Hurtado Ocaña, I., *Política comercial de la Comunidad Europea* (Madrid, Ediciones Pirámide, 2000), p.107.
  11. Conde López, F.; y Hurtado Ocaña, I., *Política comercial de la Comunidad Europea*, *supra* nota 14, p.108.
  12. Su alcance era limitado debido a que se trataba de un Acuerdo de *primera generación*, los cuales fueron firmados por la entonces CEE exclusivamente con países de Latinoamérica de alto potencial económico, hasta principios de los años 80. Estos acuerdos eran meramente comerciales, y no preferenciales, es decir no otorgaban ninguna preferencia arancelaria más allá de lo acordado a nivel multilateral con el trato de la nación más favorecida. Cabe destacar que estos acuerdos se firmaban bajo el entonces artículo 113 (artículo que se refería a la política comercial común de la CEE) que después se cambió de numeración con el Tratado de Ámsterdam por el artículo 133. Del Arenal, C., “Los Acuerdos de Cooperación entre la Unión Europea y América Latina (1971-1997): Evolución, balance y perspectivas” en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, núm. 1 (Madrid, IUDC-UCM, 1997) pp.1-4 disponible en <http://www.ucm.es/info/IUDC/revista/redc1/arenal.htm>.
  13. La entonces CEE se comprometió con México para otorgar en materias específicas un trato no menos favorable (es decir: el mismo trato) que a otras naciones socias comerciales.
  14. Méndez Escobar, F., “La política de la Unión Europea hacia América Latina: el caso de México” en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 49 (México, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, 1995-1996), p.98.

además de crear una Comisión Mixta<sup>15</sup> compuesta por representantes de ambas Partes.

El balance de la celebración de este Acuerdo fue positivo, a pesar de ciertos altibajos en el intercambio comercial de las Partes. A partir de su entrada vigor, el intercambio comercial entre la CEE y México se incrementó considerablemente, aunque después, en la primera mitad de los 80 haya disminuido, pudiéndose remontar hasta la segunda mitad de la década. Definitivamente los cambios ocurridos a finales de los años 80 y principios de los 90 en el ámbito político y económico internacional fue un factor determinante para que las Partes, por iniciativa europea, decidieran rediseñar el marco de sus relaciones en distintos sectores.<sup>16</sup>

### *Acuerdo de Cooperación CEE-México 1991*

En los años 90, la UE redefinió sus relaciones exteriores con América Latina<sup>17</sup>, provocando la inserción de acuerdos de tercera generación<sup>18</sup> con los países de esta región. En el caso de México, ambas Partes deci-

- 
15. Según Celestino del Arenal este hecho significó el mayor éxito de estos acuerdos de *primera generación*, ya que una Comisión Mixta, institucionalizaba las consultas periódicamente. Del Arenal, C., “Los Acuerdos de Cooperación entre la Unión Europea y América Latina (1971-1997): Evolución, balance y perspectivas” en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, núm. 1 (Madrid, IUDC-UCM, 1997) p. 4 disponible en <http://www.ucm.es/info/IUDC/revista/redc1/arenal.htm>.
  16. Méndez Escobar, F., “La política de la Unión Europea hacia América Latina: el caso de México” en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 49 (México, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, 1995-1996), pp.99-104.
  17. La Cooperación al desarrollo se definió caso por caso, pero en general se le daba una orientación de dimensión social del desarrollo, poniendo en marcha el respeto de los derechos humanos y la democratización Véase Marín, M., “La política de la UE hacia los países en vías de desarrollo de Asia, América y el Mediterráneo” en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, núm. 2 (Madrid, IUDC-UCM, 1998), pp. 7-15.
  18. Los acuerdos de *tercera generación* seguían sin ser preferenciales como los de *segunda generación* pero se incluyeron tres elementos esenciales: una cláusula democrática, una cláusula evolutiva y una de cooperación avanzada. Del Arenal, C., “Los Acuerdos de Cooperación entre la Unión Europea y América Latina (1971-1997): Evolución, balance y

dieron sustituir el Acuerdo de cooperación de 1975, por uno de tercera generación<sup>19</sup>, llamado: Acuerdo Marco de Cooperación entre la CEE y México<sup>20</sup>, el cual fue suscrito el 26 de abril de 1991. Este Acuerdo, a diferencia del resto de tercera generación, no incluía la “cláusula democrática”. Por su parte, la “cláusula evolutiva”<sup>21</sup> no era una innovación como en los demás, ya que se había incluido desde el acuerdo de 1975. Por lo que se reconoció que la mayor innovación en este Acuerdo fue la incorporación de la “cooperación avanzada”.<sup>22</sup>

El Acuerdo Marco de Cooperación CEE-México de 1991 tenía el objetivo, como todos los Acuerdos de tercera generación, de ampliar y diversificar la relación bilateral de las áreas comerciales a las áreas financiera, científico-técnica y cultural. Como sucede en los Acuerdos comerciales, la CEE y México confirmaron sus compromisos ante el GATT.<sup>23</sup> En los campos referentes a la cooperación económica se incluía la industria, propiedad intelectual, transferencia de tecnología, agroindustria, piscicultura y pesca, planificación energética y la utili-

---

perspectivas” en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, núm. 1 (Madrid, IUDC-UCM, 1997) p. 8, disponible en <http://www.ucm.es/info/IUDC/revista/redc1/arenal.htm>.

19. Cruz Miramontes, R., *Las relaciones comerciales multilaterales de México y el Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea* (México, Universidad Iberoamericana y Universidad Nacional Autónoma de México, 2003) p.161.
20. Decisión del Consejo 91/627/CEE relativa al Acuerdo marco de cooperación entre la Comunidad Económica Europea y los Estados Unidos Mexicanos –Declaraciones unilaterales–Canje de notas, D.O. (L 340) de 11.12.1991.
21. Artículo 45 del Acuerdo de Cooperación México y CEE, contiene la *cláusula evolutiva*, la cual indica que las Partes contratantes podrán ampliar el Acuerdo mediante consentimiento mutuo para aumentar niveles de cooperación y complementarlos mediante acuerdos relativos a sectores o actividades específicos.
22. La “cooperación avanzada” constituía la complementación de la asistencia tradicional y la apertura de nuevas áreas de la cooperación, como la económica, industrial y científico-técnica, además de otros ámbitos de la cooperación Véase Del Arenal, C., “Los Acuerdos de Cooperación entre la Unión Europea y América Latina (1971-1997): Evolución, balance y perspectivas” en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, núm. 1 (Madrid, IUDC-UCM, 1997) p. 8 y 9, disponible en <http://www.ucm.es/info/IUDC/revista/redc1/arenal.htm>.
23. México ya era parte contratante del GATT desde 1986.

zación racional de la energía, protección al medio ambiente, gestión de recursos naturales, normas, servicios e información sobre temas monetarios.<sup>24</sup>

En el aspecto financiero, las Partes se comprometieron a promover Acuerdos para evitar la doble tributación, así como fomentar el crecimiento y diversificación de la base industrial y a adoptar medidas para mejorar el clima de inversión.<sup>25</sup> En cuanto a la cuestión científica, se comprometieron a promover la cooperación científica y técnica para favorecer el intercambio de científicos y de información, para aumentar la capacidad de investigación.

Este Acuerdo, además, contenía disposiciones específicas sobre otros ámbitos de la cooperación<sup>26</sup>:

- Agropecuario: realizar acciones que impulsen la cooperación
- Pesca: fortalecer y desarrollar la cooperación vía programas específicos.
- Minería: participación de empresas de la CE para impulsar el desarrollo de pequeña y mediana industria minera
- Telecomunicaciones: impulsar cooperación, con normalización, etc.
- Transporte: desarrollar cooperación en transporte aéreo, carretero, ferroviario,
- Salud pública: desarrollar investigación conjunta, transferencia de tecnología,
- Cooperación en lucha contra la droga
- Energía: cooperación para un uso eficiente, promoviendo investigaciones conjuntas, proyectos

---

24. De Mateo, F., "Relaciones comerciales entre México y la Unión Europea" en *Revista Mexicana de Política Exterior* núm. 49 (México, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, 1995-1996), p.215.

25. Blanco Mendoza, H., *Las negociaciones comerciales con el mundo* (México, FCE, 1993) p.143.

26. Capítulo IV del artículo 23 al 38 del Acuerdo de Cooperación CEE-México 1991.

- Medio Ambiente: realizar estudios, proyectos, actividades, y combate a contaminación
- Turismo: estimular flujos turísticos mediante cooperación y difusión
- Cooperación en materia social y planeación del desarrollo
- Capacitación: fomentar capacitación de técnicos, profesionales
- Sistema Generalizado de Preferencias: precisar las modalidades de dicho sistema, para que México obtenga el mayor beneficio.<sup>27</sup>

A medida que pasó el tiempo, la UE, en 1994, entró a una nueva etapa en sus relaciones con América Latina.<sup>28</sup> Respecto a México, en particular, se valoró que los flujos comerciales habían sido seriamente afectados, a pesar de que la UE era el segundo socio comercial de México.<sup>29</sup> Este hecho se debió al aumento de los intercambios comerciales de ambas Partes con distintos socios. México con EEUU y Canadá<sup>30</sup> por su parte, y la UE con los países de la Asociación Económica de

- 
27. Blanco Mendoza, H., *Las negociaciones comerciales con el mundo*, supra nota 29, p.143. Los acuerdos de *cuarta generación* se basan en la reciprocidad y en los intereses comunes, con un nuevo modelo de Asociación de tipo política y económica, incluyendo una mayor cooperación.
28. Comenzando a partir de la IV Reunión Ministerial Unión Europea-Grupo Río, donde se propone un Acuerdo Interregional entre la UE y Mercosur. y continuando con tres factores clave: las decisiones comunitarias, las nuevas orientaciones para la cooperación al desarrollo y la firma de una serie de acuerdos de *cuarta generación* con algunos países latinoamericanos Mercosur (1995), Chile (1996), México (1997). Véase Del Arenal, C. “Los Acuerdos de Cooperación entre la Unión Europea y América Latina (1971-1997): Evolución, balance y perspectivas” en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, núm. 1 (Madrid, IUDC-UCM, 1997) pp. 9-15, disponible en <http://www.ucm.es/info/IUDC/revista/redc1/arenal.htm>.
29. Blanco Mendoza, H; “Relaciones hispano-mexicanas y el Acuerdo de Asociación con la UE” en *Comercio Exterior*, núm. 12 (México, Bancomext, 2000).
30. Véase Gómez García, A., “Saldos del TLCAN y nexos económicos de México con la Unión Europea” en *Comercio Exterior*, num.11, vol.48 (México, Bancomext, 1998) pp. 888-892. Donde muestra los intercambios económicos desde 1980 hasta 1997 entre los socios del TLCAN y por otro lado entre México y la UE respectivamente. Se enfoca en destacar, la disparidad existente entre el comercio existente de los socios del TLCAN y México y la UE principalmente en el periodo de 1994 a 1997, fecha en la que el TLCAN entre en vigor. También Véase De la Riva,

Libre Comercio (AELC)<sup>31</sup>, África-Caribe-Pacífico (ACP)<sup>32</sup> y posteriormente con los de Europa del Este y del Mediterráneo).

Los anteriores elementos fueron tomados en cuenta por ambas Partes, para redimensionar sus relaciones. Ciertamente, existieron motivos económicos más amplios y además de otro orden distinto al económico, que generaron la creación de un Acuerdo entre la UE y México, mismas que pueden ser un indicador que refleje los resultados de la negociación final. Particularmente, el interés de este trabajo se centrará en los resultados obtenidos en la negociación del mecanismo de solución de controversias de la vertiente económica del Acuerdo, es decir, el TLC.

### *Razones de la UE para firmar un TLC*

Cada una de las Partes contaba con diferentes razones que los motivaron a celebrar un TLC, J. Zabludovsky identificó los motivos económicos y políticos de ambas Partes.<sup>33</sup> Para la UE, el principal motor económico era el entonces TLCAN, ya que era un instrumento que discriminaba a sus exportadores e inversionistas. En particular, la discriminación se

---

A., "Asociación Política y libre comercio entre la UE y México" en *Comercio Exterior* núm. 12 (México, Bancomext, 2000).

31. Desde 1986 se utilizaba la imagen de los círculos concéntricos para delimitar el alcance de las relaciones políticas y económicas de Europa con terceros países. En el primer círculo se encontraban los países de la AELC, en esa época eran: Austria, Finlandia, Islandia, Noruega, Suecia y Suiza (previo a la adhesión de Austria, Finlandia y Suecia en 1995 a la UE, y con esta adhesión desapareció el primer círculo). Véase Sberro, S., "La Unión Europea como opción diversificadora: un recorrido crítico" en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 49 (México, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, 1995-1996) pp. 224-226.
32. Los países ACP se encontraban en el segundo círculo, disminuyendo su importancia con el tiempo, para aumentarla a los países del Este y del Mediterráneo. América Latina y Asia se encontraban en el tercer círculo. Véase Sberro, S., "La Unión Europea como opción diversificadora: un recorrido crítico" en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 49 (México, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, 1995-1996) pp. 226-228.
33. Zabludovsky K. J. y Gómez Lora, S., "La ventaja europea: Retos de la negociación del Tratado de Libre Comercio de México con la Unión Europea" en *Iniciativa Especial de Comercio e Integración*, Documento de Trabajo-IECI-09 (Washington, BID-INTAL-ITD, 2004) pp. 1-29.

concentraba en productos químicos, compuestos médicos, equipos informáticos y telecomunicaciones<sup>34</sup>, con lo cual, se necesitaba crear una herramienta que los situara en las mismas condiciones que a Estados Unidos de América (EE.UU.) frente al mercado mexicano. Siendo cierto que el mercado mexicano no era muy fuerte en el europeo<sup>35</sup>, para algunas empresas europeas; de los sectores automotriz, químico y de servicios financieros; el mercado mexicano resultaba muy atractivo y justificaban la negociación de un TLC.<sup>36</sup>

Dentro de los motivos, de tipo político, se encontró el ingreso de México a foros económicos mundiales, convirtiéndose en un interesante interlocutor geopolítico para la UE. También, el factor de que en 1994, surgió la iniciativa de crear el ALCA, fue una amenaza para la UE, respecto a la ventaja comercial que EE.UU. tendría en el mercado del continente Americano.<sup>37</sup> Y por último, Zabludovsky menciona como razón que algunos de los Estados Miembros de la UE como: España, Portugal y Gran Bretaña, no querían perder influencia política dentro de la UE, ya que en esa época la prioridad europea era su ampliación con los países de Europa del Este.<sup>38</sup>

### *Razones de México para firmar un TLC*

Por su parte, firmar un TLC con la UE, tanto para el Gobierno mexicano, como para un grupo reducido de empresarios mexicanos impor-

---

34. Rosas M., *México y la Política Comercial Externa de las Grandes Potencias* (México, Universidad Autónoma de México, 1999), pp. 422.

35. Hasta la década de los 90, casi el 70% del comercio exterior de la UE era entre socios comunitarios, mientras que el comercio exterior con Japón y EE.UU. representaban un 25% y el resto se desarrollaba con los demás países del mundo. Véase Rosas M., *México y la política comercial externa de las grandes potencias*, supra nota 38, pp.151-152.

36. *Ibid*, pp. 6-8.

37. *Ibid*, pp. 6-7.

38. *Ibid*, p. 8.

tantes<sup>39</sup> era muy importante. Significaba la consolidación de México en el libre comercio, ya que sería muy gravoso volver a una economía cerrada si se contaba con un TLC, con las dos potencias comerciales del mundo. Asimismo, era primordial continuar con su política de apertura comercial<sup>40</sup> en el marco de la reciprocidad de preferencias (vs unilateralidad<sup>41</sup>) y más aun tratándose del segundo socio comercial mexicano, la UE.

Otra razón que México tuvo para firmar ese TLC fue continuar con la promoción de la inversión extranjera, ya que debido al TLCAN, EE.UU. y Canadá comenzaron a invertir en sectores que previamente estaban reservados a nacionales mexicanos, segregando a los países que no eran Parte.<sup>42</sup> El último motivo era generar mejores condiciones

---

39. Estos empresarios mexicanos hicieron escuchar su voz, a través de la Coordinadora de Organismos Empresariales del Comercio Exterior (COECE). Véase *Ibid.*, p. 10.

40. El Gobierno Mexicano, a mediados de los años ochenta y principios de los noventa comenzó a integrarse al centro industrializado e interdependiente que surgió al fin de la guerra fría. De esta forma reformó su modelo económico partiendo de una economía cerrada basada en sustitución de importaciones a una abierta basada en la promoción del comercio exterior. Véase Chabat, J., “La nueva agenda internacional y la política exterior mexicana” en *La Política Exterior de México, enfoques para su análisis* (México, El Colegio de México, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, 1997), pp.113-115.

41. México era receptor, del Sistema de Preferencias Generalizadas europeo, programa que otorga concesiones arancelarias de tipo unilateral a ciertos países menos desarrollados. En 1995, existieron algunas modificaciones del Sistema de Preferencias Generalizadas, el cual no generaba las condiciones de acceso al mercado europeo para México. Véase Zabludovsky K., J. y Gómez L., S., “La ventaja europea: Retos de la negociación del Tratado de Libre Comercio de México con la Unión Europea” en *Iniciativa Especial de Comercio e Integración*, supra nota 37, pp. 6-8.

42. La inversión extranjera directa (IED) en México se incrementó substancialmente en 1994. Esta se concentró principalmente en la industria (manufacturera, de construcción y generación de electricidad), aunque a partir de 1986 esto disminuyó y cambió a favor de los servicios (servicios profesionales y técnicos, bienes raíces, renta y administración, restaurantes y hoteles, finanzas y seguros así como otros subsectores). Si bien la mayoría de la IED proviene de EEUU (arriba de un 60%) esta se disminuyó en un 5% desde 1993. Este porcentaje lo ocuparon algunos países europeos (Inglaterra, España, Holanda, Suecia e Italia). Véase Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), *Trade Liberalization policies in Mexico* (Paris, OECD, 1996), p. 28.

arancelarias, para los exportadores mexicanos frente a la propagación de acuerdos comerciales de la UE con otros países.<sup>43</sup>

También, para México era importante encontrar un contrapeso político, a partir de la conclusión del entonces TLCAN. La mejor alianza, sin lugar a duda era con su segundo socio comercial, que además se encontraba en proceso de ampliación, lo cual, generaría, en un futuro inmediato, un mercado de diez países más. Afortunadamente, a pesar de la retirada de Inglaterra en 2020, las expansiones de la UE a 27 Miembros en 2004, 2007 y 2013, han representado un beneficio exponencial de acceso a mercado a economías más similares, competitivamente hablando, a las de México.

Habrá que tomar en cuenta que algunas de las razones económicas de la UE no eran numerosas para firmar este TLC. Sin embargo, ciertas compañías multinacionales europeas deseaban poder acceder al mercado mexicano, ya que el total del intercambio comercial europeo con México era muy bajo.<sup>44</sup>

En este escenario se puede identificar un factor común en las razones económicas de ambas Partes. Detrás de estas intenciones gubernamentales, se encontraban grandes compañías, tanto europeas como mexicanas, que impulsaban un nuevo acuerdo. Estas compañías estaban interesadas principalmente, en la desarancelización de ciertos bienes y servicios, vigilando las ventajas otorgadas en materia de inversiones y compras gubernamentales.

De tal manera que por las respectivas razones explicadas, ambas Partes, en 1995, decidieron darle una nueva dimensión a sus relaciones políticas, económicas y de cooperación.

---

43. Para tener una percepción más completa de estas razones Véase Zabludovsky K., J. y Gómez L., S., “La ventaja europea: Retos de la negociación del Tratado de Libre Comercio de México con la Unión Europea” en *Iniciativa Especial de Comercio e Integración*, Documento de Trabajo -IECI-09, *supra* nota 37, pp. 3-5.

44. El comercio bilateral de la UE con México, era del 0.95% del total del comercio extracomunitario. *Ibid.*, p. 8.

### *Declaración Solemne Conjunta de 1995*

En la Cumbre de París del 02 de mayo de 1995, la entonces CE y México firmaron una Declaración Solemne Conjunta, la cual establecía la intención de alcanzar una profundización de las relaciones políticas, económicas y de cooperación de ambas Partes. En este documento las Partes se comprometieron a llevar a cabo las consultas y los procedimientos internos para iniciar la negociación de un acuerdo marco.

El objeto era alcanzar un diálogo político fortalecido sobre cuestiones comunes haciéndolo de una manera permanente. También ambas Partes establecieron, el poder crear un marco favorable para el desarrollo y la liberalización progresiva, de los intercambios de mercancías, servicios e inversiones, tomando en cuenta los productos sensibles y en compatibilidad con los Acuerdos de la OMC.<sup>45</sup> Además, se pretendía que la cooperación fuera intensificada, en aspectos medioambientales e industriales (tecnologías de la información y de las telecomunicaciones) así como el fortalecimiento de programas de apoyo para vincular empresas.<sup>46</sup>

Los principios de esta Declaración fueron un punto de partida para firmar un Acuerdo con tres vertientes, pero esto principios no indicaban con precisión, cuál sería su alcance. Esto se debía a una realidad innegable, para México era primordial, obtener un TLC con la CE, y mientras tanto, la CE se encontraba inmersa en un proceso de ampliación, por lo tanto este tema no ocupaba los primeros puntos de la agenda. La propuesta que la entonces CE hizo a México era la misma

---

45. De Mateo, F., "Relaciones comerciales entre México y la Unión Europea" en *Revista Mexicana de Política Exterior*, *supra* nota 28, p.218

46. "Declaración Conjunta Solemne entre el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea, por una parte y los Estados Unidos Mexicanos, por la otra" en *Revista Mexicana de Política Exterior*, num.49 (México, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, 1995-1996) pp. 322-324.

que la hecha a Chile y MERCOSUR en los acuerdos firmados en 1995.<sup>47</sup> Propuesta en la cual la CE no quería comprometerse de forma explícita a firmar un TLC.<sup>48</sup>

Los acuerdos de la CE con Chile y MERCOSUR, eran vagos en la vertiente comercial, particularmente en dos aspectos que eran primordiales para México. Uno, el únicamente mencionar la compatibilidad con los acuerdos de la OMC y el otro en los plazos de negociación. El hecho de solo mencionar la compatibilidad con los acuerdos de la OMC, podría implicar un acuerdo únicamente en base a las concesiones de la nación más favorecida de la OMC.<sup>49</sup> Si los plazos de negociación comercial no estaban delimitados, existía la posibilidad de que entrara primero en vigor la cuestión política y de cooperación que la comercial. Lo cual podría generar que la Parte europea, perdiera el interés negociador en la materia comercial.<sup>50</sup>

Después de largas negociaciones para resolver los temas anteriores, las Partes consiguieron arreglarlos de la siguiente manera. Respecto a la compatibilidad con los acuerdos de la OMC, se aclaró, que sería bajo los artículos XXIV del GATT y V del AGCS, creando una Zona

---

47. Estos acuerdos fueron firmados en la Cumbre de Madrid de 1995. Preciado Coronado, J., *Las cumbres del asimétrico triángulo del Atlántico, América latina frente a Estados Unidos y la Unión Europea* (Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 2001), 286p. Además, será interesante revisar la forma en que resuelven las controversias los Estados Miembros al interior del MERCOSUR y de la CE, véase Alonso G., R., *Tratado de Libre Comercio, Mercosur y Comunidad Europea* (Madrid, McGrawHill, 1997), p.177.

48. Véase J. Zabudovsky K. y S. Gómez Lora, “La ventaja europea: Retos de la negociación del Tratado de Libre Comercio de México con la Unión Europea” en *Iniciativa Especial de Comercio e Integración*, supra nota 37, p. 11.

49. Para México no resultaba atractivo un Tratado que no tuviera mayores concesiones que las ya otorgadas en el marco de la OMC, es decir las que otorga la cláusula de la Nación más favorecida. Previamente lo había aceptado (en 1975) porque aún no era parte del GATT.

50. Esto paso con Chile y MERCOSUR, ya que en el primer acuerdo pasaron 10 años para que entrara en vigor para todas sus materias comerciales (1995-2005), y para MERCOSUR, después de 9 años, se lograron terminar las rondas de negociación (1995-2004), y no hay fecha prevista para la entrada en vigor de este acuerdo.

de Libre Comercio, en materia de mercancías y servicios.<sup>51</sup> Respecto a la secuencia de la entrada en vigor de las tres vertientes, ambas Partes acordaron suspender la entrada en vigor de la vertiente política y de cooperación, hasta que entrará en vigor la vertiente comercial.<sup>52</sup>

El Consejo de Ministros autorizó por consenso las directivas de negociación, es decir estableció el documento conocido como: mandato. Una vez finalizadas las consultas al interior de la UE, la Comisión Europea le presentó su propuesta de negociación a México.<sup>53</sup> El andamiaje jurídico había sido estructurado como propuso la delegación mexicana, y finalmente, en 1997, ambas Partes concluyeron tres instrumentos que constituyeron la base jurídica que permitiría lograr los objetivos planteados en la Declaración Solemne Conjunta de 1995.

## **Creación del TLCUEM 1.0**

### *Instrumentos Jurídicos génesis del TLCUEM 1.0*

#### *Acuerdo Global e Interino y la Declaración Conjunta de 1997*

Los títulos completos de los instrumentos jurídicos arriba mencionados son los siguientes:

- El Acuerdo de Asociación Económica y Concertación Política y Cooperación<sup>54</sup> (en adelante Acuerdo Global), el cual fue complementado por los siguientes conceptos

---

51. Este punto fue reflejado en el mandato de negociación comercial, que también se explicará a continuación.

52. Cuestión reflejada en el Artículo 60 del Acuerdo Global, que en el apartado que se ocupe este Acuerdo, se mostrará en detalle.

53. Reiter, J., "The EU-Mexico Free Trade Agreement: Assessing the EU approach to regulatory issues" in *Regionalism, Multilateralism and Economic Integration, the recent experience* ed. Gary P. Sampson and Stephen Woolcock (Honk Kong, The United Nations University, 2003), p. 66.

54. El Consejo autorizó la celebración del Acuerdo Global fue mediante la Decisión del Consejo, 2000/658/CE, relativa a la celebración del Acuerdo de asociación económica, concertación

- El Acuerdo Interino sobre comercio y cuestiones relacionadas con el comercio<sup>55</sup> (en adelante Acuerdo Interino) y por
- Una Declaración Conjunta (contenida en un Acta Final)<sup>56</sup>

El Acuerdo Global, se construye por tres pilares: el político (Título II), el económico (Títulos III, IV y V) y el de cooperación (Título VI). También cuenta con un marco institucional (Título VII), donde se determinan la existencia y funciones de un Consejo Conjunto, un Comité Conjunto, otros Comités Especiales<sup>57</sup> y del futuro establecimiento de un procedimiento de Solución de Controversias. El procedimiento de solución de controversias iba a abordar la materia comercial y materias relacionadas con el comercio, siendo compatible con las disposiciones pertinentes de la OMC en la materia.<sup>58</sup>

En el segmento político y de cooperación del Acuerdo Global, desde el momento de la firma del documento, todo estaba negociado. Para que entraran en vigor estos segmentos hacían falta dos elementos. El primero, que las instancias legislativas de las Partes los aprobaran. Por un lado, la Parte europea lo haría a través del Parlamento Europeo con un dictamen conforme, del Consejo Europeo con una decisión, y por

---

política y cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y los Estados Unidos Mexicanos, por otra, DOCE (L/276/44) de 28.10.2000, pp.44-60.

55. El Acuerdo Interino, fue firmado el ocho de diciembre de 1997, adoptado por Decisión del Consejo 98/504/EC relativa a la celebración del Acuerdo Interino sobre comercio y cuestiones relacionadas con el comercio entre la Comunidad Europea, por una parte, y los Estados Unidos Mexicanos, por otra y publicado en el DOCE (L 226) de 13.08.1998 pp.25-30.

56. El Acta Final contiene, entre otras cosas una Declaración Conjunta entre la Comunidad Europea y sus Estados Miembros y los Estados Unidos Mexicanos. Acta final fue adoptada por Decisión del Consejo 98/504/EC relativa la celebración del Acuerdo Interino sobre comercio y cuestiones relacionadas con el comercio entre la Comunidad Europea, por una parte, y los Estados Unidos Mexicanos, por otra y publicado en el DOCE (L 226) de 13.8.98, pp.31-49. Cabe notar que quienes adoptan el Acta final, son los plenipotenciarios de los Estados miembros y de la Comunidad Europea y los plenipotenciarios de los Estados Unidos Mexicanos.

57. Posteriormente se analizará cada una de estas Instituciones con detenimiento.

58. Artículo 50 del Acuerdo Global.

último se necesitaría la ratificación de cada uno de los Parlamentos de los Estados Miembros. Por el otro lado, el mexicano, era necesario que su Senado lo ratificara. El segundo elemento significaba que todo el segmento económico, también tendría que ser aprobado por las mismas autoridades legislativas exceptuando a los Parlamentos de los Estados Miembro, en lo que refiere a las materias comerciales de competencias exclusivas de la CE.<sup>59</sup>

Pero antes de que el segmento económico pudiera pasar por procesos de aprobación de las Partes, se tenían que dar contenido a los objetivos establecidos en el mismo.<sup>60</sup> El objetivo general era crear una zona de libre comercio (a través de un TLC) compatible con las disposiciones de la OMC<sup>61</sup>, tomando en cuenta la sensibilidad de ciertos

---

59. Es por eso que hay quienes le llaman, la vía rápida de negociación, o lo asocian con el “fast track” que ocurrió en la experiencia mexicana del TLCAN. Véase Del Arrenal, C., “Los Acuerdos de Cooperación entre la Unión Europea y América Latina (1971-1997): Evolución, balance y perspectivas” en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, núm. 1 (Madrid, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid, 1997), p. 12-13.

60. Ante esta situación Armando Ortega (uno de los principales negociadores por parte de México), hace la analogía del Acuerdo Global como una casa llena y el Acuerdo Interino como una casa vacía, la cual, tenía que ser amueblada por el grupo negociador. Véase Ortega, A., “Relaciones Comerciales y Económicas de la Unión Europea con América Latina y México” en *PEMEX LEX Revista Jurídica Petróleos Mexicanos*, núm. 135-136 (México, Petróleos Mexicanos, 1999) p. 23.

61. Es decir, con el artículo XXIV del GATT, mismo que permite la integración económica entre países a través de Acuerdos Regionales de Comercio (que como se mencionó anteriormente, incluye: uniones aduaneras y zonas de libre comercio) de mercancías. Y también con el artículo V del Acuerdo General sobre Comercio y Servicios (AGCS) que permite también la misma integración económica entre países, pero en materia de comercio de servicios.

productos.<sup>62</sup> Los objetivos particulares, eran las materias que abarcaría el TLC, siendo comerciales y financieras.<sup>63</sup>

Una vez negociado el TLCUEM, este se integraría por, comercio de bienes y servicios (Título III), movimientos de capital y pagos (Título IV), contratación pública, competencia, y propiedad intelectual (Título V). El contenido de los objetivos, se lo darían las futuras negociaciones técnicas entre las Partes, acerca de las materias mencionadas anteriormente.

Los objetivos referentes a los asuntos económicos, se reprodujeron en dos documentos, en el Acuerdo Interino y en la Declaración Conjunta del Acta Final. Este hecho se debe a que la CE tiene competencia exclusiva para celebrar acuerdos en materias comerciales de bienes y, en el año 1999 todavía las compartía con sus Estados Miembros para servicios y propiedad intelectual.<sup>64</sup>

El Acuerdo Interino integraba la base para negociar las materias comerciales de competencia exclusiva de la CE (comercio de bienes, compras del sector público y política de competencia). El hecho de que la CE tuviera la capacidad de concluir Acuerdos en las materias mencionadas anteriormente, permitía que estas materias fueran aprobadas de manera más rápida. De esta manera, el Acuerdo Interino, entró en

---

62. La UE tenía la desconfianza de que los productos agropecuarios mexicanos fueran a entrar al mercado europeo, afectando de esta manera la Política Agrícola Común (PAC). Con lo cual el Gobierno Mexicano (La SECOFI y la Secretaría de Relaciones Exteriores, SRE) tuvo que explicar que los productos a exportar a la UE, serían básicamente los manufacturados y el petróleo. Véase Gil Villegas, F., México y la Unión Europea en *Foro Internacional*, núm. 156-157 (México, El Colegio de México, 1999) pp.274-277.

63. Cruz Miramontes, R., *Las relaciones comerciales multilaterales de México y el Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea*, supra nota 23, pp. 164-165.

64. En el Dictamen 1/94 de 15.11.94, sobre el Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio, el TJCE establece que: “1) Sólo la Comunidad es competente, en virtud del artículo 113 (actual art.133) del Tratado de CE para celebrar los Acuerdos Multilaterales sobre el Comercio de Mercancías, 2) La Comunidad y sus Estados miembros tienen competencia compartida para celebrar el AGCS y 3) La Comunidad y sus Estados miembros tienen competencia compartida para celebrar el ADPIC”.

vigor el 1º de julio de 1998, y su adopción por el Consejo se dio en el mandato bajo el cual se negociarían las cuestiones técnicas de estas materias.<sup>65</sup> Una vez negociadas las cuestiones técnicas, solamente se necesitaba la aprobación del Consejo, para que el acto que implementará los objetivos del Acuerdo Interino y pudiera entrar en vigor.<sup>66</sup>

La adopción de la Declaración Conjunta<sup>67</sup> estableció el mandato de la negociación de los temas comerciales con los que la CE comparte competencia con los EM (servicios, movimientos de capital y pagos, y algunos aspectos de propiedad intelectual).<sup>68</sup> Esta Declaración autorizaba a la Comisión Europea para negociar estos temas.<sup>69</sup> Sin embargo,

---

65. El Acuerdo Interino adoptado (autorización del Consejo a la Comisión Europea para que comience negociaciones - mediante la Decisión del Consejo, 98/504/CE, relativa a la celebración del Acuerdo de interino sobre comercio y cuestiones relacionadas con el comercio entre la Comunidad Europea por una parte y los Estados Unidos Mexicanos, por otra, DOCE (L/226/24) de 13.08.1998. Esta Decisión es la que se considera el mandato comercial.

66. En este caso especial, también necesitaba un Dictamen Conforme del Parlamento Europeo, ya que se estaba creando un marco institucional, es decir el Consejo de Asociación, según lo señalado en el párrafo segundo del apartado 3, del Artículo 300 de TCE.

67. Declaración Conjunta entre la Comunidad Europea y sus Estados Miembros y los Estados Unidos Mexicanos. Acta final DOCE (L 226) de 13.8.98, p. 48.

68. En el Dictamen 1/94 el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE) de 15.11.1994, expresa que la Comunidad es competente en virtud del art. 133 del Tratado CE para celebrar Acuerdos Multilaterales sobre el Comercio de Mercancías, y que compartirá competencia con sus EM para celebrar el AGCS y el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (ADPIC). En el Tratado de Niza está expresamente expreso que la competencia que se refiere a aspectos comerciales de propiedad intelectual y de servicios (específicamente: cultural, audiovisual, educación, social y salud humana) la competencia es *compartida* entre EM y la EC. Véase Leal-Arcas, R., "Exclusive of Shared competence in the Common commercial Policy: From Amsterdam to Nice" in *Legal Issues of Economic Integration* (Netherlands, Kluwer Law International, 2003) pp.9-14. Krenzeler, H.G. and Pitschas, C., "Progress or Stagnation. The Common Commercial Policy after Nice" in *European Foreign Affairs Review* 6 (Netherlands, Kluwer Law International, 2001) pp. 291-313.

69. Cuando se trata de negociaciones sobre asuntos comerciales de competencia exclusiva, la Comisión Europea es quién se encarga de negociar, sin embargo para asuntos de competencia compartida se encuentran soluciones *ad hoc*. Véase Elsig M. *The EU's Common Commercial Policy, Institutions, interests and ideas* (England, Ashgate, 2002) pp. 32-34. La solución *ad hoc* que encontraron fue que la Comisión Europea negociará lo respectivo a las competencias exclusivas y también para las compartidas. Véase, Zabludovsky K. J. y Gómez L., S., "La ventaja

para que pudieran entrar en vigor tendrían que esperar la aprobación de cada uno de los Parlamentos de los Estados Miembros. Esto a pesar de que los temas de competencia compartida ya se encontraban negociados y aprobados por el Senado Mexicano y el Consejo de la UE.<sup>70</sup>

### *Historia de las Negociaciones Técnicas del TLCUEM*

Tanto la Declaración Conjunta, como el Acuerdo Interino eran el punto de partida de las siguientes reuniones técnicas de negociación.<sup>71</sup> Estas negociaciones se llevaron a cabo, por parte de México, a través de funcionarios<sup>72</sup> de la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI)<sup>73</sup> y, por parte de la UE, a través de funcionarios de la Comisión Europea.<sup>74</sup> Debido a la variedad de temas, el grupo negociador decidió estructurar la negociación en tres grupos técnicos.

---

europaea: Retos de la negociación del Tratado de Libre Comercio de México con la Unión Europea” en *Iniciativa Especial de Comercio e Integración*, *supra* nota 37, p. 13.

70. En este caso especial, también necesitaba un Dictamen Conforme del Parlamento Europeo, ya que se estaba creando un marco institucional, es decir el Consejo de Asociación, según lo señalado en el párrafo segundo del apartado 3, del Artículo 300 de TCE.
71. Reiter, J., “The EU-Mexico Free Trade Agreement: Assessing the EU approach to regulatory issues” in *Regionalism, Multilateralism and Economic Integration, the recent experience* ed. Gary P. Sampson and Stephen Woolcock, *supra* nota 57, p.66.
72. Cabe destacar que el Gobierno mexicano utilizó un mecanismo donde participó el sector privado. Esto fue mediante la Coordinadora Empresarial en Comercio Exterior (COECE), integrada por representantes de todo el sector privado. La COECE fue el foro donde el sector privado preparaba sus posiciones y establecía consultas para presentárselas al sector público. Así México negoció tomando en cuenta, algunos puntos de vista de sus sectores y subsectores privados. Para mayor amplitud de las propuestas de la COECE Véase Cruz Miramontes R., *Las relaciones comerciales multilaterales de México y el Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea*, *supra* nota 23, pp. 168 y 194-196.
73. El Diario Oficial de la Federación del 30 de noviembre de 2000, publicó la reforma legal a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la cual se establece el cambio de nombre de SECOFI a Secretaría de Economía (SECON).
74. La Comisión Europea tenía el mandato de negociar tanto temas de competencia exclusiva de la CE como temas de competencia compartida con los EM. La Dirección General (DG) que estuvo al mando fue la DG Comercio en consulta con el Comité 133 y dependiendo del tema con las DG correspondientes.

El primer grupo de negociación se encargaba del acceso a mercados, el cual incluía los temas de aranceles de productos industriales, agricultura y reglas de origen.<sup>75</sup> El segundo grupo, se ocupaba de los servicios y movimientos de capital, el cual incluía los temas de inversión extranjera directa y compras al sector público. Por último, el tercer grupo recibió el nombre de misceláneo, ya que incluía el resto de las materias, es decir, competencia, propiedad intelectual y solución de controversias.<sup>76</sup>

En noviembre de 1998, se celebró la primera ronda de negociaciones mismas que se dividieron en mesas de trabajo. En principio, se designaron once mesas que trataban con los siguientes temas: acceso a mercados, reglas de origen, normas técnicas, normas sanitarias y fitosanitarias, salvaguardias y prácticas desleales, servicios, movimiento de capital, propiedad intelectual, competencia, compras al gobierno y solución de controversias. Al final, la única que no se estableció en el TLCUEM fue la de prácticas desleales.<sup>77</sup>

---

75. Para conocer el origen de las mercancías en el GATT, OMC y en el régimen aduanero de la Unión Europea, véase Pelecha Soraya Francisco, *El origen de las mercancías en el régimen aduanero de la Unión Europea* (Madrid, Marcial Pons, 1999), 145p.

76. Luna, M., “Objetivo y fines del Tratado de Libre Comercio entre México y la Unión Europea, situación actual y futuro de las Rondas de Negociaciones” en *PEMEX LEX - Revista Jurídica Petróleos Mexicanos*, núm. 135-136 (México, Petróleos Mexicanos, 1999) p.17.

77. México propuso la creación de un capítulo como el XIX del TLCAN (el cual corresponde a la revisión de medidas *antidumping* y compensatorias) pero la UE lo rechazó, alegando varias razones. Los argumentos de la parte europea eran: a) Inexistencia de posibilidad de acudir al arbitraje en algún acuerdo de la UE, b) Si accedían a diseñar un sistema particular con México, lo tendrían que hacer con todos los acuerdos que tienen en vigor, siendo inmanejable políticamente, c) Debido a que el tema es de Comercio Exterior, siendo exclusivo Comunitario no puede sujetarse conflicto alguno a otro tribunal que no sea europeo de la Comunidad y d) Establecer un mecanismo como el que México proponía provocaría modificaciones al Tratado de la Unión Europea. Estas razones fueron contra argumentadas por el sector privado mexicano (COECE), a través de sus negociadores alegando que: a) La UE sí tiene acuerdos con etapas arbitrales, como con Israel, Turquía y otros, b) Se propuso que se estableciera una sala *ad hoc* del TJCE con competencia para conocer controversias derivadas del TLCUEM y b) Se propuso establecer un compromiso con las definiciones y precisiones sobre temas de prácticas desleales, que hubieran sido establecidas previamente por Instituciones Europeas.

Debido a que no era una tarea fácil concretar una negociación que abarcara todos los intereses de ambas Partes, se establecieron cuáles serían los grandes temas de la negociación (aranceles para productos industriales, agricultura, reglas de origen y servicios e inversión).<sup>78</sup> Los que les permitiría a las Partes, estar enfocados en temas concretos para tener una satisfactoria negociación.

Finalmente, tras 9 rondas, en noviembre de 1999, se concluyó la negociación técnica de la vertiente económica del Acuerdo Global que crearía una zona libre de comercio.<sup>79</sup> Esta vertiente económica, una vez aprobada por el Senado Mexicano, el Parlamento Europeo, el Consejo de la UE y los Parlamentos de los EM (solamente corresponde a las materias comerciales en las que la CE comparte competencias con los EM) convergería en el TLCUEM.<sup>80</sup>

### *El TLCUEM, su creación a través de Decisiones 2/2000 y 2/2001 del Consejo Conjunto*

La forma jurídica en que nacen y se implementan los objetivos de los Acuerdos Global e Interino es través de Decisiones vinculantes.<sup>81</sup> Por lo tanto, a través del tiempo, el Consejo y el Comité Conjunto han ido adoptando varias Decisiones, mismas que pueden agruparse de acuerdo a sus objetivos. Primeramente, este trabajo se ocupará de las Deci-

---

Sin embargo, la postura europea persistió, triunfando sobre la mexicana, con lo cual el capítulo de prácticas desleales se eliminó del TLCUEM. Véase Cruz Miramontes, R., *Las relaciones comerciales multilaterales de México y el Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea*, supra nota 23, pp.191-193.

78. Para conocer los detalles de estos temas Véase Zabludovsky J., y Gómez Lora, S., “La ventaja europea: Retos de la negociación del Tratado de Libre Comercio de México con la Unión Europea” en *Iniciativa Especial de Comercio e Integración*, supra nota 37, pp. 19-25.

79. De la Riva, A., “Asociación política y libre comercio entre la UE y México” en *Comercio Exterior* núm. 12 (México, Bancomext, 2000).

80. Si se quiere conocer cuál es el papel que el TJCE tiene en los Acuerdos Internacionales, véase Castillo de la Torre, F., *El control judicial de los Acuerdos Internacionales de la Comunidad Europea* (Madrid, Dykinson, 2001), 238p.

81. Artículo 47 y 48.2 del Acuerdo Global.

siones que dan a lugar a la creación de la zona de libre comercio entre ambas Partes y que forman el TLCUEM, es decir, las Decisiones 2/2000 y 2/2001. En segundo lugar, se analizan las Decisiones que, en el tiempo, han permitido la aplicación en los ordenamientos nacionales de obligaciones concretas del TLCUEM. Sobre esta cuestión, el Profesor González García acertadamente, ya ha resaltado la influencia comunitaria en la creación de normas internacionales.<sup>82</sup> Al respecto, el Profesor Torrent mencionó que el TLCUEM es un buen ejemplo de esta situación, donde el Consejo Conjunto del TLCUEM es el que adopta decisiones que serán implementadas en ordenamientos nacionales, tanto en los países europeos como en el mexicano.

En la cumbre de Lisboa de marzo de 2000, el Consejo Conjunto CE-México firmó la Decisión propia del Acuerdo Interino (2/2000).<sup>83</sup> Esta Decisión estableció una zona de libre comercio referente a las materias comerciales de competencia comunitaria (es decir, comercio de mercancías, compras al sector público y competencia), la cual entró en vigor el 1º de julio del 2000. Precisamente es esta fecha, cuando se considera que el TLCUEM entra en vigor, aunque solamente sea para los componentes comerciales mencionados previamente.<sup>84</sup>

---

82. Véase González García, J., *El Derecho Público Interno y el Derecho Comunitario* (a propósito del último libro de R. Alonso García, *Derecho Comunitario y Derechos Nacionales. Autonomía, integración e interacción*) en *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 20, núm. 60, (Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000), pp. 353-354.

83. Decisión 2/2000 del Consejo Conjunto CE-México, (2000/415/CE) DOCE (L 157/10) de 30.06.2000. También en esa fecha se firma la Decisión 1/2000 del Consejo Conjunto CE-México (2000/414/CE) relativa a la aprobación del Reglamento Interno del Consejo Conjunto DOCE (L 157) de 30.06.2000, pp.6-9.

84. El 15 de marzo de 2000 el Senado Mexicano emite un Dictamen que aprueba el Acuerdo Global y las Decisiones del Consejo Conjunto respectivas al Acuerdo Global e Interino (mismas que son firmadas el 23 y 24 de febrero de 2000 por el Consejo Conjunto), véase Comisiones Unidas de Relaciones Exteriores primera; y de Comercio, "Dictamen que aprueba el Acuerdo de Asociación Económica Concertación Política y Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos, por una parte y la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, por otra; y las

Un año más tarde se implementan las materias comerciales restantes del TLCUEM, aquellas que incorporaba la Declaración Conjunta de 1997. Es decir, las materias de competencia compartida de la CE con los EM (comercio de servicios, inversiones, propiedad intelectual y compras gubernamentales, más algunas cuestiones relativas a la solución de controversias). Esta implementación se hizo con la Decisión 2/2001<sup>85</sup>, misma que entró en vigor el 1º de marzo de 2001.<sup>86</sup>

A partir de la Decisión 2/2001, todas las disposiciones jurídicas, de naturaleza económica, política y de cooperación<sup>87</sup> del Acuerdo Global entraron en vigor.<sup>88</sup> Además, con la entrada en vigor de esta Decisión se concluye la vigencia del Acuerdo Interino, esto es debido a que se encontraba establecido, que al momento de aprobación legislativa del Acuerdo Global, el Acuerdo Interino sería substituido por un solo

---

Decisiones adoptadas por el Consejo Conjunto” (México D.F., Cámara de Senadores, 2000) p.65.

85. En esta fecha a través de Decisión 2/2001 del Consejo Conjunto UE-México de 27 de febrero de 2001 se aplican los artículos 6 y 9, la letra b) del apartado 2 del artículo 12 y el artículo 50 del Acuerdo de Asociación económica, concertación política y cooperación, véase Decisión 2/2001 del Consejo Conjunto UE-México, (2001/153/CE) DOCE (L 70/7) de 12.03.2001. Previamente se había emitido la Decisión 1/2001 del Consejo Conjunto UE - México (2001/152/CE) se establece el reglamento interno del Consejo Conjunto UE - México y el reglamento interno del Comité Conjunto UE - México DOCE (L 70) de 12.03.2001, pp.1-6.

86. Artículo 60 del Acuerdo Global

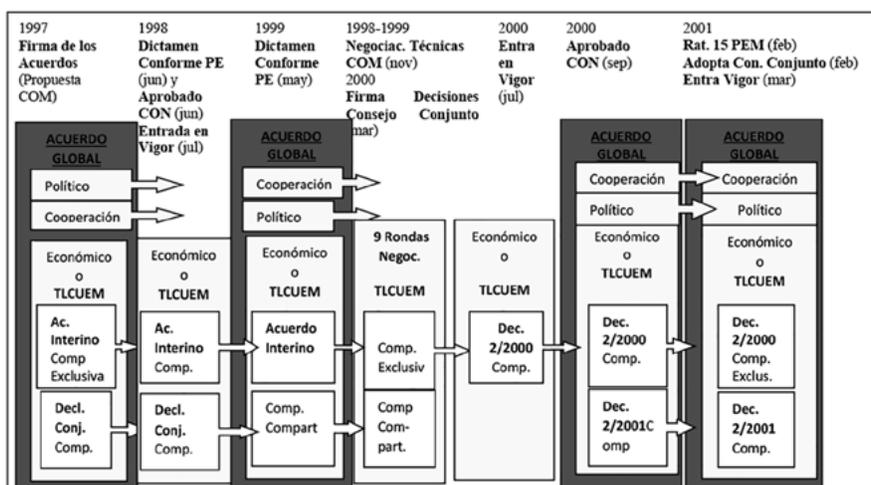
87. En la segunda oración del apartado 2 artículo 60 del Acuerdo Global señala que “La aplicación de los títulos II y VI quedará suspendida hasta la adopción, por parte el Consejo conjunto, de las decisiones previstas en los artículos 5,6,9,10, 11 y 12”. Y corresponde a los artículos 5 (comercio de mercancías), 6 (comercio de servicios), 9 (movimientos de capital y pagos), 10 (contratación pública), 11 (competencia), 12 (propiedad intelectual, industrial y comercial). Entraron en vigor tanto el título II correspondiente al Dialogo Político como el título VI correspondiente a la Cooperación, cuando se adoptaron las Decisiones 2/2000 y 1/2001 del Consejo Conjunto UE - México, ya que estas Decisiones abarcan las materias comprendidas en los artículos mencionados.

88. Reiter, J., “The EU-Mexico Free Trade Agreement: Assessing the EU approach to regulatory issues” in *Regionalism, Multilateralism and Economic Integration, the recent experience* ed. Gary P. Sampson and Stephen Woolcock (Honk Kong, The United Nations University, 2003) p.71.

acuerdo integral, es decir, pro el Acuerdo Global.<sup>89</sup> El Acuerdo Global pasó por una instrumentación legal tan compleja y distinta para cada una de las Partes del TLCUEM, desde su firma hasta su entrada en vigor, que para una mayor comprensión de lo anteriormente explicado, ayudará mostrarlo de manera gráfica. En los siguientes cuadros se muestra el proceso de celebración desde el punto de vista Comunitario Europeo y del Mexicano.

Aunque todas las disposiciones del segmento económico están en vigor existían obligaciones que requerían de una Decisión específica que detallara su contenido específico. Con lo cual, ambas partes tuvieron que acordar Decisiones Conjuntas que implementaron el TLCUEM 1.0 y que serán objeto de un estudio posterior. A continuación, se presentan algunos comentarios finales a modo de conclusión del presenta artículo.

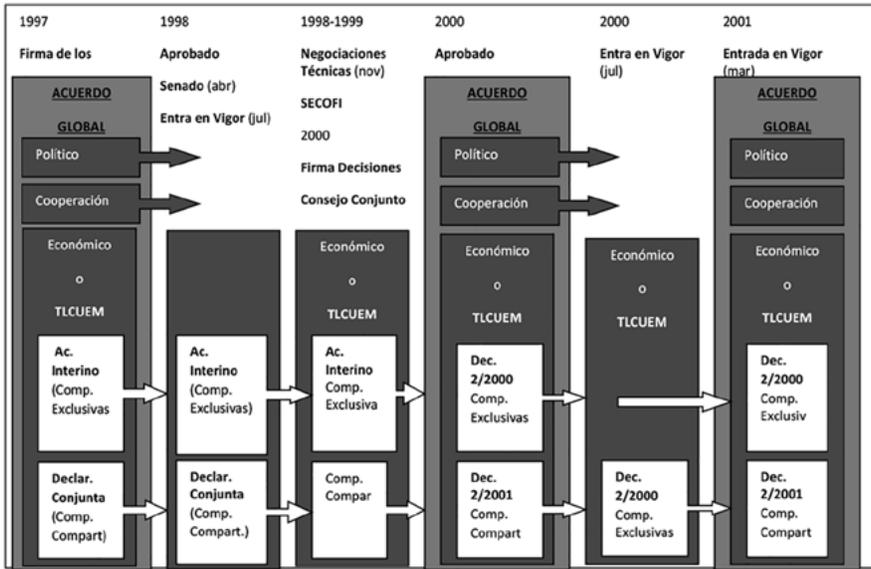
Cuadro 1. Proceso de la UE de celebración del Acuerdo Global<sup>90</sup>



89. Artículo 16 del Acuerdo Interino, DOCE (L/226/28) de 13.08.1998.

90. Fuente: *Elaboración propia*

Cuadro 2. Proceso Mexicano de celebración del Acuerdo Global<sup>91</sup>



Fuente: Elaboración propia.

## Conclusiones

Desde 1975 se comenzó a construir oficialmente, la relación entre México y la UE. En ese entonces obedecía a cuestiones meramente políticas, pero conforme el mundo se fue perfilando conforme las políticas neoliberales, tanto México como la UE, profundizaron sus relaciones hasta un nivel comercial. Ambas partes han hecho esfuerzos incalculables para conseguir una eliminación de obstáculos arancelarios y no arancelarios para bienes y servicios que participan en el comercio que atraviesa sus fronteras. Esta relación, no se hubiera podido llevar a cabo sin la base jurídica sólida que los negociadores de ambas partes,

91. Fuente: Elaboración propia

en materia jurídica han construido. Este artículo muestra esto ha significado toda una proeza.

Este artículo expuso la naturaleza del TLCUEM, comenzando por los antecedentes históricos y siguiendo con la evolución de sus relaciones económicas-políticas-comerciales. En el mismo sentido, se resaltaron las razones que motivaron a ambas Partes para llegar a la firma de los instrumentos que integran el Acuerdo Global. También se explicó que los Acuerdos Interinos de los TLC que la UE firmaba con terceros países eran precisamente los que contenían las disposiciones comerciales.

De forma expresa y gráfica, se mostró la compleja arquitectura negociadora necesaria para que un país tercero llegará a concluir un Tratados de Libre Comercio con la UE. Esto toma relevancia para comprender porque anteriormente, tomaba tantos años negociar un TLC con la UE ya que era necesaria la aprobación de cada uno de los Parlamentos de los Estados Miembros si se incluían temas relacionados a servicios e inversión. También cabe destacar, que, en la actualidad, al entrar en vigor la Constitución Europea, este proceso cambió y para el TLCUEM 2.0. ya tiene competencia comunitaria para negociar y aprobar la materia de servicios e inversión.

Se demostró que firmar un Acuerdo con México en 1995, los motivos de la UE eran mayormente políticos que económicos. Para México sus razones eran mayores y más fuertes en el ámbito económico, que, en el político, teniendo como principal objetivo de conseguir una mayor eliminación de barreras arancelarias que la otorgada en la OMC. Sin embargo, durante la existencia del TLCUEM 1.0, el comercio con Europa creció exponencialmente, y ahora ambas partes estaban convencidas que modernizarlo era vital para fortalecer aún más esta relación

Con la modernización del TLCUEM 1.0 con el TLCUEM 2.0 existe una simplificación respecto de los textos jurídicos, es relevante conocer la historia jurídica de la primera versión de este TLC, para lograr

comprender la evolución de la relación comercial entre ambas partes. Ahora que su instrumentación jurídica es más sencilla de entender, más completa en cuanto a las materias incluidas y más profunda respecto a sus compromisos, es prioritario que el TLCUEM 2.0 entre en vigor a la brevedad posible, para que ambas partes y los consumidores de estas, se beneficien de este contenido actualizado.

No olvidemos también que tanto la UE representa un contrapeso político para México respecto de EUA como México un trampolín comercial y de inversión para que las empresas de la UE tengan acceso al mercado de EUA. Convirtiendo en más urgente la entrada en vigor de la nueva versión del TLCUEM 2.0.

Como se observó, México ha sido punta de lanza entre los países en desarrollo latinoamericanos para tener TLCs con economías desarrolladas, siendo el caso de EUA, Canadá y sin lugar a duda, la UE. Precisamente el hecho de que México tenga el ahora denominado TMEC, lo hace más atractivo para aquellos países desarrollados que no tienen TLC con EUA y Canadá.

## **Bibliografía**

### *Fuentes Primarias*

Legislación y Documentación Oficial

Legislación Europea

Dictamen 1/94 de 15.11.1994, sobre el Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio.

Decisión del Consejo 91/627/CEE relativa al Acuerdo marco de cooperación entre la Comunidad Económica Europea y los Estados Unidos Mexicanos -Declaraciones unilaterales- Canje de notas, DO (L 340) de 11.12.1991.

Legislación del Consejo Conjunto Unión Europea - México

Acuerdo de asociación económica, concertación política y cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y los Estados Unidos Mexicanos, por otra, DOCE (L 276) de 28.10.2000 pp. 44-60.

Acuerdo Interino sobre comercio y cuestiones relacionadas con el comercio entre la Comunidad Europea, por una parte, y los Estados Unidos Mexicanos, por otra, DOCE (L 226) de 13.08.1998 pp. 25-30.

Acta final DOCE (L 226/31) de 13.8.98, pp. 31-49.

Decisión 1/2000 del Consejo Conjunto CE-México (2000/414/CE) relativa a la aprobación del Reglamento Interno del Consejo Conjunto DOCE (L 157) de 30.06.2000, pp. 6-9.

Decisión 1/2001 del Consejo Conjunto UE - México (2001/152/CE) se establece el reglamento interno del Consejo Conjunto UE - México y el reglamento interno del Comité Conjunto UE - México DOCE (L 70) de 12.03.2001, pp. 1-6.

Decisión 2/2001 del Consejo Conjunto UE-México, (2001/153/CE) DOCE (L 70) de 12.03.2001, pp. 7-50.

## *Fuentes Secundarias*

### *Libros*

Tratados de Libre Comercio

Alonso G., R. (1997). *Tratado de Libre Comercio, Mercosur y Comunidad Europea*. Madrid: McGrawHill, p.177.

Blanco Mendoza, H. (1993). *Las negociaciones comerciales con el mundo*. México: FCE, p.143.

— (2003). *Las relaciones comerciales multilaterales de México y el Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea*. México: Universidad Iberoamericana y Universidad Nacional Autónoma de México, p.237.

Preciado Coronado, J. (2001). *Las cumbres del asimétrico triángulo del Atlántico, América latina frente a Estados Unidos y la Unión Europea*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, p.286.

- Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) (2001). *Trade Liberalization policies in Mexico*. Paris: OECD, p.157.
- Rosas M. *México y la política comercial externa de las grandes potencias*. México. Castillo de la Torre, F. (2001). *El control judicial de los Acuerdos Internacionales de la Comunidad Europea*. Madrid: Dykinson, p.238.
- Conde López, F. y Hurtado Ocaña, I. (2000). *Política comercial de la Comunidad Europea*. Madrid: Ediciones Pirámide, p.210.
- Elsig M. (2002). *The EU's Common Commercial Policy, Institutions, interests and ideas*. England: Ashgate, p.196.
- Pelecha Zozaya Francisco. (1999). *El origen de las mercancías en el régimen aduanero de la Unión Europea*. Madrid: Marcial Pons, p.145.

### Artículos

#### Tratados de Libre Comercio

- Blanco, H. (2000). “Relaciones hispano-mexicanas y el Acuerdo de Asociación con la UE” en *Comercio Exterior*, núm. 12. México: Bancomext.
- Chabat, J. (1997). “La nueva agenda internacional y la política exterior mexicana” en *La Política Exterior de México, enfoques para su análisis*. México: El Colegio de México, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, pp.103-118.
- Estevadeordal, A. y Suominen, K. (2007). “Acuerdos Comerciales Regionales y Cooperación Económica Global” en Bouzas R. ed., *Después de Doha: la agenda emergente del sistema de comercio internacional*. Madrid: Marcial Pons, pp.59-104.
- Luna, M. (1999). “Objetivo y fines del Tratado de Libre Comercio entre México y la Unión Europea, situación actual y futuro de las Rondas de Negociaciones” en *PEMEX LEX - Revista Jurídica Petróleos Mexicanos*, núm. 135-136. México: Petróleos Mexicanos, pp. 13-19.
- Méndez Escobar, F. (1995-1996). “La política de la Unión Europea hacia América Latina: el caso de México” en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 49. México: Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, pp.91-122.

## Unión Europea

González García, J. (2000). El Derecho Público Interno y el Derecho Comunitario (a propósito del último libro de R. Alonso García, Derecho Comunitario y Derechos Nacionales. Autonomía, integración e interacción) en *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 20, núm. 60. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp.351-357.

Marín, M., “La política de la UE hacia los países en vías de desarrollo de Asia, América y el Mediterráneo” en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, núm. 2 (Madrid, IUDC-UCM, 1998) pp.7-17.

## *Fuentes Electrónicas*

### Legislación

European Commission, EU Trade Agreements 2021, disponible en: Negotiations and agreements - Trade - European Commission (europa.eu)

European Commission New EU-Mexico agreement, The agreement in principle (Brussels, 23 April 2018), disponible: 07 noviembre 2021: [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/april/tradoc\\_156791.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/april/tradoc_156791.pdf)

OEA, Sistema de Información sobre Comercio exterior, Recuperado en 06, noviembre 2011 de Sitio web: [http://www.sice.oas.org/agreements\\_s.asp](http://www.sice.oas.org/agreements_s.asp)

# Propuesta de la Contraloría Electoral Ciudadana (CEC) para la fiscalización del financiamiento a los Partidos Políticos

Proposal of the Citizen Electoral Comptroller for auditing Political Parties financing

Ernesto Gerardo Castellanos Silva

Doctor en Derecho Constitucional, por la Universidad de Guadalajara.  
Correo electrónico: castellanos.silva@sems.udg.mx, Universidad de Guadalajara.  
ORCID 0000-0001-8709-2152

Francisco Mendoza Sepúlveda

Doctorante en MASC por la Universidad Autónoma de Nuevo León.  
Correo electrónico: francisco@glenfirm.com, Universidad de Guadalajara.  
ORCID 0000-0001-6362-5380

**RESUMEN:** Como organizaciones diseñadas para canalizar y centralizar la administración de recursos políticos y económicos, los partidos políticos se han mantenido como poderosos actores en los sistemas democráticos contemporáneos. En México, este enorme poder que detentan los partidos ha derivado en décadas de reformas y cambios institucionales para la regulación de sus facultades y limitaciones. Luego de que el financiamiento público a los partidos se elevara a rango constitucional en 1996, la fiscalización y transparencia de recursos ha sido una de las principales tendencias en el estudio sobre el funcionamiento del sistema electoral de nuestro país. Si bien desde su creación como ente autónomo-

**ABSTRACT:** As organizations designed to canalize and centralize the administration of political and economic resources, political parties have remained powerful actors in contemporary democratic systems. In Mexico, this enormous power held by parties has led to decades of reforms and institutional changes in order to regulate their faculties and limitations. After public financing of political parties was elevated to constitutional rank in 1996, the auditing and transparency of resources has been one of the main trends in the study of the functioning of the electoral system in the country. Although since its creation as an essential autonomous entity the current National Electoral Institute (INE) has represen-

Recibido: 15 de febrero 2021. Dictaminado: 27 de marzo de 2021

mo esencial el actual Instituto Nacional Electoral (INE) ha representado un gran avance en materia de gestión electoral y autonomía institucional, este órgano no contempla las atribuciones y capacidades suficientes para monitorear y auditar eficazmente el financiamiento que circula hacia y desde los partidos políticos.

Por medio de una revisión de la actual estructura jurídica del sistema electoral mexicano, tanto de los órganos que lo componen como de sus facultades, este artículo encuentra necesaria la creación de un organismo autónomo con autoridad para regular el control general de las finanzas de los partidos, por lo que, además, se propone la creación de la figura de un Contralor Electoral Ciudadano (CEC) que sustituya la actual Unidad Técnica de Fiscalización dependiente del Consejo General del INE. La pertinencia de esta investigación radica en un enfoque poco convencional sobre la socialización e institucionalización de la gestión de la actividad económica de los fondos públicos y privados de los partidos políticos.

Se concluye que, si bien resulta indispensable garantizar una mayor eficacia en la regulación fiscal de los partidos, la implementación y fortalecimiento de nuevas figuras jurídicas en el proceso de institucionalización y transparencia, está sujeta a la comprensión y respaldo de todos los sectores e instituciones a nivel nacional y local. Este apoyo generalizado debe ir acompañado de la adopción de una perspectiva promotora de la autonomía de las instituciones y su imperante

ted a great advance in terms of electoral management and institutional autonomy, this organization does not have sufficient powers and capacities to effectively monitor and audit the financing that flows towards and from political parties.

By reviewing the current legal structure of the Mexican electoral system, both the organizations that compose it and their faculties, this article finds necessary the creation of an autonomous institution with authority to regulate the general control of the parties' finances, for that reason, the creation of the figure of an Electoral Comptroller is proposed by this investigation in order to replace the current Technical Auditing Unit under the General Council of the National Electoral Institute. The relevance of this research lies in an unconventional approach to the socialization and institutionalization of the management of the economic activity of public and private funds of political parties.

It is concluded that, although it is essential to guarantee greater efficiency in the fiscal regulation of parties, the implementation and strengthening of new legal figures in the process of institutionalization and transparency is subject to the understanding and support of all social sectors and institutions at the national and local levels. This generalized support must be accompanied by the adoption of a perspective that promotes the autonomy of the institutions and their imperative task of accountability to the citizenry.

tarea de rendición de cuentas a la ciudadanía.

**Palabras clave:** Partidos políticos; financiamiento; organismo autónomo; Contralor Electoral Ciudadano.

**Keywords:** Political parties; financing; autonomous organization; Citizen Electoral Comptroller.

---

**SUMARIO:** INTRODUCCIÓN / I. FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. / II. PROPUESTA DE LA CONTRALORÍA ELECTORAL CIUDADANA. / ESTRUCTURA ORGANIZATIVA. / CONCLUSIONES

---

## **Introducción**

Los males que los partidos políticos puedan acarrear a la democracia tienen su curación en la democracia misma y mediante procedimientos democráticos, y no fuera de ella: la tendencia hacia la oligarquía y la burocratización no es irreversible. (Ostrogorski, 2008, p. 17).

Los partidos políticos son agrupaciones donde los individuos se asocian con la finalidad de competir por el poder y acceder a él, dentro del marco jurídico electoral, para poder ganar las elecciones. Pueden rastrearse los antecedentes de los partidos políticos, desde los clubes de oratoria, desde las facciones con preferencias encontradas entre sí, así como las sectas (los clubes y facciones) de izquierda y derecha. Para Maurice Duverger, *“los partidos políticos son organismos cerrados, disciplinados, mecanizados, a esos partidos monolíticos, cuya estructura se parece exteriormente a la de un ejército, pero los medios de organización son más flexibles y más eficaces, descansando en un adiestramiento de las almas, más que de los cuerpos”* (Duverger, 1990, p. 378). Para Kitschelt, *“los partidos [...] son sistemas de conflicto con sub - coaliciones de activistas que abogan por diversas estrategias y objetivos [...]; entonces, no son organizaciones uniformes ni homogéneas. Por el contrario, son sumamente complejas y heterogéneas”* (Kitschelt, 1989, p. 47).

Estos grupos nacen, crecen, evolucionan y se sostienen gracias a los beneficios que generan de forma intrínseca al coordinarse de manera conjunta desde el momento de tomar decisiones, al interior del partido, una vez que gana las elecciones, al ocupar cargos en los órganos de gobierno y durante la organización de las subsiguientes campañas electorales; tales beneficios se traducen en cargos públicos, en la definición de políticas públicas como órganos de gobierno, que inciden en el favorecimiento de los miembros que van formando cepas en dichas estructuras de toma de decisiones políticas.

Pero no todos los beneficios son para los políticos; principalmente esos beneficios están dirigidos a los votantes, y simpatizantes del partido. Sin su elección, sería nulo el esfuerzo que, a ultranza, se estarían dirigiendo a través de las campañas enfocadas al gran electorado.

El vocablo “partido” proviene del verbo latino “*partire*”, que significa “dividir”. Dicha palabra, sin embargo, no se incorporó sino hasta el siglo XVII, lo que implica no haber pasado a la literatura política directamente de latín (De Andrea Sanchez, 2002); también aplica el término “secta”, proveniente del latín “*secare*”, que significa cortar o dividir, como un vocablo que está íntimamente ligado a la palabra “partido”; No obstante, a lo anterior, también dicho vocablo, significaba fundamentalmente “parte”, palabra que por su propia naturaleza, no tiene una carga necesariamente negativa. Tiempo después, el vocablo “parte”, surge en el idioma francés como “*partager*”, que significa compartir, y pasa al inglés como “*partaking*” o “*partnership*” (participación). En ese sentido, cuando la palabra “parte” se convierte en “partido”, la definición se vuelve ambigua y significa compartir, como consecuencia de la vinculación con la palabra inglesa, participación.

Sin embargo, en este concepto etimológico, y por medio de la evolución de la palabra “partido”, se destaca que el primer pensador político quien realmente definió y terminó con la confusión conceptual de la palabra “partido” fue Edmund Burke, quien aclaró que, mientras

el “partido” se inclina por buscar el bien nacional, la “facción” tiende claramente a buscar favorecer intereses individuales, y por lo tanto señala que *“un partido es un cuerpo de hombres unidos para promover, mediante su labor conjunta, el interés nacional sobre la base de algún principio particular acerca del cual todos estén de acuerdo”* (Sartori, 1976, p. 36). Empero, los fines requieren medios, y los partidos son “los medios adecuados para permitir a esos hombres poner en ejecución sus planes comunes, con todo el poder y toda la autoridad del Estado” (Sartori, 1976, p. 36).

El financiamiento público para los partidos políticos en México se reglamenta en la Constitución Política; se compone básicamente de 2 rubros: 1) Los fondos destinados al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, y se determina de manera anual, aplicando los costos mínimos de campaña calculados por el órgano superior de dirección del INE, el número de senadores y diputados a elegir, el número de partidos políticos con representación de las cámaras del congreso de la unión y la duración de los campañas electorales. El 30% de la cantidad total que resulte de acuerdo con lo anterior, se distribuye entre los partidos políticos de forma igualitaria y el 70% se distribuye entre los mismos, de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieran tenido en la elección de diputados inmediata anterior; y 2) Mediante actividades tendientes para la obtención del voto durante los procesos electorales, con el equivalente a una cantidad igual al monto del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en este año y se reintegra un porcentaje de los gastos anuales que erogan los partidos por concepto de actividades de educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las actividades editoriales. (Alcántara, 2003, p. 381).

Como fuentes alternas de financiamiento para los partidos políticos, tal y como se desprende del artículo 49 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, también existen los siguientes:

- Militancia: aportaciones obligatorias, tanto ordinarias como extraordinarias de sus militantes, aportaciones de organizaciones sociales, cuotas ordinarias y personales que los candidatos aportan exclusivamente para las campañas electorales;
- Simpatizantes: aportaciones o donativos, en dinero o en especie, realizadas espontáneas voluntarias y libres, por personas físicas y/o morales mexicanas, con residencia en el país;
- Autofinanciamiento: ingresos que los partidos políticos obtienen a través de la promoción de sus actividades, tales como conferencias, espectáculos, juegos, sorteos, ventas de ediciones, de bienes, etc;
- Rendimientos Financieros: creación de fondos de inversión o fideicomiso con el patrimonio de los partidos políticos o con las aportaciones que reciban de la militancia y o de simpatizantes.

Estas fuentes alternas de financiamiento son posibles, dado que por ley en México es válido que los partidos políticos se asistan de financiamiento privado; la tarea de recaudar fondos privados les permite tener más cercanía con los ciudadanos, no sólo a través del voto, sino a través de sus aportaciones. La Constitución Política en su artículo 41, fracción II, inciso c), prevé las reglas para hacer uso de dicho financiamiento; se establecen límites a los montos y modalidades por las cuales es legítimo recibir dinero de los particulares. Las reglas son muy claras: ningún partido político puede obtener una suma superior por financiamiento privado, a la que recibe por financiamiento público. Las donaciones de carácter privado no pueden sumar más del 10% de la bolsa de recursos públicos ordinarios otorgada al conjunto de partidos, y ninguna persona de manera individual, puede hacer una aportación mayor al 0.05% del financiamiento público a los partidos en su conjunto. (Navarro, 2005, pp. 64-65).

No obstante, de que la democratización de las instituciones electorales es un fenómeno reciente en México, los partidos políticos si-

guen teniendo mucha fuerza. Esto se debe a que las instituciones que regulan la competencia electoral por los cargos a votar y ser votados, son en este momento, el resultado de décadas de reformas electorales, hacen de los partidos políticos las organizaciones más sólidas para desarrollar carreras políticas largas y exitosas en el país (Nacif, 2006).

Una circunstancia que genera disciplina partidaria y en la visión de la carrera política personal de los actores que conforman los partidos políticos, es la forma de financiamiento de las campañas electorales. En ese sentido, Giovanni Sartori señala que

un partido puede disciplinar a sus miembros si se cumple alguna de las siguientes condiciones: a) la existencia de una organización partidista desde los niveles directivos hasta las bases -a diferencia de una creada por el candidato-, sin la cual el candidato no puede triunfar; b) que el dinero político sea canalizado principalmente a través del partido y que no llegue directamente al candidato. De otra manera, un representante que es elegido con su propia organización y su propio dinero, no está controlado por su partido (Sartori, 1994, p. 208).

En la actualidad, existen serios y complejos problemas sociales y políticos que necesitan ser acotados por la legislación electoral, y que justifican la creación de la figura de un CEC autónomo e independiente, en los países democráticos contemporáneos; tal y como lo describe el ilustre teórico Francisco J. de Andrea Sánchez, los problemas más evidentes, en países como el nuestro son, a saber, los siguientes:

a) Los escándalos políticos; b) La falta de principios éticos y morales que contengan a la política; c) los crecientes gastos de las campañas políticas necesarias para acceder a los cargos electorales en un mundo de creciente complejidad tecnológica y mediática, d) la influencia perniciosa de la delincuencia organizada en las actividades políticas contemporáneas, y e) la existencia de grandes capitales corporativos o individuales que en plena globalización de la economía mundial, buscan

favorecer sus intereses económicos mediante contribuciones desproporcionadas a las campañas y partidos políticos (De Andrea Sanchez, 2002, p. 239).

En ese orden de ideas, la contención y supervisión de la aplicación de los recursos públicos y privados antes, durante y al cierre del desarrollo del proceso electoral, deberá estar a cargo de una figura dotada de independencia jurídica, presupuestal y financiera, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que deberá estar amalgamada de diversas herramientas jurídicas para regular y controlar los anteriores fenómenos sociales previamente descritos: el CEC. Con su implementación, deberá buscar el cumplimiento de los siguientes objetivos:

1. La limpieza y transparencia del proceso político-electoral y de las campañas electorales;
2. Detener y revertir la escalada de gastos injustificados;
3. Reducir la competencia desleal o injusta entre partidos y candidatos, así como los candidatos independientes;
4. Disminuir cualquier influencia excesiva de los contribuyentes sobre los políticos;
5. Impedir la supeditación de los tres poderes constituidos a los intereses de la delincuencia organizada, y
6. Salvaguardar la soberanía nacional.

La certeza en los procesos democráticos, como un bien intangible que obtiene la sociedad, a través del reforzamiento día a día de una democracia transparente y consolidada, al irse generando proceso electoral sobre proceso electoral, puliendo y mejorando las herramientas legales que, sobre la marcha, la realidad contrasta mediante el derecho dado, y el derecho dándose, al implementar los mecanismos fidedignos para lograr la fiscalización real del financiamiento para la creación y el correcto desempeño de los partidos políticos, ya sea los existentes o los de nueva creación, a través de los recursos públicos. De igual

manera, la figura del CEC no será la panacea al equilibrio, certeza y transparencia que debe de tener el proceso electoral en cuestión, pero deberá ser una figura que tendrá que ser fortalecida con el compromiso de todos los actores políticos, y de todas las instituciones involucradas en la vida democrática del país, desde la autoridad administrativa como ente desarrollador de las elecciones, hasta la última instancia de la autoridad jurisdiccional, validando la autonomía y fortaleza fiscalizadora del CEC, donde el nuevo paradigma de la reforma electoral en materia de financiamiento y fiscalización de los partidos políticos, desde el aspecto público y privado, el rediseño de los mecanismos de fiscalización de las campañas de los partidos políticos, los topes de gastos de campaña de dichos partidos, y lo relativo a las prerrogativas con que cuentan en radio y televisión, sean las armas de las que se le doten para evitar el avasallamiento de las grandes corporaciones políticas, tratando de ecualizar la participación de los partidos políticos de nueva creación, así como de los candidatos independientes, con escasos recursos públicos.

## **Financiamiento de los partidos políticos**

Como es bien sabido, el financiamiento de los partidos se elevó a rango constitucional en nuestro país, con la reforma de 1996, situación que fue implementada en las nuevas fórmulas de financiamiento público a los partidos, en el artículo 41, base II.

Los recursos provenientes del financiamiento público y el uso de las prerrogativas se encuentran a disposición de los dirigentes nacionales de los partidos, mas no así de los candidatos. El financiamiento de las campañas en una legislación actual no está diseñado para que los candidatos dispongan de dichos recursos, y como consecuencia ser autónomos en el control de sus gastos; por el contrario, están diseñados dichos financiamientos para que los dirigentes de los partidos

puedan ejercer un férreo control sobre las campañas y los candidatos en turno. En ese sentido, son precisamente los dirigentes nacionales de los partidos, los que disponen en última instancia el uso y repartición de estas prerrogativas, con la firme intención de lograr mantener el control partidario, y optimizar la rentabilidad electoral. Es por eso, que la centralización de las prerrogativas provenientes del financiamiento público, en contraste con las limitaciones del financiamiento privado, no dejan de ser una herramienta muy útil de influencia en las expectativas de los miembros del partido para promocionar las carreras políticas individuales. Es dable, entonces, que exista la premiación a los legisladores que muestren cooperación con el proyecto de los líderes partidistas en turno, y segregar a aquellos que se aparten de la misión y la visión de la dirigencia, tal y como lo describe atinadamente el Dr. Moisés Pérez Vega (Pérez Vega, 2006, p. 88).

En dicha reforma, con la modificación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE),

los medios de impugnación se derogan del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y se crea la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; asimismo, se cambia al Tribunal Federal Electoral como un órgano jurisdiccional autónomo, para dar cabida en la estructura, con motivo de la división de poderes, al Tribunal Electoral, al Poder Judicial de la Federación, y se suprime en forma definitiva la existencia del Colegio Electoral, para la calificación de la elección del Presidente de la República, dejando tal responsabilidad a dicho Tribunal (Corona Nakamura, 2010, p. 160).

Es un aspecto relevante que, para conservar el registro como partido político en dicha reforma de 1996, bastaba con que en una sola elección no alcanzaran el 2% de su padrón para perder el registro como partido político nacional. De igual manera, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) establecía que el

partido político que perdiera su registro no podría volver a solicitarlo, si no hasta después de transcurrido un proceso electoral federal ordinario, contemplando además que el porcentaje necesario para tener representación en el Congreso de la Unión, debería corresponder al mismo 2% de la votación a nivel nacional.

Actualmente, en la Ley General de Partidos Políticos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de 2014, en su Título Quinto, artículos 50, 51 y 52, que es el tocante al financiamiento público, no se contempla un organismo externo e independiente del INE, que realice las actividades esenciales de financiamiento de los partidos políticos, a saber:

- Lograr que los partidos políticos estén protegidos tanto de presión del crimen organizado, así como de las cúpulas fácticas empresariales, lo que generaría dependencia y subordinación financiera y ética;
- Se garantice el principio de equidad en las condiciones de contienda, al generar equilibrio en el mecanismo de financiamiento y acceso a los espacios en los medios de comunicación para generar una competencia objetiva;
- La transparencia de las operaciones financieras de los partidos políticos, la fiscalización de su flujo de efectivo y de apoyo en dinero y en especie, por tratarse de garantizar la premisa mayor, el interés público;
- Generar fórmulas sencillas para la asignación de los recursos de campaña y lograr con ello el reparto más equitativo para la contienda electoral;
- Determinar los topes de campaña a los gastos de los partidos, logrando con ello el Fair Play electoral, limitando el abuso y dilapidación de los recursos;

- La reglamentación férrea de las contribuciones privadas a los partidos políticos, con sus restricciones y prohibiciones expresas en la ley, además de eliminar las contribuciones anónimas;
- La obligación de la rendición de cuentas, presentación de informes contables anuales, balance de resultados y proyección de ejercicios de presupuestos anuales, con la finalidad de detectar disparidades electorales en la contienda, mediante la fiscalización de los recursos públicos.

Tal y como lo señala el doctor José Woldenberg,

varios elementos resultan indispensables para el andamiaje legal: 1) el compromiso del Estado para proveer de recursos suficientes y razonables a los partidos políticos, por vías transparentes y públicas, y por fórmulas claramente determinadas; 2) que esta asignación propicia un reparto más equitativo del dinero público, para que el mismo sea un factor de competitividad (Woldenberg, 2006, p. 26).

El modelo actual del órgano de fiscalización del financiamiento de los partidos políticos con el que cuenta la Ley General de Partidos Políticos y su Reglamento, se ve plasmado en la Unidad Técnica de Fiscalización, dependiente del INE, y no corresponde a las necesidades actuales del ecosistema electoral; es decir, las facultades otorgadas en la ley y en el reglamento, están viciadas de independencia decisoria y presupuestaria.

El esquema de financiamiento de los partidos políticos determinará la autoridad pública del CEC, ya que la intervención que haga o no, en los fondos públicos, determinará el compromiso de las cuentas públicas y la legal verificación de la procedencia de dichos fondos, más allá de cualquier otra cuestión. Si el financiamiento es totalmente público, no existe duda de la necesidad del control del Estado; sin embargo, si el financiamiento es mixto, deberá desentrañarse cuál es la porción que

merece la supervisión del Estado, o si este control deberá realizarse sobre el todo o sólo en parte del financiamiento en general, y en su defecto si se trata de un financiamiento privado, no tendría ninguna razón de ser el compromiso de los fondos estatales y como consecuencia, viendo los diferentes escenarios se tendría que discernir si dicho control presupuestario partidista le corresponderá a un ente estatal especial que ya exista, como es el caso de lo que dispone el numeral 2 del Reglamento de Fiscalización del INE, que tiene como premisa mayor, la de establecer las reglas relativas al sistema de fiscalización de los ingresos y egresos de los recursos de los partidos políticos, así como los mecanismos de máxima publicidad para tal efecto, en ese orden: al Consejo General, a la Comisión de Fiscalización, a la Unidad Técnica de Fiscalización, a los Organismos Públicos Locales y sus instancias responsables de la fiscalización, todos los órganos dependientes del INE, o de una figura jurídica a ser creada, tal y como se propone en esta ponencia, denominada CEC, con legalidad, certeza, imparcialidad, objetividad, independencia (administrativa, financiera, económica y presupuestal) y máxima publicidad, como principios rectores en la contribución de la democracia de las instituciones contemporáneas.

El sistema más adecuado e igualitario para un correcto desempeño en un campo de equilibrio institucional, en el que puedan coexistir el financiamiento público y el privado, debe de ser entendido como legítimo para que una institución oficial se encargue de controlar de manera efectiva la regulación en la forma de obtención de los fondos y del financiamiento de los partidos políticos.

El tener acceso a dicho financiamiento es un privilegio y un factor de diferencia respecto de otras asociaciones de ciudadanos (que no sean partidos políticos). Estos presupuestos son privilegios previstos en la ley y que, bajo ninguna circunstancia serán entregados a asociaciones civiles que no cumplan con los requisitos de conformación de un partido político.

Como lo disertan magistralmente Alicia Pierini y Valentín Lorences,

los fines u objetivos de los partidos políticos se alejan per sé de cualquier otra asociación, por noble que sea su ideario. Todo partido tiene en mira la obtención de una porción de poder, lo más amplia posible, para acceder a las más altas magistraturas de la nación; los ciudadanos, por medio de sus representantes, deben empeñar todos los esfuerzos necesarios para detectar todo tipo de anomalía en el desenvolvimiento de los partidos políticos, siendo la presente una política eficaz tendiente a conocer las actividades de los mismos y a obtener mayor información para un más eficaz voto, dejando de lado propuestas “sábanas” y candidatos “productos” y vacíos del menor contenido ideológico (Pierini; Lorences, 1999, p. 208).

La autoridad pública del CEC deberá tener acceso a toda la información necesaria para regular el control general de las finanzas de los partidos, ya que en esta era de las tecnologías de información y comunicación, los archivos digitales deberán ser de fácil acceso e inmediata consulta para toda la comunidad electoral, dentro de los principios rectores de la máxima publicidad, sin necesidad de mantener un interés diferente a éste, ya que *“los fondos, aunque sea en forma difusa, que manejan los partidos le pertenecen al pueblo”* (Pierini; Lorences, 1999, p. 209).

Los partidos políticos gozan de total independencia tanto del aspecto ideológico como en el político, así como en el destino general de los fondos públicos de los que hacen uso y goce para llevar a cabo su campaña electoral; no obstante ello, al hacer énfasis en la necesidad de la existencia de un control en vía de fiscalización por medio de la figura del CEC, ello no significa una restricción a esa independencia partidaria, sino que tiende a dotar de transparencia al sistema electoral en su conjunto.

En el proceso de rendición de cuentas de los partidos políticos respecto del financiamiento público, podrá existir la justificación de que mantener dichos registros implicará la creación de una estructura administrativa onerosa; sin embargo, este proceso de transparencia y máxima publicidad brindará certeza y racionalidad interna del gasto público. La ciudadanía se merece esta rendición de cuentas, ya que se insiste, dichos aportes provienen de los impuestos que la misma ciudadanía genera.

Ninguna estructura de carácter político que no pueda transparentar y rendir cuentas de sus financiamientos públicos, deberían participar en la elección inmediata siguiente. Si no tiene dicho partido, la intención de cumplir con la obligación de transparentar sus finanzas internas, dicho partido político adolece de toda autoridad ética para pretender acceder a la siguiente elección. La fiscalización de los fondos públicos destinados a las campañas políticas, se refieren a una investigación detallada de todos los conceptos que señala el propio Reglamento de Fiscalización del INE, lo que no incide en un menoscabo a la ideología ni a la libertad partidaria, sino que suma y abona a los principios rectores de certeza, independencia y máxima publicidad que deben de acatar no sólo las autoridades electorales administrativas, sino también los artífices de la democracia, como en este caso resultan ser, los partidos políticos. Se trata de dar la cara a la ciudadanía y mostrar las finanzas de los partidos de manera diáfana y en una caja de cristal, y no de un mero trámite administrativo contable, donde se pretenda acreditar el cumplimiento de las disposiciones fiscales, con los comprobantes digitales correspondientes, que en ocasiones redundan en compras de facturas o presentación de comprobantes fiscales apócrifos.

No se afectan derechos, privilegios o principios ideológicos de ningún partido político, cuando se requiere a su dirigencia para que entregue un informe detallado del origen de los fondos inherentes a la financiación de sus procesos y campañas electorales, como tampoco

se ocasiona un menoscabo o se trastoca un derecho humano cuando se le exige a cualquier persona física que presente su declaración de impuestos.

En ese orden de ideas, con mayor razón deberán informar con detalle del uso y destino de los recursos públicos, por estar fuera de su esfera personal, y tratarse de montos que, por ley, de inicio no les corresponde apropiarse, ya que tienen un destino predeterminado, y de salida, es un recurso que como partidos políticos, salvo que sea de autogestión, no les pertenece su apropiación, que no se trata de emolumentos ni de honorarios por servicios profesionales. En fin, se trata del control, no del destino concreto de los recursos, ya que no se obliga a la realización de determinadas conductas, si no a la nitidez y transparencia de las cuentas públicas.

La confianza ciudadana en los partidos políticos, se sintetiza en las experiencias obtenidas y expectativas deseadas, donde se ponen los intereses propios en manos de los demás en el cual se ve reducido el temor y la inseguridad, para alcanzar un beneficio mutuo. (Alatorre; Valdez, 2014, pp.183-210).

El financiamiento de los partidos políticos con recursos mayoritariamente de origen público y la percepción de su uso de manera abusiva por parte de sus dirigentes, ha generado un desprestigio de estos institutos y una mayor desconfianza ciudadana, lo que a su vez ha deteriorado también la confianza de los ciudadanos en la incipiente democracia mexicana. (Valdez; Huerta, 2018, pp. 309-331).

Si se lograran cambiar las reglas vigentes del financiamiento para los partidos políticos y modificar la fórmula de los recursos provenientes del sector privado, los partidos políticos estarían obligados a rendir cuentas claras oportunas y necesarias a la sociedad y a eficientar su gasto, teniendo como compromiso la creación de simpatizantes reales y de reclutamiento de nuevos miembros que pudieran aportar recursos

económicos para subsistir, sostenerse y transitar en esta sociedad. En ese escenario, se generaría un acercamiento real con la sociedad, disminuyendo el actual distanciamiento en el que se encuentran.

Existen consecuencias negativas con la dependencia excesiva que tienen los partidos políticos respecto del financiamiento público entre las que sobresalen:

la subordinación crónica respecto del Estado, descontento y crítica de la ciudadanía ante los escándalos financieros, la pérdida de contacto con la sociedad, la esclerosis de la maquinaria electoral para agenciarse recursos de fuentes privadas, la corrupción y la baja eficiencia en el uso de sus presupuestos. (Valdez; Huerta, 2018, pp. 309-331).

El CEC deberá apoyarse para ejercer sus facultades de comprobación en materia electoral, en empresas auditoras certificadas, de reconocida trayectoria nacional e incluso internacional, que respalden el contenido de las auditorías que se hagan a los estados financieros y balances contables, que con motivo del financiamiento de los partidos políticos, se presenten en sus procesos comprobatorios, ya que con ello se brinda una significativa aportación a la transparencia de los recursos públicos, y a la velocidad de cierre de las auditorías finales.

Es por ello, que la propuesta formal de esta ponencia, va en el sentido de sustituir a la Unidad Técnica de Fiscalización, dependiente del Consejo General del INE, para crear un organismo autónomo con autoridad pública, denominado CEC, que deberá ser seleccionado de la triple hélice de gobernanza (Gobierno-Academia-Sociedad Civil), dotado con las atribuciones suficientes para la instauración de procedimientos de responsabilidad, hasta la de ser coadyuvante del Fiscal General del Estado, en la presentación de denuncias por delitos en materia electoral. La justificación de su creación estriba en la necesidad imperiosa de detectar todo tipo de anomalías en el desenvolvimiento

de la gestión de los partidos políticos, por noble que parezca su ideario, ya que todo partido tiene como definición del éxito, la obtención de una porción de poder a ultranza. Es por tal antecedente, que la función de la propuesta del CEC va dirigida exclusivamente al análisis de la actividad económica de los fondos públicos y privados de los partidos políticos. El manejo de los recursos de los partidos políticos deberá estar institucionalizado como de carácter público, susceptibles de estar sujetos a inspección, fiscalización, pueden ser objeto de investigación, denuncia, de instauración de procedimientos administrativos de responsabilidad patrimonial, de suspensión de los derechos y prerrogativas como partidos políticos, de transparentar el financiamiento de las campañas por parte de este CEC, ya que los partidos políticos, son, por antonomasia, instituciones con fines de cosa pública.

La palabra independencia es sinónimo de libertad, de autonomía, que no depende de otro u otros, libre de injerencias en su actuar; Por independencia (administrativa, financiera, económica y presupuestal) debemos entender, en analogía de lo que dispone la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la disertación de la independencia económica: es necesario contar con los recursos económicos suficientes que permitan satisfacer los reclamos de justicia de un país con exigencias cada vez mayores;

Justicia y democracia no pueden ejercerse separadamente. No puede haber una sin la otra... No olvidemos que la justicia es el valor supremo de la libertad, de la democracia y de la estabilidad social. Para la salud social es más importante la justicia que cualquier otro bien de la vida. (Rodríguez, 2006, pp. 113 y 115).

En ese sentido, la figura del CEC debe tener independencia total y absoluta, como el principio rector fundamental en la operación de su actividad fiscalizadora; dada la racionalidad económica y burocrática que significa la creación de este ente, la envergadura de su actividad y

la trascendencia de sus resoluciones, la designación de la persona que funge como representante de la CEC, deberá ser realizada la propuesta de la Auditoría Superior de la Federación, de manera conjunta con la representación del Colegio Nacional de Auditores Certificados, o el órgano similar, en caso de no existir dicho colegio, y por último, con la aprobación de las Universidades más prestigiosas, tanto públicas como privadas en el país, en materia contable o en materia legal, y deberá ser ratificado por las dos terceras partes de la aprobación del Senado de la República. Deberá estar la designación fuera del alcance del poder ejecutivo en funciones, para evitar cualquier injerencia o transgresión a la independencia de su designación; lo anterior es dable, para efectos de evitar la inamovilidad del partido gobernante en turno, y con ello, permitir que la democracia siga sucediendo, sin contrapesos ni cortapisas, en este país.

Esta designación, una vez que sea protestada y que la persona a cargo de este nuevo ente, tome posesión del cargo, deberá efectuar una actuación directa para llevar adelante un control real efectivo e independiente; como lo señalan los tratadistas Alicia Pierini y Valentín Lorences, respecto del CEC,

sólo importa su vocación real para ser más transparentes las cuentas de los partidos políticos, lo cual, por su inmenso componente proveniente de la financiación pública, significa echar luz sobre el destino de las cuentas de todos... Permitir que agrupaciones, so pretexto de la falta de aportes públicos, se mantengan al margen del control y de la transparencia, implica reconocer por ley, la existencia de zonas oscuras y desigualdades incompatibles con el sistema democrático (Pierini; Lorences, 1999, pp. 218 y 219).

Lo anterior, generará el fortalecimiento de otro principio rector del INE: la certeza, ya que la comprobación de los recursos en las cuentas que se presenten gozará de todas las formalidades que las prácticas

contables internacionales deberán de reunir, por medio del trabajo de sus prestigiosas firmas en materia de contabilidad gubernamental electoral, lo que evitarán potenciales polémicas y futuras impugnaciones, evitando dilaciones procesales y que los mecanismos de comprobación no se traduzcan en sanciones ilusorias.

Las facultades de comprobación de las cuales en este momento está dotada la figura del Auditor Electoral, establece una rectoría pasiva y a petición de parte; es decir, la comprobación contable será correcta, salvo en el caso de que las mismas sean impugnadas, (por ejemplo, en el caso de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas REPAPs), tal y como lo señala el Reglamento de Fiscalización, en su artículo 137, que señala que la Unidad Técnica de Fiscalización podrá utilizar procedimientos de auditoría basados en pruebas selectivas, cuando lo indispensable para una real fiscalización de los recursos, es que se realicen análisis profundos de dichas comprobaciones, se haga el cruce de información y el arqueo de los comprobantes fiscales digitales, y en fin, que se realice la actividad investigativa real. En otras palabras, que sea una fiscalización formal, de manera continua y permanente, y no que sean facultades que se dejen al arbitrio de los partidos políticos y que sean de criterios auto-declarativos.

El órgano encargado de recibir las cuentas es, por atribución legal, el órgano de justicia competente en materia electoral. Desgraciadamente, está acotado de manera jurídica, y con carácter meramente de depositario, y no de investigador. La ley General de Partidos Políticos y su Reglamento de Fiscalización, señalan la obligación de la Unidad Técnica de Fiscalización, de recibir los datos y mantenerlos disponibles para conocimiento de los interesados, como repositorio de transparencia, lo cual no le da atribuciones de persecución, salvo denuncia a petición de parte, con motivo de la existencia de sospechas de comisión de alguna irregularidad, o algún ilícito electoral, apartándose del espíritu de su creación.

Dicho espíritu no alienta en modo alguno la creación o superposición de un sistema burocrático enmarañado, ni la yuxtaposición de funciones, ni la creación de nuevos entes burocráticos, ni siquiera la creación de un nuevo procedimiento administrativo que implique mayor costo financiero. Se trata lisa y llanamente de esculpir el ente ideal para llevar adelante la figura del CEC, y dotarlo de las herramientas jurídicas suficientes y ad hoc, para poder controlar, regular, supervisar, fiscalizar, y en su caso iniciar procedimientos de sanción de naturaleza administrativa, incluyendo facultades de coadyuvante con las autoridades competentes penales en materia de delitos electorales, pudiendo recibir denuncias, debiendo darles trámite por el cauce legal correspondiente, en sinergia con la Fiscalía General de la República, abarcando en esta dotación de facultades, la figura del tercero interesado para casos de interposición de juicios de amparo en materia electoral.

Sin embargo, las sanciones que este ente de creación novedosa pudiera instaurar, tienen una única modalidad, que es de tipo pecuniario; el CEC no puede ni debe tener competencia para limitar, suspender, quitar o restringir la actividad de ningún partido político, por graves y excesivas que sean las irregularidades detectadas en la supervisión de sus cuentas públicas. Si bien es cierto que, en el Reglamento de Fiscalización y de las atribuciones hasta en este momento otorgadas a la Unidad Técnica de Fiscalización del INE, se contemplan, en su artículo 203 y demás relativos, están previstos los gastos identificados a través de internet, más cierto resulta ser, que la tecnología va un paso adelante respecto de la legislación en la materia electoral; existe el antecedente de la última elección realizada en los Estados Unidos de América, de donde se desprende la idea de que hubiera habido una intervención rusa para cambiar el sentido de dicha elección, a través de robots programados, hackers rusos pagados y trolls trabajando desde otro continente, poniendo como consecuencia en tela de duda su legitimidad. Después de todo, Donald Trump ganó en el Colegio Electoral

por 304 votos a 224, pero perdió la votación popular por tres millones de votos. Y estas prerrogativas de partidos no están contempladas en la legislación mexicana, y están lejos de poder ser reguladas en la legislación electoral de nuestro país. (Jamieson, 2020).

Las dificultades más recurrentes en el derecho comparado, sobre la financiación y control de las cuentas de los partidos políticos, es el control real y efectivo de sus cuentas y de la eficacia de sus sanciones. Las sanciones que han sido propuestas por la Unidad Técnica de Fiscalización, y que han sido votadas por el Pleno del Consejo General del INE, tienen que ver con la indebida comprobación contable y financiera de los gastos de campaña y el rebase de los topes de campaña a dichos gastos; si el CEC no tiene autonomía independencia y certeza en sus resoluciones, la sanciones que emita serán inoportunas y poco efectivas.

En el caso de que las sanciones impuestas sean validadas por la autoridad judicial, en caso de ser impugnadas, entonces y sólo entonces, importarán multas, suspensiones parciales o totales de las aportaciones de carácter público, intervención de cuentas, revocación de asignaciones, embargo de bienes, denuncias penales y sanciones de carácter administrativo contra sus dirigentes; pero por cuantiosas que sean, de ninguna manera podrán generar sentencias y irrecurribles, que impliquen cancelación o pérdida del registro de cualquier partido político. La existencia de la Ley General en Materia de Delitos Electorales regula y tipifica la manera en que estas conductas antijurídicas, deberán ser atendidas ante las instancias correspondientes; es por ello, que dichas atribuciones deberán ser ajenas a la figura del CEC. Como toda normatividad en materia penal, se deberán enumerar de manera taxativa las conductas y las sanciones pertinentes, siempre que aquellas no configuren un delito, por lo que, bajo esta premisa mayor, el CEC sólo tendrá facultades de coadyuvar con la autoridad penal competente en dicha materia.

Se deberá poner especial énfasis en la creación de un procedimiento abreviado, certero y expedito, para que sus pronunciamientos y resoluciones sean determinantes, y no resulten en engroses de expedientes, con sentencias de aplicación ilusoria. Dichas resoluciones buscarán impedir la sistemática reproducción de procesos viciados, donde se genere el contubernio, el cohecho y la malversación, la aceptación de fondos ilegítimos o actividades similares por parte de los partidos políticos, sus representantes o partidarios, y que no se limite a ser una figura más, sin trascendencia en su creación, que sólo emita resoluciones, a manera de recomendaciones.

En el momento de que el órgano de control, con su actividad independiente, genere certeza, y las sanciones que emita, no sean de aplicación ilusoria o incierta, generará una trascendencia sin precedentes e incidirá en las decisiones futuras respecto de la preferencia del voto del electorado, la cual será directamente proporcional a sus niveles de transparencia.

La legitimidad establecida en la Constitución para acceder al triunfo en una elección, se desprende de la voluntad popular plasmada en mayoría de votos efectivos y no en cuentas, análisis matemáticos o contables. Pretender torcer el sistema implicará una actividad tan ilegítima como inconstitucional. (Pierini; Lorences, 1999, p. 225).

## **Propuesta de la contraloría electoral ciudadana**

La estructura propuesta para la CEC, será la de un órgano de carácter permanente, autónomo en su funcionamiento, independiente en sus decisiones, profesional en su desempeño, autoridad en la materia y dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, y como misión tendrá las facultades de supervisar y monitorear el financiamiento de las campañas electorales mediante el establecimiento de un sistema

de auditoría justo y no partidista; brindará atención a personas físicas y jurídicas, medios de comunicación, agencias de relaciones públicas, candidatos, partidos políticos, agrupaciones y organismos no gubernamentales (observadores políticos).

La CEC tendrá el deber de examinar y corroborar cada uno de los informes presentados por los funcionarios electos, aspirantes, candidatos y partidos políticos, sobre el financiamiento de sus campañas políticas y actividades de recaudación de fondos, entre otros. Asimismo, la CEC tendrá la responsabilidad de investigar todo tipo de denuncias ciudadanas sobre posibles violaciones a las disposiciones contenidas en el Reglamento de fiscalización, así como en el Reglamento de Procedimientos sancionadores en materia de fiscalización, y auditar las campañas de todos los candidatos a puestos electivos en los eventos electorales.

La CEC además evalúa e implementa medidas dirigidas a garantizar una fiscalización adecuada de los fondos públicos otorgados a los partidos a través del Fondo Electoral diseñado para tal fin, y el Fondo Especial para el Financiamiento de las Campañas Políticas.

La creación de este organismo deberá estar acompañada de la promulgación de su Ley Orgánica, así como de su Ley especial en materia de fiscalización y comprobación de los recursos públicos y privados, ejercidos por los partidos políticos y sus candidatos, así como de los candidatos independientes.

La misión de el CEC será la de fiscalizar el financiamiento público y privado de las campañas políticas, mediante el establecimiento de un sistema de auditoría electoral que será aplicado de forma justa y uniforme a las personas naturales y jurídicas, medios de difusión, agencias de publicidad, aspirantes, candidatos, partidos políticos, agrupaciones y organismos no gubernamentales que reciban presupuesto en materia electoral, de manera tradicional, así como por medio del uso de las Tecnologías de Información y Comunicación.

### *Estructura organizativa*

Deberá estar sustentada en los siguientes departamentos especializados:

- Oficina del CEC. Entidad gubernamental encargada de supervisar y monitorear el financiamiento de las campañas electorales, las prerrogativas de los partidos políticos, de los candidatos tanto en su modalidad de candidatos del partido, candidatos independientes y candidaturas en coalición, con el fin de mantener la transparencia del proceso y la correcta aplicación de los recursos públicos, y asegurar el debido cumplimiento de las leyes en materia electoral, en materia de fiscalización de los partidos políticos, y los estándares internacionales en materia de auditoría de asegurar el debido cumplimiento de las leyes en materia electoral, en materia de fiscalización de los partidos políticos, y los estándares internacionales en materia de auditoría en el ejercicio y comprobación de los recursos públicos.
- Secretaría. Es la figura que dará fe y legalidad de la actuación y la encargada por ley de certificar, compilar, notificar y publicar las resoluciones, órdenes, opiniones y determinaciones del CEC; convocar a las reuniones de la Junta Fiscalizadora de Donativos y Gastos, tomar minutas, redactar y preparar actas de las reuniones -ordinarias y extraordinarias- y certificarlas; recibir y notificar los escritos, documentos, notificaciones y otros asuntos que puedan presentarse para la consideración de la Junta o del CEC; notificarlo de las recomendaciones de la Junta y notificar a las personas interesadas las órdenes, determinaciones, resoluciones y otros documentos emitidos por el CEC, entre otros.
- Administración y Recursos Humanos. Es la figura encargada de dirigir, planificar, coordinar, administrar, supervisar, evaluar y apoyar las operaciones que realiza la oficina del CEC, en tratándose del presupuesto asignado, las finanzas, compras y servicios, alineada

con los reglamentos, leyes y procedimientos fiscales; es responsable de vigilar los fondos disponibles, aprobar las requisiciones y las órdenes de compra; de fiscalizar y orientar sobre la utilidad de los recursos fiscales, y en general de apoyar al CEC en toda gestión relacionada con la preparación del presupuesto anual.

- Oficina de Auditoría de Donaciones. Esta figura será el ente encargado de supervisar que todas las donaciones cumplan con los requisitos legales establecidos y que se reciban dichas donaciones, cumpliendo los procedimientos de comprobación fiscal, de personas físicas o morales, de carácter individual y/o colectivo, de naturaleza privada, equiparándose a organismos no gubernamentales (asociaciones civiles) registradas como donatarias autorizadas en el Padrón de Donatarias del Servicio de Administración Tributaria (SAT), dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Oficina de Auditoría de Gastos. El titular de esta Dirección, será el responsable de que la supervisión de la contabilidad de los gastos electorales, siga los controles y límites establecidos por ley, a efecto de cumplir con los lineamientos y topes máximos de campaña; será el responsable de fungir como CEC interino, en caso de ausencia o incapacidad temporal, muerte, renuncia o separación del CEC, hasta que este se reintegre o su sustituto sea nombrado y tome posesión; además, será el encargado de la supervisión de los trabajos asignados a los auditores, de realizar las inspecciones oculares para evaluar gastos de campaña, de investigar querellas y de evaluar el financiamiento de las campañas políticas realizando auditorías luego de los eventos electorales, así como recomendaciones sobre los hallazgos, entre otros.
- Sistemas de información. Supervisará por medio del uso de las Tecnologías de la Información, todo el cúmulo de comprobantes fiscales digitales, haciendo el cruce con el pago a proveedores de servicios de asistencia electoral, publicidad, mercadotecnia digital, mercado-

tecnia tradicional, contratación de medios, etc. Tendrán acceso a los informes de ingresos y gastos radicados por todos los partidos políticos; acceso a las donaciones recibidas, ya sea de forma individual o corporativa; mediante acceso a los portales de transparencia, tendrán la capacidad para informar situaciones relacionadas a posibles irregularidades en las campañas políticas, de manera identificada o anónima.

- Dirección Jurídica. El Abogado General del CEC, será el responsable del control de los expedientes que se generen con motivo de las facultades de fiscalización, traducidos en Procedimientos sancionadores en materia de fiscalización electoral, y de coadyuvar en las acciones legales que se deriven de su actuación, facultades previstas en el Reglamento de fiscalización, así como en el Reglamento de Procedimientos sancionadores en materia de fiscalización; además, será el responsable de la elaboración de los contratos, reglamentos, órdenes administrativas, cartas circulares, memorandos, opiniones legales, consultas, propuestas de proyectos de Ley, entre otros asuntos, a solicitud del CEC; será el Representante Legal por ley, del CEC, ante los tribunales y entes administrativos; será además el órgano evaluador de los proyectos de ley que, de ser aprobados, afecten a la función y trabajo del CEC, entre otros.

## **Conclusiones**

Es de relevante importancia generar una cultura cívica a partir de la transparencia que deben de tener las instituciones encargadas de los procesos democráticos en el país; en ese sentido, tal y como lo señala el propio INE, la estrategia que debe ser implementada para conseguir dichos objetivos en los ciudadanos, debe llevar el siguiente orden: “1) *desarrollar una ciudadanía que se apropia y ejerza de manera responsable sus derechos;* 2) *que esta ciudadanía contribuya e incida en la dis-*

*cusión pública, y 3) cree contextos de exigencia a los poderes públicos, favorezca la estatalidad y la eficacia del Estado de derecho” (Electoral, 2020).*

El concepto de la *estatalidad* no es otra cosa que la capacidad del estado de dar respuesta a las necesidades de construcción de instituciones públicas más fuertes; los factores culturales, la normatividad, el capital social y los valores de los ciudadanos, influyen en el reforzamiento de las instituciones formales. Los cambios en la idiosincrasia cultural del ciudadano son de largo plazo, y en el corto plazo, dichos valores culturales sólo se pueden ir cambiando de poco en poco, en organizaciones pequeñas, en escuelas, en asociaciones ciudadanas, a través de eliminar la debilidad del estado, reforzando sus instituciones; se ha llegado al punto de quiebre, donde los economistas señalan que es dable el desarrollo de los países, al fortalecer y transparentar sus instituciones, no su economía. La economía y su mejoría es resultado del fortalecimiento de las instituciones de un país.

Los logros, que a través de la creación de nuevas figuras jurídicas, en función de la mejoría de las instituciones que se encargan de transmitir seguridad jurídica a la ciudadanía, en el rubro de la democracia, se van consiguiendo con el continuo interés de mantener reformándose los procesos democráticos que día a día, se van hilvanando en la historia nacional; Dichos logros deben de cumplir irrestrictamente con los principios de legalidad, para evitar se trastoque el estado de derecho, en el que todos los actores involucrados, puedan aspirar a competir a las diferentes posiciones políticas en el país, en un proceso justo, equitativo, equilibrado y en un entorno de *fair play*.

La fortaleza del CEC debe ser tal, que la implementación debe ser apoyada por todos los sectores e instituciones que conforman la triple hélice del país, y debe de estar en sinergia con la nueva visión de las instituciones independientes, certeras, objetivas, imparciales y, sobre todo, con una gran efectividad en el tema de la fiscalización de los re-

cursos públicos en consonancia con la rendición de cuentas. Logrando lo anterior, se abatirá la indolencia de los actores políticos, al saberse vigilados de forma permanente, y con la obligación de respetar la hacienda pública y la comprobación del financiamiento de los partidos políticos, de carácter eminentemente público.

## **Bibliografía**

- Alcántara, Manuel y Flavia Freidenberg (Coords) (2003). *Partidos Políticos de América Latina. Centroamérica, México y República Dominicana*. México: FCE, IFE.
- Corona Nakamura, Luis Antonio et. al. (2010). *Derecho Electoral Mexicano, una visión local: Jalisco*. Madrid: Marcial Pons.
- De Andrea Sanchez, Francisco J., (2002). *Los Partidos Políticos: Su Marco Teórico-Jurídico Y Las Finanzas De La Política*. Disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/350-los-partidos-politicos-su-marco-teorico-juridico-y-las-finanzas-de-la-politica>. Consultado el 20 de julio de 2020.
- F. Alatorre, A. Valdez y J. Novoa. (2014). Confianza es destino. Un análisis de la percepción de los electores universitarios en la elección presidencial de México, 2012. *Revista Pensamiento Americano*.
- Hall Jamieson, Kathleen. (2020). *Cyberwar: How Russian Hackers and Trolls Helped Elect a President: What We Don't, Can't, and Do Know*. Oxford University Press. Disponible en: <https://global.oup.com/academic/product/cyberwar-9780190915810?cc=us&lang=en&>. Consultado el 10 de Agosto de 2020.
- Instituto Nacional Electoral (INE). 2020. Estrategia de Cultura Cívica. Disponible en: <https://www.ine.mx/cultura-civica/>. Consultado en Agosto de 2020.
- Kitschelt, Herbert. (2003). "The logics of party formation", en Alcántara, Manuel y Flavia Freidenberg (Coords). *Partidos Políticos de América Latina. Cono Sur*. México: FCE, IFE.

- Nacif, Benito. (2006). *Para entender las Instituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos*. 2ª Ed. México (Jalisco): Instituto Electoral del Estado de Jalisco (IEEJ).
- Navarro Fierro, Carlos (2005). *Regímenes de financiamiento y fiscalización y garantías de equidad de la contienda electoral. Estudio comparado de 19 países de América Latina*. México; IFE.
- Ostrogorski, Moisei. (2008). *La democracia y los Partidos Políticos*. (Conclusión de 1912). Madrid: Editorial Trotta.
- Pérez Vega, Moisés. (2006). *Las Fuentes Institucionales de la Disciplina Partidaria en México*. Jalisco: Instituto Electoral del Estado de Jalisco (IEEJ).
- Pierini, Alicia; Lorences, Valentín. (1999). *Financiamiento de los Partidos Políticos*. S.L.: Editorial Universidad.
- Rodríguez, S. (2006). *La Independencia del Poder Judicial de la Federación*. S.L.: Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis SCJN.
- Sartori, Giovanni. (2012). *Partidos y Sistemas de Partidos: marco para un análisis*. Tercera Reimpresión. Madrid: Editorial Alianza.
- Sartori, Giovanni. (1994). *Ingeniería Constitucional Comparada*. S.L.: Fondo de Cultura Económica.
- Valdez Zepeda, Andrés; Huerta Franco, Delia Amparo. (2018). “El financiamiento de los partidos políticos y la confianza ciudadana en México”. *Intersticios sociales*, núm. 15, El Colegio de Jalisco. Disponible en: <https://www.redalyc.org/jatsRepo/4217/421755608011/html/index.html>. Consultado en Marzo de 2021.
- Woldenberg, José. (2006). *Los Partidos Políticos y las Elecciones de los Estados Unidos Mexicanos*. Jalisco: Instituto Electoral del Estado De Jalisco (IEEJ).

# Los claroscuros de la figura del Procedimiento Abreviado en México

## The chiaroscuro of the figure of the Abridged Procedure in Mexico

Adrián Joaquín Miranda Camarena

Doctor en Derecho por la Universidad Carlos III de Madrid, España. Magistrado Presidente de Sala Unitaria del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco. Profesor-investigador en la Universidad de Guadalajara.  
Correo electrónico: ajmiranda23@hotmail.com

Saúl Adolfo Lamas Meza

Doctor en Derecho por la Universidad Autónoma de Nayarit (UAN). Maestro en Derecho Penal y Criminología por la Universidad de Guadalajara.  
Correo electrónico: slamas100@hotmail.com  
Identificador ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4680-9513>

**RESUMEN:** El presente artículo tiene como objetivo analizar la polémica figura del procedimiento abreviado que nació a la vida jurídica con la instauración del sistema penal acusatorio en México, teniendo como teleología crear una política estratégica para dinamizar la resolución de las causas penales, aliviando con ello la saturación del sistema judicial. Popularizándose en poco tiempo como una figura de utilidad empírica invaluable, pero permeada de matices de inconstitucionalidad. Y aunque su operatividad ha sido bien recibida por la comunidad jurídica, su naturaleza de justicia negociada

**ABSTRACT:** This article aims to analyze the controversial figure of the abbreviated procedure that was born into legal life with the establishment of the accusatory criminal system in Mexico, having as a teleology to create a strategic policy to stimulate the resolution of criminal cases, thereby alleviating saturation of the judicial system. Popularizing in a short time as a figure of invaluable empirical utility, but permeated with nuances of unconstitutionality. Although its operability has been well received by the legal community, its nature of negotiated justice keeps it from becoming a genuine restorative figure.

Recibido: 15 de febrero 2021. Dictaminado: 27 de marzo de 2021

le alejan de tornarse en una figura restaurativa genuina.

**Palabras clave:** descongestión judicial, justicia negociada, política criminal, proceso penal, sistema penal acusatorio.

**Keywords:** judicial decongestion, negotiated justice, criminal policy, criminal process, adversarial criminal system.

---

**SUMARIO:** PREÁMBULO / I. NATURALEZA JURÍDICA DEL PROCEDIMIENTO ABREVIADO. / II. TELEOLOGÍA DEL PROCEDIMIENTO ABREVIADO. / III. EXÉGESIS DE LA FIGURA DEL PROCEDIMIENTO ABREVIADO EN EL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES. / IV. REPLANTEAR LA FIGURA DEL PROCEDIMIENTO ABREVIADO EN TANTO ADVIERTE PRÁCTICAS DE NATURALEZA INCONSTITUCIONAL. / V. RESABIOS DE LA FIGURA DEL PLEA BARGAINING. / VI. LA FIGURA DEL PROCEDIMIENTO ABREVIADO EN LAS LEGISLACIONES LATINOAMERICANAS. / VII. PROPUESTAS. / VIII. CONCLUSIONES.

---

## Preámbulo

En la reforma de junio de 2008, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se consagró el sistema acusatorio adversarial como forma de enjuiciamiento penal regido por distintos principios torales, aparejado a ello, se instauró una figura novedosa *sui generis* que fue denominada *procedimiento abreviado*, cuyo fundamento ontológico se introdujo en el artículo 20°, apartado A, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para hacer sistemáticamente efectivo lo establecido en el artículo 17° constitucional, relativo a la justicia pronta y expedita, que coadyuve a despresurizar el sistema y alivie el cúmulo excesivo de trabajo que retarda la diligencia de los procesos, congestionando al sistema. Buscando estrategias que paliaran este gravísimo clima coyuntural, la reforma estructural en materia penal, incorporó esta figura de nuevo cuño en nuestro sistema procesal, la cual por su naturaleza sumaria, reduciría los tiempos

y economizaría recursos en el desahogo de los juicios. Recientemente en algunos sistemas legales, “dada la imposibilidad de enjuiciar todos los casos, conforme a las reglas del procedimiento ordinario, se han propuesto alternativas como la descriminalización, la desjudicialización, la diversificación, admitiéndose la negociación o pactos sobre el procedimiento o la pena”. (Corte, 2013, p.13)

En la práctica, hasta este momento, esta dinámica ha ayudado a evitar que se sature el sistema, justificado con creces su inclusión en el mismo. Sin embargo es menester referir que aunque esta figura es nueva en México, ya ha sido utilizada en múltiples legislaciones extranjeras con sus matices focales, sin embargo, todas siguiendo la misma naturaleza intrínseca.

### **Naturaleza jurídica del procedimiento abreviado**

El procedimiento abreviado, es una forma de terminación anticipada del juicio, en el que el imputado al reconocer su responsabilidad criminal, habilita a que el fiscal y el juez penal de control, valoren la posibilidad de reducirle la pena al imputado por el solo mérito de su confesión. “Los lineamientos de su procedencia responden a una política criminal más que a un catálogo de delitos o a un límite de penalidad admitida. Más que un derecho del imputado, obedece a un principio de oportunidad y su objetivo es evitar el juicio” (Espinosa, 2016, p.15). Para este autor este procedimiento es de naturaleza más objetiva y utilitaria, sin embargo para otros la razón de esa figura es de naturaleza más bien humanitaria, “es un pacto en el que ambas partes ceden parcialmente sus pretensiones a cambio de una ventaja por ello” (Riego, 2000:19). Lo que es innegable es que la introducción de esta figura paradigmática en nuestra estructura jurídica procesal mexicana, trajo aparejados múltiples beneficios, pero también retos jurídicos de los que daremos cuenta enseguida.

## **Teleología del procedimiento abreviado**

Del artículo 20 de la CPEUM –dentro de los principios generales que rigen el sistema de enjuiciamiento penal–, se desprende que:

‘Una vez iniciado el proceso penal, siempre y cuando no exista oposición del inculpado, se podrá decretar su terminación anticipada en los supuestos y bajo las modalidades que determine la ley. Si el imputado reconoce ante la autoridad judicial, voluntariamente y con conocimiento de las consecuencias, su participación en el delito y existen medios de convicción suficientes para corroborar la imputación, el juez citará a audiencia de sentencia’. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2021).

La principal razón de la incorporación de esta figura jurídica en nuestro sistema jurídico mexicano, consiste en lograr una utilidad pragmática que permita eficientar la justicia penal. Sobre este particular y en el mismo tenor, el jurista Castaño Vallejo, refiere lo siguiente:

(...) la implementación de estos sistemas, correspondientes al denominado derecho penal premial y concretamente a la justicia penal negociada, obedece no al interés del legislador por hacer vigentes las garantías procesales... sino que tiene propósitos más pragmáticos y que se relacionan con el interés de solucionar problemas que atañen con la praxis judicial, buscando la celeridad en los trámites procesales y el descongestionamiento de la administración de justicia. Se trata del más puro eficientismo que responde a la ecuación de costos y beneficios en busca de resultados tangibles en el plano estadístico bajo la consigna de reducir los procesos y aumentar las condenas, mutándose el verdadero objetivo del proceso penal de la pretensión de justicia a la búsqueda de eficiencia (Castaño, 2013, pp.165-185).

Ciertamente la incorporación del procedimiento abreviado en nuestro sistema jurídico, en cierta parte, estuvo motivada por un propósito efficientista, toda vez que así se expresó literalmente en las minutas legislativas que precedieron a la publicación del Código Nacional de Procedimientos Penales. La realidad de las cosas es que es una figura procesal a través de la cual se pondrá fin al proceso penal de manera anticipada, ayudando con ello a descongestionar la carga de trabajo del sistema de administración de justicia penal mexicano, que en no pocas ocasiones ha estado cerca del colapso.

### **Exégesis de la figura del Procedimiento Abreviado en el Código Nacional de Procedimientos Penales**

El procedimiento abreviado es una figura que incorporó el Código Nacional de Procedimientos Penales como forma de terminación anticipada, con la intención de responder a una política criminal, con el objetivo de dinamizar la impartición de justicia, ya que mediante ella, se legitima al juez penal a dictar una sentencia definitiva antes de agotarse o cumplirse todas las etapas procesales. El diligenciar todas las etapas procesales para terminar con el dictado de una sentencia definitiva se vuelve innecesario con esta figura. Sin embargo para que tal figura se admita, es condición *sine qua non* que el imputado asuma la responsabilidad delictiva de los hechos que se le atribuyen. Dicho proceder por parte del acusado es considerada como una colaboración con la administración de justicia que le es retribuida con la disminución de la pena según los supuestos establecidos en el artículo 202 del Código Nacional de Procedimientos Penales:

Presentada la acusación y hasta antes del auto de apertura a Juicio Oral, el Juez de Control para autorizar el procedimiento abreviado verificará los requisitos del numeral 201 del Código Nacional, que son los siguientes:

- I. Que el Ministerio Público solicite el procedimiento, para lo cual se deberá formular la acusación y exponer los datos de prueba que la sustentan. La acusación deberá contener la enunciación de los hechos que se atribuyen al acusado, su clasificación jurídica y grado de intervención, así como las penas y el monto de reparación del daño;
- II. Que la víctima u ofendido no presente oposición. Sólo será vinculante para el juez la oposición que se encuentre fundada, y
- III. Que el imputado: a) Reconozca estar debidamente informado de su derecho a un juicio oral y de los alcances del procedimiento abreviado; b) Expresamente renuncie al juicio oral; c) Consienta la aplicación del procedimiento abreviado; d) Admita su responsabilidad por el delito que se le imputa; e) Acepte ser sentenciado con base en los medios de convicción que exponga el Ministerio Público al formular la acusación (Código Nacional de Procedimientos Penales, 2021).

El procedimiento abreviado se tramitará únicamente a solicitud del Fiscal y a la audiencia se deberá citar a todas las partes. La incorporación de la víctima u ofendido debidamente citados no impedirá que el Juez de control se pronuncie al respecto.

El juez penal Juan Antonio Rubio Gutiérrez glosando sobre este tema señala:

Si bien es cierto, el Código Nacional de Procedimientos Penales en su primer párrafo del artículo 202 señala que el ministerio público podrá solicitar la apertura del procedimiento abreviado después de que se dicte el auto de vinculación a proceso y hasta antes de la emisión del auto de apertura a Juicio Oral, esto pudiera generar confusión en la parte donde primeramente se hace mención que una vez formulada la acusación se podrá solicitar la apertura del procedimiento abreviado, esto con base a la fracción I del artículo 201 del mismo cuerpo legal, figura que señala dos momentos procesales diferentes para la apertura del procedimiento abreviado, por un lado sería desde el auto de vinculación a proceso y otro desde la formulación de la acusación; razón por la cual y ante la contradicción del Código Nacional de

Procedimientos Penales, se debe resaltar que en la práctica esto si es posible, ya que, en el supuesto de que se dicte un auto de vinculación a proceso y que el fiscal solicite la aplicación de un procedimiento abreviado, de no existir inconveniente de las partes, el Juez de control podrá solicitarle al fiscal realice en ese acto la formulación de la acusación y así posteriormente dictar el fallo de absolución o de condena (Rubio, 2016, p.176).

Cuando el acusado no haya sido condenado previamente por delito doloso y el delito por el cual se lleva a cabo el procedimiento abreviado es sancionado con pena de prisión cuya media aritmética no exceda de cinco años, incluidas sus calificativas atenuantes o agravantes, el Fiscal podrá solicitar la reducción de hasta una mitad de la pena mínima en los casos de delitos dolosos y hasta dos terceras partes de la pena mínima en el caso de delitos culposos, de la pena de prisión que le correspondiere al delito por el cual se le acusa. En cualquier caso, el fiscal podrá solicitar la reducción de hasta un tercio de la mínima en los casos de delitos dolosos y hasta en una mitad de la mínima en el caso de delitos culposos, de la pena de prisión. (Ibidem, 176).

En Estados Unidos de Norteamérica, esta figura se puede equiparar al *plea bargaining*, con la cual la gran mayoría de los casos criminales han sido resueltos. Tal vez uno de los casos más relevantes ha sido el *plea bargaining* del narcotraficante Benjamín Arellano Félix, quien se declaró culpable de los delitos de tráfico de drogas y complot por *lavado de dinero*, esto ante una corte federal en San Diego, California y siendo sentenciado a 25 años de prisión y al pago de una multa de 100 millones de dólares. Con dicho arreglo los fiscales federales accedieron a que se desecharan otros cargos que hubieran podido elevar la pena a 140 años de prisión.

Si bien es cierto que para la procedencia del Procedimiento Abreviado es necesario que el acusado admita el hecho que se le atribuye en el escrito de acusación, esto no es razón para que en automático se

dicte una sentencia condenatoria en su contra, ya que si de la carpeta de investigación, no se desprenden elementos que comprueben su participación del hecho delictuoso que previamente ha admitido, se debe dictar una sentencia absolutoria. Hay que mencionar que esta es una medida para evitar que mediante *chivos expiatorios*, los verdaderos responsables puedan evadir la acción de la justicia al ofrecer dádivas a inocentes para que acepten la responsabilidad de los verdaderos criminales.

Acumulado nacional de procedimientos abreviados resueltos<sup>1</sup>.

PROCEDIMIENTOS ABREVIADOS RESUELTOS:	PERIODO 2017-2018	PERIODO 2018-2019	PERIODO 2019-2020 <sup>2</sup>
ACUMULADO ANUAL:	21,335	21,712	11,990

El procedimiento abreviado es una de las figuras que mayor popularidad han alcanzado en los últimos años en nuestro sistema jurídico penal mexicano. La utilización de esta figura intra-procesal se torna cada vez más recurrente. Naturalmente en algunos Estados se advierte aún reticencia, pero ello puede tener su explicación en las políticas de despresurización procesal que cada entidad federativa utiliza orgánicamente, en las que se prioriza las dinámicas de resolución de las contiendas legales, a través de las salidas alternas, como lo son el *acuerdo reparatorio* o la *suspensión condicional del proceso*. De ahí que la fluctuación estadística sea tan disímil de una entidad federativa a otra.

1. Cuadro estadístico elaborado con la información oficial proporcionada por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, a través de la plataforma de visualización (Acuerdo o6/XLII/XVII) del Consejo de Seguridad Pública del área de evaluación y seguimiento del Sistema de Justicia Penal, a través de la coordinación de las Procuradurías y Fiscalías de las Entidades Federativas. Plataforma oficial que presenta los resultados del modelo de evaluación del SJP. <https://sesnsp.net/mes/>
2. La fecha de corte de este periodo fue computada solo hasta el tercer trimestre del año.

Tabla comparativa del comportamiento que la figura del procedimiento abreviado ha tenido en las entidades federativas del país.

PROCEDIMIENTOS ABREVIADOS RESUELTOS:	PERIODO 2017-2018	PERIODO 2018-2019	PERIODO 2019-2020 <sup>3</sup>
Aguascalientes:	281	881	297
Baja California:	2,209	1,457	165
Baja California Sur:	70	54	9
Campeche:	341	300	16
Chiapas:	92	124	79
Chihuahua:	1,476	870	315
Ciudad de México:	3,849	6,350	6,427
Coahuila:	345	171	58
Colima:	3	2	34
Durango:	797	1,433	321
Guanajuato:	1,212	865	279
Guerrero:	69	71	18
Hidalgo:	150	122	2
Jalisco:	331	371	110
Edo. México:	2,065	2,417	1031
Michoacán:	1015	449	199
Morelos:	170	97	72
Nayarit:	837	548	82
Nuevo León:	749	769	359
Oaxaca:	104	107	25
Puebla:	163	104	17
Querétaro:	608	452	347
Quinta Roo:	187	184	69
San Luis Potosí:	82	66	17
Sinaloa:	518	428	51
Sonora:	2,477	1,923	1,054
Tabasco:	444	268	231
Tamaulipas:	69	193	98
Tlaxcala:	77	32	9
Veracruz:	207	273	54
Yucatán:	221	173	125
Zacatecas:	117	84	20

3. La fecha de corte de este periodo fue computada solo hasta el tercer trimestre del año.

## **Replantear la figura del procedimiento abreviado en tanto advierte prácticas de naturaleza inconstitucional**

Ciertamente el procedimiento abreviado no es una salida alterna “*per se*”, sino una forma anticipada de terminación del proceso, sin embargo su implementación en el sistema penal acusatorio, ha venido a aliviar la densidad procesal con la que se resolvían los asuntos en el otrora sistema inquisitivo.

Esta figura sin duda tiene una gran valía y el aporte que hace es indiscutible, sin embargo se le han hecho no pocas críticas, pues se han advertido en ella, sesgos de inconstitucionalidad manifiesta en los siguientes puntos:

*I. Quebrantamiento del principio de no auto-incriminación:* una de las principales críticas que se le han hecho al procedimiento abreviado es que exige para que tenga verificativo el mismo, que el propio imputado del delito reconozca que lo cometió, lo cual “*a priori*” evoca a la prueba confesional (que se presume ya erradicada del paradigma adversarial). El imputado del delito a efectos de poder acceder al beneficio de reducción de la pena, debe admitir ser agente activo de la conducta delictiva que se le atribuye, dando lugar a lo que se conoce como el “*plea bargaining*”, es decir, una suerte de práctica de justicia negociada, en donde los “*contractuantes tácitos*», se ofrecen recíprocas concesiones, con la finalidad de recibir beneficios mutuos. Respecto al tema de la auto-incriminación, la Suprema Corte de Justicia ha emitido una polémica tesis<sup>4</sup> que intenta justificar esta problemática (que ha sido criticada fuertemente por la doctrina).

---

4. Décima Época

Registro: 2012314

(Tmx1.148.492)

Instancia: Primera Sala

Tipo de Tesis: Aislada

---

En cuanto al tema debatible de que si en el procedimiento abreviado se quebranta el principio de “presunción de inocencia y no auto-incriminación”, en tanto se exige que el imputado debe aceptar su participación en el hecho delictivo; la primera sala de la SCJN determinó que no se está en presencia de una confesión. La tesis determina lo siguiente:

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Libro 33, Agosto de 2016, Tomo II

Materia (s): Penal

Tesis: 1a. CCIX/2016 (10a.)

Página: 784

PROCEDIMIENTO ABREVIADO. DIFERENCIAS JURÍDICAS ENTRE LOS CONCEPTOS “CONFESIÓN” CONFORME AL SISTEMA PROCESAL PENAL TRADICIONAL MIXTO/ESCRITO, Y “RECONOCIMIENTO” O “ACEPTACIÓN” DEL HECHO SEÑALADO EN LA LEY COMO DELITO, ACORDE AL SISTEMA PROCESAL PENAL ACUSATORIO.

Para establecer las diferencias jurídicas entre los conceptos referidos, es útil considerar los artículos 207 y 287 del Código Federal de Procedimientos Penales, que regulan la confesión en el sistema procesal penal mixto/escrito, de los cuales se advierte, entre otras cuestiones, que aquélla es una declaración que debe emitirse voluntariamente ante el Ministerio Público o la autoridad jurisdiccional, sobre hechos propios del declarante que constituyan el tipo delictivo materia de la acusación, lo que debe hacerse con pleno conocimiento del procedimiento y del proceso, sin coacción alguna, en presencia de su defensor y con las formalidades legales que regula dicho sistema procesal penal. Por su parte, la “aceptación” en el procedimiento abreviado debe realizarse forzosamente ante la autoridad judicial, con las reglas del sistema procesal penal acusatorio y bajo los términos en que lo haya especificado el Ministerio Público en su escrito de acusación, es decir, en las modalidades y con la calificación jurídica establecida en el escrito correspondiente, la cual, aceptada en sus términos, no admite objeciones o variantes; ello, aunado al hecho de que las referidas figuras “confesión” y “aceptación” de la participación en el delito se dan en niveles distintos; esto es, mientras que la “confesión” constituye un indicio que alcanza el rango de prueba plena cuando se corrobora por otros elementos de convicción, la “aceptación” del inculpado de su responsabilidad no constituye una prueba ni un dato de prueba, pues se trata del simple asentimiento de la acusación en los términos en que la formula el acusador, que cumple con un requisito de procedencia para la tramitación del procedimiento abreviado. En efecto, la “confesión” del inculpado no tiene otra finalidad que la de reconocer su participación en la comisión del delito imputado; mientras que la “aceptación” voluntaria de la participación, se hace con el objetivo específico de terminar en forma anticipada el proceso penal; que se tramite en el procedimiento referido, y se disfrute de los beneficios legales que procedan, tales como la obtención de penas menos estrictas. Así, la “aceptación” de la responsabilidad en los ilícitos atribuidos no constituye una prueba, que sólo puede serlo la “confesión” formal de los hechos por parte del indiciado y que, en su caso, deberá rendirse en juicio oral, no en el procedimiento abreviado. Esto es, cuando el inculpado admite ante autoridad judicial su responsabilidad en la comisión del delito atribuido, en las modalidades y circunstancias expuestas por el Ministerio Público en el escrito de acusación, no está propiamente confesando su participación en la comisión de los hechos ilícitos.

*II. Quebrantamiento del principio de contradicción:* ya que no se lleva a cabo un ejercicio dialéctico genuino de contradicción probatoria, pues pareciera más bien una dinámica procesal unilateral en la que el juez desahoga el juicio emitiendo un fallo solo con los datos de prueba que tiene el ministerio público al momento de la solicitud del juicio, sin crear un ejercicio bilateral integral entre los intervinientes del drama penal.

*III. Quebrantamiento del principio del debido proceso y exhaustividad procesal:* toda vez que en el procedimiento abreviado no se siguen todas las etapas del proceso propiamente dicho de forma exhaustiva, sino más bien es un ejercicio sumario, apenas así lo acuerden el ministerio público y el imputado del delito.

*IV. Quebrantamiento del principio de inmediación:* toda vez que no es un tribunal de enjuiciamiento oral propiamente dicho quien desahoga la audiencia del juicio, sino que es diligenciada por el propio juez de control.

Es innegable que el procedimiento abreviado trae aparejados múltiples beneficios para el sistema penal acusatorio, y su labor verdaderamente ha sido encomiable, sin embargo debe reestructurarse a efecto de superar las críticas que se le han hecho, y depurarse de tal manera que se consolide como una figura exitosa de la nueva maquinaria procesal en nuestra legislación.

Un sector de la doctrina no se ha mostrado favorable al procedimiento abreviado toda vez que consideran que dicho procedimiento es

---

tos que se le atribuyen, sino que acepta ser juzgado a partir de los medios de convicción en que sustentó la acusación el Representante Social, para dar procedencia al procedimiento abreviado, como forma anticipada de terminación del proceso penal acusatorio ordinario.

Amparo directo en revisión 1619/2015. 16 de marzo de 2016. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Julio Veredín Sena Velázquez.

ilegítimo en un Estado constitucional, ya que sus fallos condenatorios no encuentran sustento en pruebas desahogadas bajo los principios de intermediación y contradicción; sino que el fundamento de esto es con base en la referencia que realizan las partes procesales de los medios de convicción que integran los registros de investigación y que no han sido desahogados en presencia de la autoridad judicial.

### **Resabios de la figura del “plea bargaining”**

Los modelos de naturaleza adversarial en su afán de generar celeridad en la resolución de los conflictos penales, han erigido múltiples figuras jurídicas, algunas de naturaleza alternativa y otras simplemente como formas de terminación anticipada del juicio. En Latinoamérica esta última figura es conocida como “*procedimiento abreviado*” o “*procedimiento simplificado*” y tiene su inspiración en la figura norteamericana del “*plea bargaining*”, “sistema procesal penal que tiene como base los principios de oportunidad y que se materializa en un amplio criterio de discrecionalidad en manos de la fiscalía” (Bovino, 1995:158). Para Ferré Olivé, con esta figura, “se hace gala del ya clásico pragmatismo que impera en el ámbito de influencia jurídica, otorgando a las partes y más concretamente al Ministerio Público, la posibilidad de decidir con bastante margen de libertad, la continuación del procedimiento penal o negociar con la defensa una exoneración o reducción de la pena” (2018, p.30).

Esta figura aunque tiene utilidad práctica, favorece en poco la instauración de un esquema de justicia real, de naturaleza alternativa, tornándose meramente en un acto de mercantilismo legal, donde se negocia la pena, con la intención solamente de obtener un beneficio sin generar un ejercicio resarcitorio genuino, que en poco ayuda a la víctima y que de ninguna manera trae un beneficio para la sociedad. En el mismo tenor, Scshunemann señala que el “procedimiento penal

continental europeo, ha entrado en una crisis profunda e incomparable justamente por la adopción del *plea bargaining*, una crisis vital para la estructura de un Estado de Derecho liberal y una crisis de sobrevivencia en el proceso” (2002, p.293).

### *Beneficios del plea bargaining*

- Se reducen significativamente las causas penales (al resolverse de forma anticipada).
- Se genera dinamismo y celeridad para la emisión de un fallo judicial.
- Se incentiva la economía procesal, favoreciendo la optimización de los órganos jurisdiccionales.
- Se ahorran recursos económicos para el Estado.
- Se evita el desgaste del aparato judicial en audiencias ulteriores.
- El imputado obtiene una reducción significativa de la pena.
- Ayuda indirectamente a la despresurización del sistema penitenciario al recibir sentenciados con penas reducidas.

### *Aspectos negativos del plea bargaining*

- La víctima no se beneficia con la reducción de la pena del imputado.
- Esta práctica no coadyuva en el proceso de reinserción social del imputado.
- Se pueden presentar prácticas de corrupción al interior de las fiscalías en la negociación de para el impulso del proceso.
- Esta práctica puede tornarse en un ejercicio de mercantilismo jurídico.
- No existe concientización del evento delictivo.
- No disuade, ni escarmienta a nuevos infractores.
- No se da de ninguna manera un verdadero ejercicio restaurativo y resarcitorio, sino que todo termina con una negociación gélida de la pena.

- Se permite la autoincriminación del imputado del delito.
- Se quebranta el principio de presunción de inocencia, pues se presupone la culpabilidad del indiciado.
- Se vulnera el principio del debido proceso, pues la sentencia se emite de forma precipitada sin escrutinio de las diversas etapas procesales.

## **La figura del procedimiento abreviado en las legislaciones latinoamericanas**

A partir del año 2000 en América Latina inició una ola transformadora para la incorporación de los modelos procesales de naturaleza adversarial. Prácticamente todos los países latinoamericanos ya han adoptado este esquema procesal, con sesgos diferenciados, pero en general con la misma esencia epistemológica de modelo adversarial. Por la naturaleza intrínseca de este modelo, que presume celeridad, fue menester incorporar figuras que le permitieran dinamizar su operatividad y despresurizar su sistema, por lo que la incorporación del procedimiento abreviado se tornó en la figura que colmó la proyección de esta problemática.

A continuación referiremos a algunas legislaciones de países latinoamericanos que han popularizado esta figura, logrando su funcionalidad exitosa.

En el código procesal chileno (2000), se advierte la implementación de lo que esta legislación adjetiva llama *procedimiento simplificado*, permitiéndole que el imputado acepte su propia responsabilidad delictiva, lo cual habilitaría a que se desahogue el juicio de manera sumaria con los elementos de prueba, que haya recabado el fiscal hasta ese momento procesal, mismos que serán valorados a efecto de que el juez, pueda emitir una sentencia, la cual puede ser condenatoria o absolutoria; resolución que puede ser impugnada de acuerdo a lo que establece

el propio código en su numeral 399°, a través del recurso de nulidad. En el mismo tenor, el Código Procesal Penal de la República de Panamá (2008), establece en su artículo 454° que se admitirá el *procedimiento simplificado* en delitos cuya condena no sea superior a 3 años. En cambio el Código Procesal Penal de Guatemala (1992) en su artículo 464°, habilita al Ministerio Público para solicitar al juez penal de la causa, la admisión del *procedimiento abreviado*, siempre y cuando la pena no sea mayor a 2 años, con lo cual se puede advertir que tal procedimiento está focalizado a delitos de naturaleza bagatelaria. En cuanto al Código Procesal Penal de la República de Paraguay (1998), se advierte en su artículo 420° que el *procedimiento abreviado* se admitirá en hechos punibles que tengan prevista una pena máxima que no exceda de 5 años y en los que el imputado admita el hecho que se le atribuye y consienta la aplicación de este procedimiento. Para esta ley adjetiva, la sentencia que admite el juez penal, es inapelable, no admitiendo recurso de impugnación alguno. En lo que respecta al Código de Procedimiento Penal Colombiano (2019), en su artículo 534° se establecen los ámbitos de aplicación de este procedimiento, señalando de forma taxativa y enunciativa los delitos, en los que procede el *procedimiento abreviado*, para los delitos de querrela, así como los delitos de lesiones, actos de discriminación, hostigamiento, violencia intrafamiliar, inasistencia alimentaria, hurto, abuso de confianza, corrupción privada, administración desleal, abuso de condiciones de inferioridad, delitos en contra de la protección de datos, delitos contra derechos de autor y conexos, falsedad de documentos privados, usurpación de propiedad industrial, uso ilegítimo de patentes, etc. El código procesal peruano (2006) llama a esta figura, *audiencia de terminación anticipada*. Sin embargo su naturaleza obedece más a un acuerdo reparatorio, que a un juicio sumario, *per se*. El artículo 468° de este código adjetivo, establece que para celebrar este proceso, que tanto el fiscal, como el juez de investigación preparatoria, podrán disponer la celebración de esta figura que será

de naturaleza más bien conciliatoria y restaurativa entre las partes, las cuales si llegan a una avenencia que satisfaga sus intereses, se podrá resolver el asunto sin más, elevándose a categoría de cosa juzgada la causa penal. En lo que respecta al Código de Procedimiento Penal de Boliviano (1999), sus artículos 373° y 374° establecen las características de procedencia del *procedimiento abreviado*, sin establecer límites de punibilidad, solamente indicando que será el fiscal quien podrá solicitar al juez de instrucción en su requerimiento conclusivo, que se aplique el procedimiento abreviado, el cual podrá ser negado por este último, si encuentra oposición fundada de la víctima. El imputado deberá admitir la responsabilidad penal de los hechos delictivos que se le atribuyen, sin embargo el juez no podrá fundar la condena solo por la admisión de los hechos por parte del imputado.

Como podemos advertir, en América Latina existe una aceptación y utilización generalizada de la figura del procedimiento abreviado, y aunque cada país le da sus matices propios, su naturaleza teleológica es la misma, buscando acelerar la resolución de los procesos penales, a través de un beneficio que se le concede al imputado de reducción de la pena, por el solo mérito de reconocer su participación en el evento criminal por el cual se erige la causa, teniendo el procesado, la posibilidad de ser absuelto, en este procedimiento, si el fiscal no secunda su *“teoría del caso”* con material probatorio pertinente y suficiente que permita adjudicarle una responsabilidad penal objetiva plena al imputado del delito.

## **Propuestas**

*Primera.* Reformar el numeral 201, fracción I del Código Nacional de Procedimientos Penales que establece como requisito de procedencia que sea el ministerio público quien solicite el procedimiento abreviado; ya que dejarle esta facultad discrecional exclusivamente al fiscal,

puede prestarse a prácticas indeseables de corrupción. El imputado debe tener esta facultad *motu proprio* también, pues es finalmente el quien a través de la aceptación *ficta* de los hechos que se le imputan, habilita al Estado, para que pueda operar esta figura intraprocesal.

*Segunda.* El procedimiento abreviado no deberá permitirse en delitos graves que dañen severamente el tejido social. El art. 202° del Código Nacional de Procedimientos penales en su parágrafo cuarto, establece que en cualquier caso el M.P., puede solicitar el procedimiento abreviado. Lo cual consideramos una aberración. Los delitos de alto impacto social no deberían diligenciarse de manera sumaria, pues se corre el riesgo de que ante la insuficiencia probatoria que presente el Ministerio Público, el juez ante la duda razonable, deba absolver al imputado, generándose con ello impunidad delictiva.

*Tercera.* Que sea un tribunal de enjuiciamiento formal y no el juez de control quien desahogue el procedimiento abreviado. Ya que será un juicio formal el que tendrá verificativo, en el cual se emitirá una sentencia, por lo tanto debe ser un tribunal orgánico debidamente constituido, neutral e imparcial quien resuelva la causa, y no el propio juez penal de control, que ya ha participado en los antecedentes de la carpeta de investigación.

*Cuarta.* Especificar en el Código Nacional de Procedimientos Penales, que las personas jurídicas no pueden acceder al beneficio del procedimiento abreviado, por carecer del elemento volitivo de asunción de la culpa. Señalarlo en el código evitaría controversias ulteriores.

*Quinta.* Que el ministerio público, por política criminal, priorice cuando sea el caso y la legislación lo permita, las salidas alternas, antes del procedimiento abreviado, pues mientras que el primero es un ejercicio resarcitorio y restaurativo real, el segundo es solo una práctica gélida de negociación de la pena.

*Sexta.* Que toda persona que tenga una sentencia condenatoria atenuada, como consecuencia del procedimiento abreviado, esté obligada

a tomar un curso de justicia restaurativa, como ejercicio de reinserción social intra-penitenciaria, lo cual robustecería su proceso de concientización y asunción de su responsabilidad penal, tomando en cuenta que la pena que compurgará al interior de la cárcel, será significativamente reducida (y probablemente permutada rápidamente por una pena no privativa de libertad).

## **Conclusiones finales**

A nivel federal el Código Nacional de Procedimientos Penales vino a homologar la implementación del Procedimiento Abreviado, figura de nuevo cuño que trajo aparejado el nuevo sistema acusatorio-adversarial. Esta figura ha tenido una gran aceptación en la cultura jurídica mexicana, lo que evidencia que definitivamente las causas penales que llegan a juicio oral han disminuido significativamente, al resolverse previamente por esta vía sumaria de despresurización del sistema. Y por consecuencia el sistema penitenciario se está viendo beneficiado, pues si bien es cierto que los imputados que se someten a esta figura, son la gran mayoría acreedores a una pena privativa de libertad, también lo es que la reducción de la pena que trae aparejada como beneficio, permite en mucho de los casos que el condenado acceda a una pena alternativa a la prisión, tal como una multa o fianza, con la que evita ingresar al núcleo carcelario, el cual a su vez se beneficia despresurizando su subsistema ya de por sí saturado. El procedimiento abreviado debe tornarse en un ejercicio genuino y no solo en una práctica utilitaria de descongestión judicial. De ninguna manera puede considerarse a esta figura como una práctica restaurativa, pues en ningún momento se genera sanación del tejido social, a través de un ejercicio resarcitorio pleno para la víctima del delito, ya que no se le repara moralmente el daño recibido; no se le exonera al delincuente de la pena y el Estado no concede indulto al imputado, solo la atenuación de la pena, con un

efecto de utilitarismo superfluo que coadyuva en poco a paliar las problemáticas de criminalidad que permean en la sociedad. Terminamos diciendo que en tanto en la vida, como en el Derecho, simplificar no siempre es resolver.

## **Bibliografía**

- Bovino, A. (1995). “Mecanismos de control de delitos que perjudican al Estado en el Derecho Federal de E.U.A.”, *Revista Pena y Estado*, número 1, p. 58 y sig.
- Castaño Vallejo, Raúl (2013). *El sistema penal acusatorio en Colombia y el modelo de derecho penal premial*, Colombia: Ed. Nuevo Foro Penal.
- Código de Procedimiento Penal de Bolivia. Ley No. 1970. Ley del 25 de Marzo de 1999.
- Código de Procedimiento Penal de Colombia. Ley 906 de 2004. Publicada en el Diario Oficial número 45.657 del 31 de agosto de 2004. Última actualización 01.01.2019.
- Código Procesal Penal Chileno. Ley no. 19.696. 12-OCT-2000.
- Código Procesal Penal de Guatemala. Decreto número. 51-92. 18 Septiembre 1992.
- Código Procesal Penal de la República de Panamá. Ley No. 63 De 28 de agosto de 2008.
- Código Procesal Penal de Paraguay. Ley No. 128698. Fecha de Promulgación: 08-07-1998.
- Código Procesal Penal Peruano, promulgado el 22 de julio de 2004 y publicado el 29 de julio de 2004. Entró en vigencia el 1 de julio de 2006.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto vigente. Última reforma publicada DOF 11-03-2021.
- Corte Silva, Juan (2013). *El procedimiento abreviado*, Tribunal Superior de Justicia del Estado de Oaxaca. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Espinosa Madrigal, Enrique (2016). *Código Nacional de Procedimientos Penales, comentado y correlacionado*, cuarta edición. Ciudad de México: Gallardo Ediciones.

- Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 33. Décima Época. Registro: 2012314 (Tmx1.148.492) Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 33, Agosto de 2016, Tomo II. Materia (s): Penal. Tesis: 1a. CCIX/2016 (10a.) Página: 784.
- Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología* (en línea). 2018, núm. 20-06, pp. 1-30. Disponible en internet:<http://criminet.ugr.es/recpc/20/recpc20-06.pdf>ISSN 1695-0194[RECPC 20-06(2018), 2junio].
- Riego, Cristian R. (2000). *Nuevo Proceso Penal, el Procedimiento Abreviado*, Santiago de Chile: Editorial jurídica Conosur.
- Rubio Gutierrez, Juan Antonio (2016). *Manual Básico Teórico-Práctico de los Juicios Orales en México*. Guadalajara, México: Tercera Edición. Ed. IEPCP.
- Schunemann, B. (2002). *¿Crisis del procedimiento penal?*, Madrid España: Ed. Tecnos.



# Violencia política y precariedad democrática en México

## Political violence and democratic precariousness in Mexico

Teresa Isabel Marroquín Pineda

Profesora Investigadora del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara.

María Guadalupe Moreno

Profesora Investigadora del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara.

Lucía Ibarra Ortiz

Profesora Investigadora del Sistema de Universidad Virtual de la Universidad de Guadalajara.

**RESUMEN:** Este trabajo pone de manifiesto el incremento de la violencia política ocurrido en el proceso electoral 2020-2021 y su incidencia en la precariedad democrática. La indiferencia estatal ante los delitos de los que han sido víctimas aspirantes y candidatos, así como la impunidad de los perpetradores, evidencian la incapacidad de las instancias estatales de garantizar el Estado de derecho, la competencia y la participación políticas. El artículo también exhibe la limitación de contar con una definición de violencia política restringida a los actos

**ABSTRACT:** This work highlights the increase in political violence during the 2020-2021 electoral process and its impact on the precariousness of democracy. State indifference to the crimes of which aspirants and candidates have been victims, as well as the impunity of the perpetrators, show the incapacity of state instances to guarantee the rule of law, political competition and participation. The article also shows the limitation of having a definition of political violence restricted to acts or omissions against women based on gender.

Recibido: 15 de febrero 2021. Dictaminado: 27 de marzo de 2021

u omisiones en contra de las mujeres en razón de género.

**Keywords:** Political violence, elections, competition, participation, democracy.

**Palabras clave:** Violencia política, elecciones, competencia, participación, democracia.

---

**SUMARIO:** INTRODUCCIÓN. I. VIOLENCIA POLÍTICA Y DÉFICIT DEMOCRÁTICO. II. VIOLENCIA POLÍTICA EN LOS RECIENTES PROCESOS ELECTORALES. III. LA INDIFERENCIA ESTATAL ANTE LA VIOLENCIA POLÍTICA. CONCLUSIÓN. FUENTES.

---

## Introducción

Las agresiones en contra de personas políticas se han incrementado de forma notable en los últimos procesos electorales. El objetivo del artículo es evidenciar la violencia política ocurrida durante el proceso electoral 2020-2021, y su incidencia en la precariedad democrática. Si bien el presidente de la República ha adjudicado estos delitos a grupos del crimen organizado, la autoridad ministerial no ha identificado a los autores materiales e intelectuales. Los delitos de los que han sido víctimas, de forma particular, aspirantes y candidatos opositores a los gobiernos estatales y municipales, y la impunidad de los perpetradores, evidencian la ausencia de Estado de derecho, así como la inexistencia de condiciones que garanticen la competencia y la participación políticas, elementos mínimos de un régimen democrático.

El artículo es resultado de una investigación cualitativa que comprendió la búsqueda bibliográfica sobre la conceptualización de la violencia política en México; revisión de información obtenida mediante solicitudes de información pública presentadas a través de la plataforma nacional de transparencia a las instituciones que debieran o podrían dar seguimiento a delitos de violencia política; y revisión del Séptimo Informe de Violencia Política en México, elaborado por

la consultora privada Etellekt, que recabó datos sobre la violencia en contra de políticos en el pasado proceso electoral.

La estructura del documento es la siguiente: en primera instancia, se define la violencia política en términos amplios, se revisa su conceptualización en la legislación mexicana, y se vincula la violencia política como mecanismo causal del déficit democrático. En un segundo momento, se aborda la violencia política ocurrida en México durante el proceso electoral 2017-2018, como antecedente para exponer la violencia en el reciente proceso 2020-2021. Posteriormente, se exponen las respuestas de las instancias estatales a las solicitudes de información pública respecto a las agresiones padecidas por personas políticas en las últimas elecciones. Finalmente, se presentan algunas conclusiones.

## **Violencia política y déficit democrático**

### *La definición de violencia política*

Caracterizar la violencia política es algo complejo porque, por un lado, “depende de los actores que la definen, los propósitos que éstos tienen, el contexto en el que el término se utiliza y su relación con el poder político establecido” (Aróstegui, 1994, p.42); y por el otro, porque se le suele asociar a “las acciones agresivas de ciertos colectivos contra el poder establecido, con el fin de derribarlo o de transformarlo” (Herranz, 1991, p.428), esto es, se le entiende como la reacción de algunos grupos contra el Estado, no considerando las acciones de fuerza perpetradas por el Estado en contra de los ciudadanos a los que percibe como desafiantes o amenazadores<sup>1</sup>, o las acciones de fuerza que algunos grupos emprenden en contra de otros individuos o grupos.

- 
1. La acción del Estado contra los gobernados podría considerarse como represión política, de acuerdo con la definición de Goldstein (1978: xvii): “Las acciones gubernamentales que discriminan groseramente a las personas u organizaciones consideradas que presentan un desafío fundamental a las relaciones de poder existentes o a las políticas gubernamentales clave, debido a sus creencias políticas percibidas”. Son sujetos de represión política aquéllos

Aróstegui (1994, p.30) entiende por violencia: “toda resolución, o intento de resolución, por medios no consensuados de una situación de conflicto entre partes enfrentadas, lo que comporta esencialmente una acción de imposición, que puede efectuarse, o no, con presencia manifiesta de fuerza física”. La violencia política, en particular, es la que “se deriva de los conflictos entre gobernantes y gobernados, entre dominadores y dominados, entre clases” (p.36). Así, define la violencia política como “toda acción no prevista en reglas, realizada por cualquier actor individual o colectivo, dirigida a controlar el funcionamiento del sistema político de una sociedad o a precipitar decisiones dentro de ese sistema” (p. 44). De ahí que “equiparar violencia política únicamente a manifestaciones tales como terrorismo, guerrilla, formas diversas de lucha armada, como acostumbra a hacerse con frecuencia desde ciertos enfoques es, simplemente, una manipulación con fines políticos que no puede ser seriamente aceptada” (p. 44)<sup>2</sup>.

Herranz (1991, p. 429) señala que “la violencia política surge siempre dentro de unas relaciones de poder, alterando o violando las reglas que rigen en la esfera política”. Agrega:

La violencia política es consecuencia de un proceso, intencionalmente dirigido y guiado, en busca, de un fin político-social más o menos inmediato. Lo que es co-

---

a los que el Estado considera peligrosos porque “desafían las estructuras políticas o políticas fundamentales”. Davenport (2007, p.2), por su parte, utiliza el término represión estatal: “Implica el uso real o amenazado de sanciones físicas contra una persona u organización, dentro de la jurisdicción territorial del Estado, con el fin de imponer un costo al objetivo, así como disuadir actividades y/o creencias que se perciben como desafiantes para el personal, las prácticas o las instituciones del gobierno (Goldstein 1978: XXVII)”. Tanto en Goldstein como en Davenport, la traducción del inglés al español es de nuestra autoría.

2. Para Talancón (2017, p. 378), la violencia política es una manera de articular la relación que se da entre: a) gobernados y gobernantes (rebelión, asonada, insurrección, revolución); b) gobernantes y gobernados (represión, persecución, tortura, dictadura); c) gobernados y gobernados (guerra civil); y d) gobernantes y gobernantes: I) Conflicto interno (golpe de Estado, magnicidio, asesinato político), II) Conflicto externo (entre líderes o Jefes de Estado [guerra]).

mún a los diversos tipos de violencia política es, a mi juicio, una intencionalidad de causar daño, una voluntad de agredir, un resultado lesivo para los derechos o intereses de terceras personas, todo ello provocado en aras a la consecución de objetivos políticos particulares (Lawrence, 1970, 34) (Herranz, 1991, p. 434).

### *El concepto de violencia política en la legislación mexicana*

En la legislación mexicana no es posible encontrar una definición amplia de violencia política. Lo que existe es una definición de violencia política contra las mujeres en razón de género, centrada en la protección del ejercicio de los derechos políticos y electorales de “mujeres dirigentes, representantes, militantes o afiliadas, simpatizantes, precandidatas, candidatas postuladas por un partido político o a través de coaliciones, así como cualquier mujer que desempeñe un empleo, cargo, comisión, o sea postulada por un partido político” (INE, 2020, p. 1).

El Consejo General del Instituto Nacional Electoral, aprobó en 2020 los “Lineamientos para que los partidos políticos nacionales y, en su caso, los partidos políticos locales, prevengan, atiendan, sancionen, reparen y erradiquen la violencia política contra las mujeres en razón de género”; cuyo propósito es...

... establecer las bases para que los Partidos Políticos Nacionales y, en su caso, los partidos políticos locales, garanticen a las mujeres el ejercicio de sus derechos políticos y electorales, libres de violencia, mediante mecanismos para la prevención, atención, sanción, reparación y erradicación de la violencia política contra las mujeres en razón de género, y asegurar condiciones de igualdad sustantiva entre mujeres y hombres en el ámbito político (INE, 2020, p. 1)<sup>3</sup>.

- 
3. En los citados Lineamientos, se define en el Artículo 5: “La violencia política contra las mujeres en razón de género es toda acción u omisión, incluida la tolerancia, basada en elementos de género y ejercida dentro de la esfera pública o privada, que tenga por objeto o resultado limitar, anular o menoscabar el ejercicio efectivo de los derechos políticos y electorales de una o varias mujeres, el acceso al pleno ejercicio de las atribuciones inherentes a su cargo, labor o actividad, el libre desarrollo de la función pública, la toma de decisiones,

Si bien dichos Lineamientos representan un avance notable en términos de protección de los derechos políticos y electorales de las mujeres, la definición de la violencia política como algo que afecta exclusivamente a las mujeres por estar en condiciones de desigualdad sustantiva frente a los hombres en el ámbito político, coloca a dicha definición dentro del ámbito de la búsqueda de igualdad de género, restringiendo la posibilidad de percibir la violencia de política como un asunto que debe ser abordado por el Estado como un tema de violación de derechos humanos y políticos de ciudadanos, sean estos hombres o mujeres.

Los delitos de los que han sido víctimas hombres funcionarios públicos, precandidatos o candidatos, no caben en esta tipificación de violencia política contra las mujeres en razón de género. Dicha tipificación tampoco abarca a colaboradores o familiares de funcionarios, precandidatos o candidatos, siendo que los delitos de los cuales han sido víctimas son directamente atribuibles al ejercicio de alguna función pública, o del ejercicio de su derecho a disputar un cargo público, o de participar políticamente en apoyo a algún contendiente electoral.

### *Violencia política como evidencia del déficit democrático*

Si bien no basta la ausencia de violencia política para asegurar la democracia de un régimen, la presencia de esta es el mínimo necesario suficiente para impedir la democracia. La violencia política evidencia que el régimen carece de elementos básicos para asegurar la convivencia democrática. De acuerdo con Morlino (2007, p. 5), una buena democracia o una democracia de calidad es “*esa ordenación institucional estable que a través de instituciones y mecanismos que funcionan correc-*

---

la libertad de organización, así como el acceso y ejercicio a las prerrogativas, tratándose de precandidaturas, candidaturas, funciones o cargos públicos del mismo tipo” (INE, 2020, p. 4-5).

*tamente, realiza la libertad y la igualdad de los ciudadanos*”<sup>4</sup>. La calidad democrática es una conjugación de diversas dimensiones: Estado de derecho, rendición de cuentas electoral, rendición de cuentas interinstitucional, responsividad o capacidad de respuesta gubernamental, libertad, igualdad y solidaridad, participación y competencia. Según la mayor o menor realización de una u otra de las dimensiones, habrá democracias con diversos grados de calidad. La violencia política en México refleja las carencias en el Estado de derecho, socava la participación y la competencia políticas, y amenaza la libertad e igualdad.

El Estado de derecho es “el imperio efectivo de las normas jurídicas” e implica “la capacidad –aunque sea limitada– de hacer que las autoridades respeten las leyes, y de tener leyes que sean de conocimiento público, universales, estables, inequívocas y no retroactivas” (Morlino, 2014, p. 41-42). Ningún Estado mínimamente democrático puede cimentarse sin la prevalencia de la ley. El Estado de derecho comprende las subdimensiones: a) Seguridad individual y orden civil; b) Poder judicial independiente y sistema judicial moderno; c) Capacidad institucional y administrativa para formular, aplicar y asegurar el cumplimiento de las leyes; d) Integridad o, en su defecto, lucha eficaz contra la corrupción, la ilegalidad y el abuso de poder por parte de los organismos estatales; y e) Fuerzas de seguridad respetuosas de la ciudadanía y bajo el control civil (Morlino, 2014).

La violencia política incide principalmente en la subdimensión “seguridad individual y orden civil”, la cual comprende el derecho a la vida, estar a salvo del miedo y de la tortura, la seguridad personal y el derecho a la propiedad privada. Implica también que se garanticen los derechos y la igualdad de los ciudadanos, y que no haya áreas controladas por el crimen organizado. Un régimen que no puede garantizar la seguridad y la vida de quienes participan en los procesos electorales, y

---

4. Las itálicas son de Morlino.

que no puede impedir que agentes estatales o no estatales violenten a los ciudadanos, no puede ser considerado como democrático.

En lo referente a la participación, Morlino (2014, p. 46) la define como...

...el conjunto total de comportamientos —convencionales o no convencionales, legales o en el límite de la ley— que permiten a los hombres y a las mujeres, en forma colectiva o individual, crear, revivir o fortalecer la identificación grupal, o tratar de influir en el reclutamiento o en las decisiones de las autoridades políticas (representativas o gubernamentales) para mantener o cambiar la asignación de los valores existentes.

Hay varias formas de participación, entre ellas “la intervención en campañas electorales, el trabajo en actividades partidarias y de otra naturaleza asociativa, el contacto personal con los políticos y las formas de acción colectivas” (Morlino, 2014, p. 46). La violencia de la que han sido víctimas precandidatos, candidatos, colaboradores y familiares, o servidores públicos en los recientes procesos electorales en México evidencian que no existen en el país las condiciones para intervenir en campañas electorales o en actividades partidarias, y que el Estado no puede asegurar condiciones mínimas para cumplir con el derecho a votar y ser votado.

Para Morlino (2014, p. 47), la competencia “existe cuando hay más de un actor político involucrado en los procesos de toma de decisiones políticas”. La competencia entre actores políticos supone “disputabilidad”, esto es, “la libertad de todos los partidos políticos de competir entre sí, complementada por la justicia de la competencia política” (p. 48). En el contexto mexicano reciente, en donde el competidor es amenazado, intimidado, e incluso eliminado físicamente, no puede sostenerse la condición de la disputabilidad.

Finalmente, los valores de libertad e igualdad se traducen en derechos civiles y políticos, que incluyen el derecho a votar y a ser votados. En los recientes procesos electorales en México, precandidatos, candidatos, servidores públicos y sus familiares o colaboradores fueron víctimas de delitos como homicidio doloso, secuestro, extorsión, amenazas, lesiones o privación ilegal de la libertad. Dicha situación evidencia que el país no cuenta con los elementos mínimos que implica un régimen democrático.

## **Violencia política en los recientes procesos electorales**

### *El proceso electoral 2017-2018*

Si bien la violencia política en México no es algo nuevo, a partir de los dos últimos procesos electorales los medios de comunicación han visibilizado el notable incremento de los delitos perpetrados en contra de políticos y candidatos. De acuerdo con el Indicador de Violencia Política de la consultora Etellekt (2018, p. 1), entre el 1 de septiembre de 2017 y el 31 de agosto de 2018, ocurrieron en todo el país al menos 850 agresiones con un saldo de 175 políticos asesinados. De las 850 agresiones, el 81% se dirigieron en contra de opositores a los partidos y coaliciones gobernantes en las 32 entidades de la república. Señala la consultora: “Lo anterior significa que la violencia política transita por una ruta distinta al actual clima de inseguridad y homicidios por rivalidad delincuenciales”.

Serrano (2020, p. 816), con base también en Etellekt, especifica que entre la elección presidencial del 1 de julio de 2018 y el inicio de la administración de Andrés Manuel López Obrador el 1 de diciembre de dicho año, 40 políticos más fueron asesinados y 13 fueron secuestrados. Adicionalmente, durante los primeros 40 días del nuevo gobierno fueron asesinados otros 10 políticos:

... La lista de políticos asesinados incluye seis alcaldes, 20 exalcaldes, 20 candidatos, 15 dirigentes partidistas, seis excandidatos, 38 militantes, 26 otros (regidores, regidores electos, síndicos, exfuncionarios y alcaldes electos). Guerrero y Oaxaca encabezan la lista con 26 y 24 políticos asesinados, respectivamente, seguidos por Puebla y Michoacán, con 15 cada uno, Estado de México con 12 y Veracruz con diez (Serrano, 2020, p. 817).

Serrano (2020) califica dicha ola de asesinatos de políticos y candidatos, como un “cerco” que el narcotráfico y el crimen organizado le han impuesto a las instituciones estatales. El hecho de que las víctimas hayan sido políticos o candidatos a puestos de elección popular, indica que los delitos obedecen a la intencionalidad de quitar de la competencia política a presuntos políticos adversos a los intereses de algún grupo de interés, dentro o fuera del ámbito estatal.

#### *El proceso electoral federal 2020-2021*

El último proceso electoral inició el 7 de septiembre de 2020 y culminó con las elecciones del 06 de junio de 2021. Fueron electos 300 diputados de mayoría relativa y 200 diputados de representación proporcional, 15 gubernaturas<sup>5</sup>, 30 congresos locales<sup>6</sup>, 1,900 ayuntamientos y alcaldías en 30 entidades<sup>7</sup>, juntas municipales en Campeche, sindicaturas en Chihuahua, regidurías en Nayarit, y presidencias de comunidad en Tlaxcala.

De acuerdo con el Séptimo Informe de Violencia Política en México de Etellekt (2021), durante dicho proceso ocurrieron 1,066 delitos globales en contra de personas políticas, lo cual representa un aumento del 38% con relación a las agresiones ocurridas en el proceso electoral

---

5. Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Colima, Guerrero, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala, y Zacatecas.

6. Excepto en Coahuila y Quintana Roo.

7. Menos en Durango e Hidalgo.

2017-2018. De los delitos globales, 102 fueron víctimas de homicidio doloso, 36 de ellas aspirantes y candidatos a cargos de elección. Destaca que en el 75% de los casos, las víctimas eran políticos y candidatos opositores a los gobiernos estatales; ocurriendo lo mismo a nivel municipal, en donde el 75% de los aspirantes y candidatos a puestos municipales agredidos eran opositores a los alcaldes de los municipios donde competían (Etellect, 2021, pp. 1-4).

De las 1,066 agresiones en contra de políticos y candidatos, con un saldo de 954 víctimas, 36% eran mujeres. 102 políticos perdieron la vida en atentados, 36 de ellos eran aspirantes y candidatos. De los 102 políticos asesinados, 87 eran hombres y 15 mujeres (Etellect, 2021, p. 4). Como se menciona al principio del presente texto, la definición de violencia política en México como una cuestión que padecen las mujeres en razón de género impide analizar la violencia que padecen las personas políticas, sean hombres o mujeres, como una cuestión de violación de derechos humanos y políticos, vinculada directamente al derecho a votar y a ser electo. Agrega Etellekt (2021, p. 4):

De las 954 víctimas, 693 competían por cargos de elección. El 77% de estos aspirantes se postularon a cargos municipales. Durante los 6 días previos a la jornada electoral se cometieron 209 agresiones contra políticos y electores (35 agresiones diarias en los primeros días de junio).

## **La indiferencia estatal ante la violencia política**

A este contexto de violencia política, adverso por completo a la democracia, se suma el agravio de la indiferencia del Estado. Las instancias estatales no sólo no son capaces de asegurar el Estado de derecho, la participación y la competencia políticas, y los derechos civiles y políticos; sino que no perciben la necesidad de proteger a las personas políticas, de brindar una explicación a la ciudadanía del deterioro del

clima político, de investigar y dar con los responsables, y ni siquiera de llevar un conteo o registro puntual de las agresiones padecidas.

En abril de 2021 se presentaron solicitudes de información pública a través de la plataforma nacional de transparencia, a aquellas instituciones que deberían o podrían dar seguimiento a los delitos de violencia política (de acuerdo con tipificaciones amplias de la misma), como son: Fiscalía General de la República, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Fiscalía Especializada en Delitos Electorales, Fiscalías locales, Instituto Nacional Electoral, y Organismos Públicos Locales Electorales. Se solicitó información respecto a los delitos cometidos en contra de personas políticas, como homicidio doloso, secuestro, extorsión, amenazas, lesiones o privación ilegal de la libertad. Las diversas instituciones señalaron carecer de la misma, aduciendo razones diversas: el ente no tiene obligación o no cuenta con facultades inherentes, sus atribuciones no contemplan conocer sobre dichas situaciones, la información solicitada no compete al área, etc.

En primera instancia se solicitó información al INE y a los Organismos Públicos Locales. Se recibieron respuestas indicando que el sujeto no tiene la información y no le corresponde emitirla. Por ello, se integró una segunda solicitud en el siguiente tenor:

Con fundamento en los artículos 1, 6 y 8 de la Constitución Federal solicito respetuosamente a los entes señalados remitir la información concreta que tengan sobre candidatos y precandidatos que: a) Hayan fallecido por homicidio doloso, b) Hayan sido objeto de lesiones dolosas, privación ilegal de la libertad o extorsión, en el periodo comprendido de noviembre del 2020 al 20 de marzo del 2021.

Algunas de las respuestas dadas por las diferentes áreas del INE fueron: “Inexistencia”, “No existe obligación de elaborar documentos *ad hoc*”, “Propósito de la declaración formal de inexistencia”, “Casos en los que no es necesario que el Comité de Transparencia confirme for-

malmente la inexistencia de la información”, “Respuesta igual a cero”, “No se localizó información vinculada con lo requerido por el solicitante”, “La información solicitada por la o el peticionario, no compete al área ya que no se encuentra en las atribuciones conferidas”, “El área no cuenta con atribuciones o facultades inherentes a registro de candidatos y precandidatos; ni tampoco registro sobre fallecimientos o delitos cometidos en su contra”, “No se cuenta con la información solicitada... por lo que, la información requerida es inexistente”.

Por su parte, algunas de las respuestas de las Juntas Locales estatales fueron: “En la entidad no se cuenta con información al respecto”, “No se encontró información alguna respecto a la solicitud del peticionario”, “No se presentó ni se encontró informe, reporte y/o antecedente, respecto de candidatos y precandidatos que hayan fallecido por homicidio doloso”, “Conocer, registrar, sistematizar o resguardar dicha información no se encuentra contemplado dentro de las atribuciones establecidas”, entre otras.

Finalmente, el INE señaló:

Corresponde al Ministerio Público de la Federación la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; por lo que la Fiscalía General de la República podría contar con la información requerida por el solicitante.

[...]

Derivado de la respuesta de la DEPPP, DJ, PRESIDENCIA, DS y de la JL-MOR, se sugiere al peticionario dirigir su solicitud a las fiscalías generales de las entidades federativas, así como a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana del Gobierno Federal, Secretaría de Gobernación, la Consejería Jurídica de la Presidencia de la República, la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, al Centro Nacional de Inteligencia y la Fiscalía General de la República, por ser las autoridades competentes encargadas de diseñar, planear, ejecutar y coordinar las políticas públicas en materia de investigación criminal de los hechos que revisten los caracteres de delito, por lo anterior dichas instancias

pudieran contar con la información requerida y de su interés (INE, 28 de abril de 2021)<sup>8</sup>.

En consecuencia, a la Fiscalía del Estado de Jalisco, se le requirió información en tenor semejante:

Con fundamento en los artículos 6, 7 y 8 Constitucionales solicito conocer el número de carpetas de investigación abiertas por los delitos denunciados del 1º de septiembre de 2021 al 1 de junio del 2021 y que persigan los delitos de homicidio, amenazas, secuestro, extorsión y violencia de género, en contra de aspirantes a puestos de elección, servidores públicos, candidatos o precandidatos políticos.

La Fiscalía del Estado respondió mediante Informe Específico fechado el 17 de junio de 2021, señalando que su Unidad de Transparencia procedió a la búsqueda de la información requerida en la Fiscalía Especial Ejecutiva de Investigación Criminal (FEEIC), la Fiscalía Especial Regional (FER), Fiscalía Especializada en Materia de Delitos Electorales (FEMDE), la Dirección General en Investigación Especializada (DGIE), la Dirección General en Delitos de Violencia contra las Mujeres, Delitos en razón de Género y Trata de Personas (DGDVM) y la Dirección General de Visitaduría (DGV), resultando lo siguiente:

FEEIC: 1 carpeta de investigación por el delito de amenazas.

FER: 0 carpetas de investigación iniciadas en contra de aspirantes a puestos de elección, servidores públicos, candidatos o precandidatos políticos, de septiembre a diciembre de 2020. De enero a mayo de 2021, 4 carpetas por amenazas a candidatos o precandidatos políticos, 1 carpeta por violencia de género a aspirantes a puestos de elección y 1 más por el mismo concepto, a candidatos o precandidatos políticos.

---

8. Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partido Políticos (DEPPP), Dirección Jurídica (DJ), Presidencia, Dirección del Secretariado (DS), Junta Local Ejecutiva en el estado de Morelos (MOR).

DGE: 6 carpetas de investigación iniciadas contra aspirantes a puestos de elección, servidores públicos, candidatos o precandidatos políticos por el delito de amenazas.

DGDVM:104 carpetas en el período requerido de 2020, y 179 en el período requerido de 2021. Sin embargo, la información corresponde a servidores públicos denunciados, toda vez que no se cuenta con el desglose acerca de aspirantes a puestos de elección, servidores públicos, o candidatos o precandidatos políticos.

DGV: 1 carpeta de investigación iniciada por ilícito de homicidio intencional (doloso), 51 aperturadas por amenazas y 18 por extorsión. Además, señala que “No existe obligación de procesar, calcular o presentar la información de forma distinta a como se encuentre”.

Como puede observarse, no hay fuentes públicas identificadas que proporcionen datos oportunos y de calidad sobre el tema. De las respuestas dadas se desprende que las instancias estatales no tienen en sus atribuciones el seguimiento de la violencia política en los procesos electorales, lo que es un reflejo de la indiferencia estatal al respecto. La sociedad pudo conocer sobre las agresiones en contra de personas políticas participantes en el reciente proceso electoral, gracias a la labor realizada por los medios de comunicación.

Destaca que la única instancia que recaba, sistematiza e informa sobre la violencia política es una consultora privada. En el Séptimo Informe de Violencia Política en México 2021, Etellekt (2021, p. 3) denuncia “la notoria indiferencia de las autoridades locales, estatales y federales, así como de los órganos electorales”. A pesar de que la violencia política se recrudeció desde el proceso electoral 2017-2018, el gobierno federal no adoptó medidas preventivas para proteger a los candidatos en el proceso 2020-2021, y fue incapaz de prevenir las agresiones. La autoridad federal actuó de forma reactiva, atendiendo las denuncias de los candidatos, más no calculando el riesgo y previendo. Señala la consultora: “El gobierno federal implementó una estrategia de protección

para candidatos, orientado a brindar protección a diputaciones federales y a gobernadores, sin realizar un trabajo de evaluación de riesgos que permitiera adoptar medidas preventivas” (Etellect, 2021, p. 1).

Sobresale negativamente la actuación del presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador, el cual adjudicó los delitos al crimen organizado sin ninguna evidencia, sesgando con ello las investigaciones respecto a otros posibles autores y móviles, e invadiendo además la esfera de competencia de las autoridades locales. Señala Etelect la responsabilidad en este sentido del presidente de la República:

Al prejuzgar sobre la presunta responsabilidad de los delitos, el Presidente obstruyó la justicia, pues descarta otros probables móviles que la autoridad ministerial debe averiguar, incluida la motivación política de los mismos (...) la realidad es que la investigación de los delitos no presenta avances significativos que permitan no sólo hallar a los responsables materiales sino a los intelectuales, y más importante, determinar si el uso de la violencia tuvo como propósito incidir en los resultados electorales (Etellect, 2021, p. 2).

## **Conclusión**

La ausencia en la legislación mexicana de una definición amplia y comprensiva de violencia política dificulta el abordaje de un problema real y en aumento, al que no se le brinda atención suficiente. La definición centrada en las acciones y omisiones contra las mujeres en razón de género, al menos en papel, contempla las agresiones que pueden padecer las mujeres políticas. Sin embargo, deja fuera a las personas políticas masculinas. Percibir la violencia política como una cuestión de género, impide que la percibamos como las acciones de grupos de poder que persiguen objetivos políticos particulares, y que buscan incidir en las decisiones públicas eliminando potenciales enemigos de sus intereses.

Más allá de la limitación en la tipificación de la violencia política, es posible observar que no hay instituciones estatales que impidan las agresiones contra hombres y mujeres en virtud de su participación en las contiendas electorales. Del mismo modo, una vez cometidas las agresiones, tampoco hay instituciones que investiguen de manera efectiva y sancionen dichos delitos. Es más, las instancias estatales no tienen entre sus atribuciones el dar seguimiento a la información correspondiente.

La impunidad de los perpetradores de las agresiones de los cuales han sido víctimas personas políticas, y las omisiones e inacción de las instituciones estatales, reproducen un círculo vicioso que refuerza la idea de que puede eliminarse por la fuerza a los competidores incómodos, que puedan resultar adversos a los intereses de grupos de poder. Por si lo anterior no fuera suficiente, la falta de reconocimiento de las instancias estatales de la violencia política, al no llevar siquiera un registro de las víctimas, invisibiliza el fenómeno, contribuyendo a que prevalezca un clima propicio para la violación de derechos humanos y políticos.

En la medida en que el ejercicio impune de la violencia política continúe como forma de impedir la competencia y la participación, y que el Estado mexicano sea incapaz de asegurar los derechos humanos y políticos de los electores y contendientes, es imposible sostener la prevalencia del Estado de derecho, determinando con ello la precariedad de la democracia mexicana.

## **Bibliografía**

Aróstegui Sánchez, Julio (1994). Violencia, sociedad y política: la definición de la violencia. En *Revista de Historia Contemporánea*. No. 13, 1994, pp. 17-56.

- Etellect Consultores (2018). Informe de Violencia Política en México, julio-agosto 2018. Recuperado de: <https://www.etellekt.com/reporte/informe-de-violencia-politica-en-mexico-8.html> (Consultado el 16 de agosto de 2021).
- Etellect Consultores (2021). Séptimo Informe de Violencia Política en México 2021. Recuperado de: <https://www.etellekt.com/index.html> (Consultado el 18 de agosto de 2021)
- Fiscalía del Estado de Jalisco (2021). Informe Específico 17 de junio de 2021. Expediente: LTAIPJ/FE/1120/2021.
- Goldstein, Robert J. [1978] (2001). *Political repression in modern America: From 1870 to the present*. United States of America: University of Illinois Press.
- Herranz Castillo, Rafael (1991). Notas sobre el concepto de violencia política. En *Anuario de Filosofía del Derecho*. No. 8, 1991, 427-442. [https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=So718-090X2007000300001](https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=So718-090X2007000300001)
- Instituto Nacional Electoral (2020). Acuerdo del consejo general del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueban los lineamientos para que los partidos políticos nacionales y, en su caso, los partidos políticos locales, prevengan, atiendan, sancionen, reparen y erradiquen la violencia política contra las mujeres en razón de género. Publicado en el DOF: 10/11/2020. Recuperado de: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/115101> (Consultado el 14 de agosto de 2021).
- Morlino, Leonardo (2014). *La calidad de las democracias en América Latina. Informe para IDEA Internacional*. Suecia: IDEA Internacional- Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.
- Morlino, Leonardo (2007). “Explicar la calidad democrática: ¿qué tan relevantes son las tradiciones autoritarias?”, en *Revista de Ciencia Política*. v.27/No..2/2007/ 3-22. Recuperadode:[https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=So718-090X2007000300001](https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=So718-090X2007000300001) (Consultado el 10 de agosto de 2021)
- Plataforma Nacional de Transparencia. Recuperado de: <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/web/guest/inicio>
- Serrano, Mónica. (2020). Del “momento mexicano” a la realidad de la violencia político-criminal. En *Foro internacional*, 60(2), 791-852. Recuperado de: <https://>

forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/2739 (Consultado el 03 de septiembre de 2021).

Talancón Escobedo, J. (2017). La violencia política. En *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 59(251), 377-388. Recuperado de: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rfdm/article/view/60880> (Consultado el 19 de agosto de 2021).



# La Presidencia de México en manos de una Mujer

The presidency of Mexico in the hands of a woman

Erika Vanesa García Rico

Doctorante en derecho penal, Servidor Público adscrito al Órgano Interno de Control de la Secretaría de Educación Jalisco. Correo electrónico: vanesa\_rico@hotmail.com

**RESUMEN:** Históricamente, las mujeres mexicanas hemos sido marginadas en la escena política, esta situación no ha cambiado mucho durante la revolución o cuando el sistema político fue establecido, ya que el proceso de creación de políticas públicas estuvo claramente controlado por los hombres. Las primeras mujeres activistas, como las sufragistas, fueron de clase media, se organizaron y lucharon de muchas maneras: uno de los primeros ejemplos fue el Primer Congreso Feminista de Yucatán, en 1916, la preocupación principal de este grupo fue el derecho de voto, lo cual se logró hasta 1947, durante la administración del Presidente Miguel Alemán Valdés, que las mujeres obtuvimos este derecho y de presentarnos como candidatas en las elecciones municipales.

Después de que México se independizara, Agustín de Iturbide fue elegido Emperador, desde 1812 se habían celebrado las primeras elecciones por voto, y

Recibido: 15 de febrero 2021. Dictaminado: 27 de marzo de 2021

**ABSTRACT:** Historically, Mexican women have been marginalized in the political scene, this situation has not changed much during the revolution or when the political system was established, since the process of creating public policies was clearly controlled by men. The first women activists, like the suffragettes, were middle class, they organized and fought in many ways: one of the first examples was the First Feminist Congress of Yucatán, in 1916, the main concern of this group was the right to vote, this was achieved until 1947, during the administration of President Miguel Aleman Valdés, that women obtained this right and to present ourselves as candidates in the municipal elections.

After Mexico became independent, Augustin de Iturbide was elected Emperor, since 1812 the first elections by vote had been held, and although the inhabitants could only elect parochial voters, that fact marked the transition to the

aunque los habitantes solo podían elegir a los electores parroquiales, ese hecho marcó la transición al sistema democrático, toda vez que el sistema Imperial fue reemplazado por el sistema democrático y presidencial en el cual, la gente podría elegir a sus gobernadores, en 1824, Guadalupe Victoria llegó al poder, por lo que, con el tiempo, uno de los lemas que más se defendió fue el de “No reelección”, pues presidentes como Santa Anna llegaron a reelegirse incluso más de cinco veces.

El 31 de enero de 2014, se elevó a rango constitucional la garantía de la paridad entre mujeres y hombres en las candidaturas a la Cámara de Diputados, Senado y Congresos Estatales, por lo que en el artículo 41 constitucional, esta reforma establece lo siguiente: “Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder político, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales.

En la historia hemos tenido grandes mujeres que desafiaron también el poder gobernar naciones e incluso realizar actividades que son exclusivas de los “hombres”, como: la reina de Asia Semíramis, Catalina la grande, Isabel I, Teodora la

democrática, since the Imperial system was replaced by the democratic and presidential system in which, the people could elect their governors, in 1824, Guadalupe Victoria came to power, so, over time, one of the slogans that was most defended was that of “No re-election”, because presidents like Santa Anna were reelected even more than five times.

On January 31, 2014, the guarantee of parity between women and men in the candidacies for the Chamber of Deputies, Senate and State Congresses was raised to constitutional rank, therefore in article 41 of the Constitution, this reform establishes the following: “The political parties have the purpose of promoting the participation of the people in democratic life, contributing to the integration of the organs of political representation and as citizens’ organizations, making possible their access to the exercise of political power, in accordance with the programs, principles and ideas that they postulate and though universal, free, secret and direct suffrage, as well as the rules to guarantee parity between the genders, in candidacies for federal and local legislators.

In history we have had great women who also challenged the power to govern nations and even carry out activities that are exclusive to “men”, such as: the queen of Asia Semíramis, Catherine the Great, Elizabeth I, Theodora the Empress, Joan of Arc, Marie Curie, Amelia Earhart and Ana Gúezmes.

Emperatriz, Juana de Arco, Marie Curie, **Keywords:** Rights, Vote, Presidency. Amelia Earhart y Ana Gúezmes.

**Palabras clave:** Derechos, Voto, Presidencia.

---

**SUMARIO:** SOBERANÍA, PODER EJECUTIVO FEDERAL, HISTORIA DEL MOVIMIENTO DE MUJERES EN MÉXICO, VOTO DE LAS MUJERES, CÁMARA DE DIPUTADOS, PRESIDENTES DE MÉXICO Y MUJERES FAMOSAS.

---

## **El Diseño**

El punto de partida de esta investigación fue observar que históricamente, las mujeres mexicanas hemos sido marginadas en la escena política, esta situación no ha cambiado mucho durante la revolución o cuando el sistema político fue establecido, ya que el proceso de creación de políticas públicas estuvo claramente controlado por los hombres. Las primeras mujeres activistas, como las sufragistas, fueron de clase media, se organizaron y lucharon de muchas maneras: uno de los primeros ejemplos fue el Primer Congreso Feminista de Yucatán, en 1916, la preocupación principal de este grupo fue el derecho de voto, lo cual se logró hasta 1947, durante la administración del Presidente Miguel Alemán Valdés, que las mujeres obtuvimos este derecho y de presentarnos como candidatas en las elecciones municipales. Sin embargo, el primer paso hacia la equidad política para las mujeres fue tomado en 1953, en la época del Presidente Adolfo Ruiz Cortines, cuando ganamos el derecho de votar y de ser candidatas en las elecciones nacionales, obtuvimos el sufragio universal y en la década de los ochentas se caracterizó por la consolidación de múltiples grupos de mujeres especialmente de mujeres más pobres. Por ejemplo, en 1988 la Coordinadora de Mujeres “Benita Galeana” fue creada por 17 grupos,

posterior a la celebración de la Conferencia del Año Internacional de la Mujer en 1975, fue que quedó asentado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el reconocimiento a nuestra igualdad jurídica.

## **El Método**

En la implementación de este estudio resulta de gran utilidad la metodología, en especial la cualitativa a través de sus diversas formas de análisis, presentando una solidez y fortaleza interna no generalizable a la población haciéndolo en contextos estructurales y situacionales.

Para evitar la subjetividad en la indagación fue pertinente trabajar bajo criterios establecidos en la perspectiva de la investigación cualitativa. En este estudio se utilizará el método sistemático o jurídico ya que este determinará de manera particular el procedimiento de la aplicación de los derechos fundamentales y obtendremos principales elementos deductivo, en razón de lo ya planteado o estudiado que procede de lo general a lo particular, las técnicas de investigación serán la Bibliográfica con textos relacionados con el tema, en la cual se buscarán artículos relacionados con la problemática actual.

También utilizaremos el método intuitivo por tener una gran importancia en la investigación jurídica y se sustenta en la intuición en virtud de que aprende y captura el objeto de conocer, utilizaremos de manera recíproca y complementaria el método intuitivo y el método científico para poder observar los fenómenos jurídicos, sometiendo con este último método científico para poder observar los fenómenos jurídicos, sometiendo con este último método a revisión, comprobación o desaprobación para generar teorías o modelos científicos.

## Resultado del Análisis

### *Soberanía*

Carlos Fernández<sup>1</sup> señala que en la fase inicial la soberanía está presente a la hora de plasmar el contenido de la norma, con la particularidad de que su función es en el comportamiento o lenguaje escogidos por las Partes, el vehículo utilizado para expresar la voluntad soberana del Estado.

En el caso concreto de las normas convencionales la interpretación comienza con el examen detallado del texto a interpretar puesto que ese texto constituye la expresión del deseo y de la intención de las partes.

La formulación jurídica del principio de la soberanía de los Estados pone el énfasis al principio de igualdad entre ellos, el cual tiene un firme arraigo en el Derecho Internacional contemporáneo, proclamado expresamente en el artículo 2.1 de la Carta de las Naciones Unidas que contiene la Declaración de principios de Derecho Internacional que rigen las relaciones de amistad y cooperación entre los Estados, conforme a las siguientes palabras:

Todos los Estados gozan de la igualdad soberana. Tienen iguales derechos e iguales deberes y son por igual miembros de la comunidad internacional, pese a las diferencias de orden económico, social, político o de otra índole.

En particular, la igualdad soberana comprende los elementos siguientes:

- a) Los Estados son iguales jurídicamente;
- b) Cada Estado goza de los derechos inherentes a la plena soberanía;
- c) Cada Estado tiene el deber de respetar la personalidad de los demás Estados;

---

1. Carlos Fernández De Casadevante Romaní. (1999). La Interpretación de las Normas Internacionales. pamplona: Aranzadi

- d) La integridad territorial y la independencia política del Estado son inviolables;
- e) Cada Estado tiene el derecho a elegir y a llevar adelante libremente su sistema político, social, económico y cultural;
- f) Cada Estado tiene el deber de cumplir plenamente y de buena fe sus obligaciones internacionales y de vivir en paz con los Estados.<sup>2</sup>

La Soberanía territorial es inviolable porque existe en Derecho Internacional la obligación del respeto a la soberanía e integridad territorial de otros Estados. Se extiende no sólo sobre el espacio constituido por tierra firme, sino también sobre el mar territorial y el espacio aéreo, siendo este el sentido político y sociológico de estabilidad y continuidad.

Elisur Arteaga Nava<sup>3</sup>, señala que el término soberanía aparece en forma reiterada en la constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 39, 40, 41 y 103 fracción II, ya que en el artículo 39 se alude a él en su sentido propio, pero en la actualidad inexistente, referido a alguien, en el caso del pueblo, que es supremo en lo anterior e independiente en lo exterior; en los artículos 40 y 103 fracción II, se usa el vocablo en una acepción impropia, se le toma como sinónimo de anatomía, se trata de la competencia o ámbito de acción de los estados.

De manera que, la soberanía consiste en la capacidad tanto jurídica como real, de decidir de manera definitiva y eficaz en todo conflicto que altere la unidad de la cooperación social-territorial, en caso necesario incluso contra el derecho positivo y de imponer la decisión a todos los habitantes del territorio.

---

2. José A. Pastor Ridruejo. (1989). Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales. Madrid: Tecnos.

3. Elisur Arteaga Nava. (2002). Derecho Constitucional. México: Oxford.

## **Poder ejecutivo federal**

### *Facultad ejecutiva federal*

De acuerdo a Elisur Arteaga<sup>4</sup>, considera que el orden engloba varias especies; su ejercicio está asignado a diversos titulares: el primero, al que la constitución da el calificativo de suprema, se confía al presidente de la república: “Art. 8o. Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo...” El calificativo no va con la naturaleza del presidente de la república, porque está constreñido a lo que dispone la constitución y porque, cuando otros titulares de la función ejecutiva actúan en órbita de sus atribuciones, también debe reconocérseles el atributo de ser supremos. Explica el calificativo la circunstancia de que se usa sólo para distinguirlo de otros, aunque el término no corresponda a la función.

De manera que a cada uno de los órganos federales previstos en la constitución les ha sido atribuida, en menor o mayor medida, la posibilidad de ejecutar, no obstante, que por su organización, naturaleza y facultades estén estructurados para realizar otras funciones, por lo que, cada cuerpo debe contener en sí los elementos para hacerse obedecer, subsistir y defenderse de la acción, voluntaria o involuntaria, de los otros órganos o poderes que tiendan a perjudicarlo.

Otra especie, es la que le ha sido confiada al congreso de la unión, a las cámaras que lo integran y a a comisión permanente; éstos por mandato constitucional, ejercen su presupuesto, contratan personal, hacen nombramientos, promueven y destituyen, vigilan y convocan a elecciones (arts. 63, 74, 77 y 79).

La última especie federal es la que se confía a la rama judicial, en especial a la suprema corte de justicia de la nación y al consejo de la judicatura federal: éstos, según el caso hacen nombramientos de ma-

---

4. Elisur Arteaga Nava. (2002). Derecho Constitucional. México: Oxford.

gistrados y jueces, los cambian y promueven, ejercen su presupuesto, conceden licencias y practican averiguaciones (arts. 97 y 100).

Por lo que, de manera independiente, cada uno de los tribunales está facultado y obligado a proceder a la ejecución de sus denominaciones (arts. 400 y 503 del Código Federal de Procedimientos Civiles), existe la atribución expresa y cuentan con los funcionarios ejecutores respectivos. El presidente de la república está obligado a prestar el auxilio necesario a dichos tribunales (art. 89, fracción XII).

### *Facultad ejecutiva estatal o local*

La facultad ejecutiva local se deposita, preferentemente en el gobernador; pero esto no excluye que, a los poderes legislativo y judicial, de la misma manera que se hace en el ámbito federal, les sean asignadas diversas funciones de naturaleza ejecutiva.

En los estados existe un cuarto titular de la función ejecutiva: los ayuntamientos, que complementan la constitución general (art. 31, fracción II), algunas leyes federales, la constitución particular de su entidad, las leyes locales, los bandos de policía y buen gobierno y demás órdenes, acuerdos y resoluciones que emiten.

### *La función ejecutiva confiada al presidente de la república*

La función de ejecutar de la que se hace responsable al presidente de la república, por otra parte, tiene que ver con la complementación de la constitución en las materias que expresamente la encomienda (art. 27 fracción I), las que le confía en forma tácita (art. 18) y las que, en coparticipación con los gobernadores de los estados, ejerce (art 6º).

Al presidente de la república le ha sido confiada en forma expresa la facultad y obligación de publicar y hacer cumplir las leyes que expida el congreso de la unión (art. 89 fracción II).

El artículo 70 dispone que el congreso de la unión puede emitir leyes y decretos, lo mismo se hace en otras disposiciones (arts. 71 y 72);

no obstante, en la fracción. I del artículo 89 solo se aluden las leyes, no existe alguien que esté obligado a publicar y hacer cumplir los decretos. Lo hace el presidente de la república en cumplimiento de lo que dispone el congreso de la unión “envíese al presidente de la república para su publicación y cumplimiento”.

Los proyectos de ley o decreto que envía el congreso de la unión al presidente de la república para su publicación son susceptibles de ser vetados por él, entre otras razones, por estimarlos inconstitucionales o porque se trata de un simple proyecto; una vez publicados se convierten en ley o decreto; entonces ya no son susceptibles de ser objetados; lo único que le queda es disponer su cumplimiento a pesar de los vicios de inconstitucionalidad que pudiera observar en ellos.

Ahora bien, el artículo 89 fracción I, no atribuye en forma exclusiva al presidente de la república la facultad y responsabilidad de ejecutar las leyes federales, el precepto está muy lejos de establecer un monopolio. Por un lado, como se ha visto, son partícipes de ella los restantes poderes federales. Pero en virtud de un texto constitucional expreso, la responsabilidad de hacer la publicación y exigir su cumplimiento recae también en los gobernadores de los estados (artículo 120).

### *El presidencialismo y sus fuentes*

El sistema constitucional mexicano, a partir de la carta de 1824, adoptó los elementos fundamentales del sistema presidencial estadounidense: titular único, autoridad ejecutiva, duración de cuatro años, elección indirecta, protesta, vicepresidente, facultades, requisitos para serlo, como edad y nacimiento en el territorio nacional, informe anual, veto suspensivo.

De los sistemas parlamentarios europeos también tomó elementos, pero fueron menos: consejo de ministros o gobierno, relativa irresponsabilidad del presidente y refrendo ministerial.

Algunos de éstos han desaparecido, otros han evolucionado.

## *Requisitos para ser presidente*

### *Clasificación de los requisitos*

Para Elisur Arteaga los requisitos para ser presidente de la república se clasifican de la siguiente manera:

- Idoneidad o aptitud para ocupar y desempeñar adecuadamente el puesto.
- Independencia personal.
- Imparcialidad en el proceso electoral.
- No reelección.

### *Idoneidad o aptitud para ocupar y desempeñar adecuadamente el puesto*

Ser mexicano, ciudadano, en pleno goce de sus derechos, hijo de padre o madre mexicanos por nacimiento, haber residido en el país al menos durante 20 años y tener 35 años de edad.

#### a) Ser mexicano por nacimiento.

Desde la antigüedad existe el principio de que toda organización política y toda sociedad, en lo posible, debe ser gobernada real o formalmente, por uno de sus integrantes; se vio que confiar los puestos de mando a un con ciudadano es ventajoso y evita peligros, se trata de alguien que goza de ascendiente y consideración; cuenta con un equipo, ya sea de familiares, amigos o partidarios, que lo auxilia en las labores de gobierno y sometimiento.

#### b) Ser ciudadano.

Independientemente de la nacionalidad mexicana se requiere que quien aspira a ser presidente de la república sea ciudadano; que, por su edad, 18 años, y su modo honesto de vivir sea sujeto de derechos y obligaciones políticas, es decir, que pertenezca a los integrantes de una comunidad que son sujetos y objetos del voto activo y pasivo. La

constitución señala los requisitos para hacerlo y las causas por las que se pierde esa calidad.

c) En pleno goce de sus derechos.

Mientras no exista una sentencia judicial firme que así lo declare, opera la presunción de que todos los ciudadanos están en pleno ejercicio de sus derechos. La autoridad judicial puede ser un juez ordinario o el jurado de sentencia ya sea federal o local. Una autoridad administrativa, a pesar de lo que digan las leyes ordinarias en contrario, no pueden privar ni suspender a alguien de sus derechos de ciudadano o de su ejercicio.

### *Independencia personal*

No estar sujeto de manera directa o indirectamente a un superior, no pertenecer al estado eclesiástico, no ser ministro de algún culto religioso y, en cierto modo, no pertenecer al ejército.

a) No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto. El precepto no distingue entre órdenes religiosas, usa un término amplio: “No pertenecer al estado eclesiástico...” comprende a todos. Una interpretación teórica de la formula lleva a concluir que incluso están impedidos de aspirar a la presidencia aquellos que, como laicos, aun estando casados, se afilian a grupos confesionales y de una u otra forma hacen votos de obediencia a un superior.

b) El imperativo de no pertenecer al ejército.

Está relacionado con la independencia personal, que alguien tenga un superior jerárquico, aunque sea solo en el ámbito castrense, puede interferir en el desempeño eficaz del cargo de presidente de la república, independientemente de esto, por estar en servicio estaría imposibilitarlo para desempeñar de manera adecuada una de las dos funciones.

### *Imparcialidad en el proceso electoral*

Requisitos que están encaminados a impedir que un candidato, con base en la alta posición que ocupa, cuente con alguna forma de ventaja sobre sus rivales: no pertenecer al ejército, no ser secretario o subsecretario de estado, jefe o secretario general de departamento administrativo, procurador general de la república o gobernador de algún estado.

a) No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al ejército, seis meses antes del día de la elección.

Venustiano Carranza, a pesar de haber iniciado una revolución armada fue un ente antimilitarista; así lo demostró de diferentes maneras; no obstante haber grado militar, se limitó a autocalificarse como primer jefe del ejército constitucionalista.

b) No ser secretario o subsecretario de Estado, jefe o secretario general de Departamento Administrativo, Procurador General de la Republica, ni Gobernador de algún Estado, a menos que se separe seis meses antes del día de la elección.

La idea original surgió en el proyecto de Carranza: “VI. No ser secretario o subsecretario de Estado, a menos de que se separe de su puesto sesenta días antes de la elección.” Asimismo, el constituyente aumentó el plazo a tres meses. También fueron Obregón y Elías Calles quienes lo reformaron en 1927 para neutralizar a Francisco J. Serrano, que en ese año era jefe del departamento del Departamento del Distrito Federal, y aspiraba a la presidencia de la república. En la reforma, a la enumeración original se le agregaron los gobernadores de los estados, territorios y del Distrito Federal. El plazo de igual manera se aumentó de tres meses a un año. Con la medida se precipitó la renuncia de Serrano, su intento fallido de rebelarse y su asesinato, ordenado por su pariente y compadre de grado, Álvaro Obregón.

c) No haber figurado, directa o indirectamente, en alguna asonada, motín o cuartelazo.

El termino cuartelazo es de uso común en América Latina; alude a lo que en España se conoce como cuartelada, sublevación militar.

En México fue de uso común en la literatura y en el discurso político del siglo XIX; no se usó en la terminología constitucional sino hasta 1917, en la fracción VII propuesta por el Sonorense Bojórquez, misma que fue derogada

### *No reelección*

Impedir que, por la vía de una elección directa o indirecta, alguien prolongue su ejercicio en el poder.

Por lo que la Idoneidad, independencia, imparcialidad y no reelección son los objetivos y valores que se tienden a alcanzar o procuran preservar con la enumeración que hace el artículo 82 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### *Voto de las mujeres*

La Comisión Nacional de Derechos Humanos<sup>5</sup>, señaló que el 3 de julio de 1955, hace 66 sesenta y seis años, en México las mujeres emitieron por primera vez su voto, hecho que implicaba uno de los mayores reconocimientos a sus derechos, fue un gran acontecimiento, cuyos antecedentes fueron los siguientes:

- En 1923, en México se celebró el Primer Congreso de la Liga Panamericana de Mujeres, en este encuentro se resolvió enviar al Congreso de la Unión una petición de igualdad de derechos políticos para hombres y mujeres, por lo que para fines de aquella década la

---

5. Comisión Nacional de Derechos Humanos. (2021). primera vez que la mujer vota en México. octubre 2021, de CNDH Sitio web: <https://www.cndh.org.mx/noticia/primera-vez-que-la-mujer-vota-en-mexico>

cuestión del sufragio femenino pasó a formar parte de la agenda de los partidos políticos.

- En 1937, durante el gobierno de Lázaro Cárdenas, se lanzó la iniciativa de reforma al artículo 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en ella se solicitó por primera vez el derecho a la mujer de votar y obtener cargos de elección popular.
- En 1952, más de veinte mil mujeres se agruparon en el Parque 18 de marzo de la Ciudad de México, exigiendo al entonces candidato presidencial Adolfo Ruíz Cortines que hiciera cumplir su gran promesa de plasmar en la Constitución el derecho de las mexicanas a votar y ser electas.
- El 17 de octubre de 1953, Adolfo Ruíz Cortines ya presidente de la nación, publicó en el Diario Oficial de la Federación un decreto donde anunciaba la promulgación de las reformas constitucionales, otorgando a las mujeres el derecho a votar y ser votadas para puestos de elección popular.
- El 31 de enero de 2014, se elevó a rango constitucional la garantía de la paridad entre mujeres y hombres en las candidaturas a la Cámara de Diputados, Senado y Congresos Estatales, por lo que en el artículo 41 constitucional, esta reforma establece lo siguiente: “Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder político, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales.

### *Cámara de Diputados*

La Cámara de Senadores<sup>6</sup> en Sesión Solemne, el Pleno de la Cámara de Diputados conmemoró el 67 aniversario del reconocimiento al derecho al voto femenino en México. Las mujeres mexicanas acudieron por primera vez a las urnas para elegir a diputados federales de la XLII Legislatura, luego de que Adolfo Ruiz Cortines, entonces presidente de México, promulgó el 17 de octubre de 1953 las reformas constitucionales para que las mexicanas gozaran de la ciudadanía plena.

La diputada Wendy Briceño Zuloaga (Morena), presidenta de la Comisión de Igualdad de Género, resaltó que a 67 años de esta conmemoración se fortalecen los derechos del género femenino, ya que en la Legislatura de la Paridad de Género dos mujeres han sido presidentas de la Mesa Directiva de la Cámara Baja de forma consecutiva, hay una coordinadora parlamentaria, y presidentas de las Comisiones tradicionalmente asociadas al quehacer masculino. Señaló que siguen pendientes los derechos sexuales y reproductivos.

Por parte del PVEM, la diputada Lilia Villafuerte Zavala, dijo que, gracias a la reforma del 17 de octubre de 1953 relativa al derecho al voto femenino, México es testigo de una democracia plena; sin embargo, para que se pueda hablar de una verdadera celebración no basta con tener el derecho a votar, ya que también es necesario que las mujeres sean votadas a cargos de mayor jerarquía.

La reforma de 1953 para que las mujeres gozaran de una ciudadanía plena no fue una concesión, sino el resultado de una ardua lucha, sostuvo la diputada Guadalupe Almaguer Pardo del PRD; asimismo, llamó a reivindicar el papel de este género y a continuar legislando a favor de sus derechos.

---

6. Canal del Congreso. (15 octubre 2020). Conmemoran el 67 Aniversario del voto de la mujer en México. octubre 2021, de noticia Congreso Sitio web: [https://www.canaldelcongreso.gob.mx/noticias/13656/Conmemoran\\_el\\_67\\_Aniversario\\_del\\_voto\\_de\\_la\\_mujer\\_en\\_Mxic](https://www.canaldelcongreso.gob.mx/noticias/13656/Conmemoran_el_67_Aniversario_del_voto_de_la_mujer_en_Mxic)

La diputada Olga Patricia Sosa Ruíz, del PES, pidió que se garantice el acceso a la participación electoral sin que existan negociaciones que permitan utilizar a la mujer como un instrumento más para llegar al poder; y que se impulse la autonomía económica de este género.

Mientras que la diputada Martha Angélica Tagle Martínez, de MC, destacó que en la actual legislatura las mujeres encabezan las Comisiones de mayor relevancia. Mencionó que los presupuestos de género son una inversión y no un gasto; “el actual Anexo 13 se ha traducido en un medio de política asistencial”.

El diputado Ángel Benjamín Robles Montoya, del PT, apuntó que la participación femenina en el proceso electoral de 2018 fue mayor en ocho por ciento. Por otra parte, reconoció a las mujeres que sembraron la semilla de la lucha por el reconocimiento de sus derechos.

La discriminación por género fue la razón por la que no se permitía votar a las mujeres, indicó la diputada María Lucero Saldaña Pérez, del PRI, sostuvo que se continúa en la lucha para activar mecanismos en los partidos políticos y para no registrar a candidatos que ejerzan violencia política de género.

Por último, la diputada Verónica María Sobrado Rodríguez, de Acción Nacional, indicó que aún existen muchos lugares donde se restringe a la mujer en la participación política y se ejerce la violencia, por ello es necesario mantener la unidad para seguir avanzando en una participación auténtica.

### *Presidentes de México*

Ignacio Guevara<sup>7</sup>, señaló que poco después de que México se independizara, Agustín de Iturbide fue elegido Emperador. Sin embargo, esta forma de gobierno no duró mucho, pues desde 1812 se habían celebrado

---

7. Ignacio Guevara. (2021). Presidentes de México: listado completo de 1822 a 2024. octubre 2021, de México desconocido Sitio web: <https://www.mexicodesconocido.com.mx/presidentes-de-mexico.html>

las primeras elecciones por voto, y aunque los habitantes solo podían elegir a los electores parroquiales, ese hecho marcó la transición al sistema democrático, toda vez que el sistema Imperial fue reemplazado por el sistema democrático y presidencial en el cual, la gente podría elegir a sus gobernadores. Es así como en 1824, Guadalupe Victoria llegó al poder, por lo que, con el tiempo, uno de los lemas que más se defendió fue el de “No reelección”, pues presidentes como Santa Anna llegaron a reelegirse incluso más de cinco veces. Sin embargo, incluso quienes defendieron fervientemente este lema lo traicionaron, un ejemplo claro es Porfirio Díaz.

#### *Presidentes de México de 1824 a 1884*

**1824-1829** Guadalupe Victoria, **1829** en este año, hubo tres presidentes: Vicente Guerrero, José María Bocanegra y Pedro Vélez, **1830-1832** Anastasio Bustamante

**1832** Melchor Múzquiz, **1832-1833** Manuel Gómez Pedraza, **1833** Valentín Gómez Farías, **1833** Antonio López de Santa Anna, **1834** Valentín Gómez Farías, **1834-1835** Antonio López de Santa Anna, **1835-1836** Miguel Barragán, **1836-1837** José Justo Corro, **1837-1839** Anastasio Bustamante, **1839** Antonio López de Santa Anna, **1839** Nicolás Bravo, **1839-1841** Anastasio Bustamante, **1841** Francisco Javier Echeverría, **1841-1842** Antonio López de Santa Anna, **1842-1843** Nicolás Bravo Rueda, **1843** Antonio López de Santa Anna, **1843-1844** Valentín Canalizo, **1844**, durante este año, estuvieron a cargo de la presidencia 4 personas: Antonio López de Santa Anna, José Joaquín de Herrera, Valentín Canalizo y José Joaquín de Herrera, **1846**, también en este año, México tuvo 3 presidentes: Mariano Paredes y Arrillaga, Nicolás Bravo y José Mariano Salas, **1846-1847** Valentín Gómez Farías, **1847** Antonio López de Santa Anna, **1847** Pedro María Anaya, **1847-1848** Manuel de la Peña y Peña, **1848-1851** José Joaquín de Herrera, **1851-1853** Mariano Arista, **1853** Juan Bautista Ceballos, **1853** Manuel María Lombardini,

**1853-1855** Antonio López de Santa Anna, **1855** Martín Carrera, Rómulo Díaz de la Vega y Juan Álvarez Benítez, **1855-1857** Ignacio Comonfort, **1858-1859** Benito Juárez García, **1859** Miguel Miramón, **1864-1867** Fernando Maximiliano de Habsburgo (Segundo Imperio mexicano), **1859-1872** Benito Juárez García, **1872-1876** Sebastián Lerdo de Tejada, **1876** José María Iglesias, **1876** Juan Nepomuceno Méndez, **1876-1880** Porfirio Díaz, **1880-1884** Manuel González Flores.

#### *Presidentes de México de 1884 a 2024*

**1884-1911** Porfirio Díaz, **1911** Francisco León de la Barra, **1911-1913** Francisco I. Madero, **1913** Pedro Lascuráin Paredes, **1913-1914** Victoriano Huerta Ortega, **1914** Francisco S. Carvajal, **1914** Eulalio Gutiérrez, **1914-1915** Venustiano Carranza, **1915** Roque González Garza, **1915** Francisco Lagos Cházaro, **1917-1920** Venustiano Carranza, **1920** Adolfo de la Huerta, **1920-1924** Álvaro Obregón

**1924-1928** Plutarco Elías Calles, **1928-1930** Emilio Portes Gil, **1930-1932** Pascual Ortiz Rubio, **1932-1934** Abelardo L. Rodríguez, **1934-1940** Lázaro Cárdenas del Río, **1940-1946** Manuel Ávila Camacho, **1946-1952** Miguel Alemán Valdés, **1952-1958** Adolfo Ruíz Cortines, **1958-1964** Adolfo López Mateos, **1964-1970** Gustavo Díaz Ordaz, **1970-1976** Luis Echeverría Álvarez, **1976-1982** José López Portillo y Pacheco, **1982-1988** Miguel de la Madrid Hurtado, **1988-1994** Carlos Salinas de Gortari, **1994-2000** Ernesto Zedillo Ponce de León, **2000-2006** Vicente Fox Quesada, **2006-2012** Felipe Calderón Fournier, **2012-2018** Enrique Peña Nieto y **2018-2024** Andrés Manuel López Obrador.

#### *Mujeres Famosas*

En la Historia de las mujeres famosas<sup>8</sup> desde la antigüedad hasta nuestros días, podemos ver algunas que destacaron y llegaron a ser leyen-

---

8. Clementina Coppini. (1999). *Vita Avventurosa Delle Donne Famose*. Montreal, Canadá: Molino.

das como Seramis (Reina de Asia IX a.C.), Catalina la Grande (Emperatriz de Rusia), Isabel I (Soberana de Inglaterra), Teodora (Una valerosa Emperatriz), Juana de Arco (La Doncella de Orleans) Marie Curie (Premio Nobel) Amelia Earhart (Sobrevolando el Atlántico), las cuales veremos a continuación:

### *Semíramis (Reina de Asia IX a.C.)*

Nadie podía imaginar que una mujer llegaría a ser reina de Asia, hasta el fatídico día en que el rey de los asirios cayó herido mortalmente ante las murallas de Babilonia. Cuando un mensajero entró en los aposentos de Semíramis para darle la noticia de la muerte de su esposo y de la sulevación de Babilonia, una doncella estaba trenzando el largo cabello de la reina. Semíramis contuvo las lágrimas, pidió un caballo y se fue inmediatamente a Babilonia, donde convocó a los generales y dio las órdenes necesarias.

A los guerreros no les resultó fácil obedecer a una mujer, pero Semíramis no se dejó intimidar. No era el momento de discutir, tenía que conquistar la ciudad, gracias a la audaz estrategia de la reina, el ejercicio consiguió la victoria. Al regresar a Kalah, capital del reino asirio, Semíramis fue proclamada “Señora Reina” y gobernó en nombre de su hijo, que era demasiado joven para ocupar al trono. Cuando fue imprescindible luchar, la reina demostró un gran coraje. Sin embargo, siempre quiso la paz, fue respetada por los ministros, temida por sus enemigos y amada por el pueblo.

Semíramis, gobernó durante 42 años en nombre de su hijo Ninia, según la leyenda, construyó los jardines colgantes de Babilonia y señaló: *“Gracias a mis proezas me comparan con los hombres más valientes. Mi imperio se extiende hacia oriente hasta el río Éufrates; por el sur, hasta el país del incienso y de la mirra; por el norte, hasta Sidón. He desviado el curso de los ríos a mi voluntad, he levantado fortalezas inexplicables en las que no se aventuran las fieras feroces*

### *Catalina la Grande (Emperatriz de Rusia)*

Catalina nació en 1729 en Stettino, en 1745 se casó con el futuro zar Pedro III, en 1762 Depone a su marido y se proclama emperatriz, de 1773 a 1774 es la Revuelta de Pugacev, de 1787 a 1792 su dominio se extendió hasta el Dnièster, era hija de un príncipe alemán y en realidad se llamaba Sofía Augusta Federica. Cuando llegó a la corte rusa todavía era una muchachita ingenua y azorada. Desconocía las intrigas de los nobles y de los cortesanos. Fue elegida para convertirse en la mujer del Gran Duque Pedro, futuro emperador, pero no se sentía atraída por él, ni se sentía cómoda en aquel ambiente nuevo y hostil. Catalina no era feliz. No podía imaginarse que un día entraría solemnemente en la catedral de San Petersburgo como señora de toda Rusia.

Catalina demostró ser una soberana fuerte y autoritaria y llevó a cabo reformas políticas para concentrar todo el poder en sus manos. Desgraciadamente, las clases menos favorecidas tenían que pagar impuestos cada vez más altos y el descontentó provocó revueltas que fueron reprimidas con sangre, como por ejemplo la de los campesinos, dirigida por Pugacev.

Culta e inteligente, Catalina se relacionó con literatos y filósofos como Voltaire, y protegió el arte y la cultura, aplicando una serie de reformas para modernizar el país. Por ejemplo, abrió escuelas para que las mujeres (aunque solo las nobles) pudieran recibir educación.

Sus palabras fueron: *“Jamás me aburro y ¿sabes por qué? Ahora mismo os lo digo. Porque amo apasionadamente trabajar, sentirme ocupada y útil para mí misma y los demás.”* (De una carta de Catalina), murió en 1796 en San Petersburgo.

### *Isabel I (Soberana de Inglaterra)*

Hija de Enrique VIII y de Ana Bolena, nació en Greenwich, en 1536 su madre fue acusada de traición, en 1554 es encerrada en la Torre de Londres, en 1558 sube al Trono, en 1559 Con la Ley de Supremacía reafirma

el poder de la iglesia anglicana, en 1588 su flota vence a la Armada Invencible, tenía tan sólo tres años cuando su madre fue decapitada. Su hermanastra, María, mandó encerrarla en la Torre de Londres porque veía en ella a una peligrosa rival. Pero al morir María en 1558, Isabel se convirtió en reina. Gobernó durante cuarenta y cinco años, garantizando al país estabilidad política y prosperidad económica. Isabel apoyó a los protestantes en su lucha contra la reina católica de Escocia, María Estuardo, condenada a muerte en 1587. A Isabel no le gustaba la guerra, pero se mostró valiente y decidida cuando fue preciso combatir.

El día anterior a la batalla naval contra la Armada Invencible española, la reina se presentó ante el ejercicio para infundir ánimos a los soldados y para mostrarse al lado de las tropas en el momento del peligro.

Gracias a Francis Drake, el corsario al que le confió el mando de la flota, Inglaterra obtuvo una clamorosa victoria, al derrotar a la flota de Felipe II de España, Isabel se ganó el amor de su pueblo y se convirtió en el símbolo de Inglaterra. Protegió a muchos artistas, entre los que destacó William Shakespeare, que escribió sus obras teatrales en el periodo isabelino.

Sobresale las siguientes palabras que dijo: *“Soy una mujer frágil, pero tengo el corazón y el valor de un monarca inglés, y no puedo tolerar que España o quien sea ose desafiar a mi reino.”* (Del discurso que Isabel hizo a sus soldados).

### *Teodora (Una valerosa Emperatriz)*

Teodora nació en el año 500 en Constantinopla, la actual Estambul, en el seno de una familia de origen humilde. Fue actriz de teatro y trabajó en una taberna hasta que se convirtió al cristianismo y decidió cambiar de vida. Justiniano, futuro emperador de Bizancio, se enamoró de ella y, tres años más tarde, desposándola en 525, se convierte en la esposa de Justiniano y en 527 ella y Justiniano son coronados emperadores de

Oriente, sus enemigos la acusaban de no tener escrúpulos. Sea cual fuera la verdad, Teodora fue una verdadera reina. Lo demostró en el año 532, en el que se produjo la revuelta de la Nika, y durante el incendio posterior de la capital. Se avecinaba una guerra civil: Justiniano corría el riesgo de perder el trono, por lo que pensaba abandonarlo todo y ponerse a salvo, pero Teodora anunció a la corte, cuando todos se disponían a abandonar Constantinopla, que prefería morir antes que huir. Justiniano y sus generales, avergonzados por su cobardía, decidieron ser tan valientes como la reina. La insurrección fue aplacada. Teodora, que poseía un fuerte carácter y grandes ambiciones, desde ese momento dominó la política de su país. En adelante, Justiniano siempre se ocupó poco del gobierno y dejó que fuese su esposa quien llevara a cabo reformas y se ocupara de las relaciones con los países extranjeros. Su imagen sigue resplandeciendo en los mosaicos de la iglesia de San Vital de Ravena, en 532 contribuyeron a reprimir la revuelta de la Nika, la cual manifestó: *“Aunque huyendo podríamos salvarnos, creo que no es oportuno hacerlo. Del mismo modo que cada hombre defiende instintivamente su vida, tanto más un soberano debe defender a toda costa su reino. ¡Yo no sería nada sin mi corona y no podría seguir viviendo si mi pueblo no me llamase soberana! Así pues, emperador Justiniano, aquí están las naves, esperando para ponerte a salvo. Pero debes preguntarte, cuando estés a salvo, si no te avergonzaras de tu proceder. En cuanto a mí, ¡prefiero morir que abandonar mi trono!*

### *Juana de Arco (La Doncella de Orleans)*

En 1412 nació en la aldea francesa de Domrémy, por sus hazañas le dieron el sobrenombre de la “doncella de Orleans” Oriunda de una pequeña aldea, dijo que Dios le había hablado y le había ordenado, a ella, una joven campesina, que luchara por Francia, que en aquella época estaba invadida por los ingleses. Obedeciendo la orden de la voz divina que la exhortaba a la batalla, Juana dejó el campo, se puso una arma-

dura de soldado y se presentó ante el rey Carlos VII para ofrecerle su ayuda. Le fue concedido un ejército, con el que partió hacia la ciudad de Orleans, asediada por el enemigo. Allí demostró su gran valentía y, en 1429, libertó la ciudad. El pueblo, exultante, la aclamó. Todos estaban convencidos de que realmente Dios le había enviado para salvar a Francia. Después, Carlos VII fue coronado rey de Francia, pero, a pesar de la insistencia de Juana, se negó a avanzar hacia París.

Entonces ella decidió continuar sola, contando con el apoyo del ejército y del pueblo. Sin embargo, Juana era tan valiente y feroz en el campo de batalla como ingenua en la vida cotidiana. Al igual que los demás héroes, era incapaz de concebir la traición y, por consiguiente, no supo defenderse de las intrigas de los cortesanos y de los nobles franceses, envidiosos de su poder.

De esta forma, en 1430 fue prisionera en Compiègne, cuando cayó en manos enemigas, los franceses la abandonaron a su destino, sin que nadie intentara defenderla. Juana se quedó sola y se enfrentó con valentía a un juicio por brujería. Incluso cuando fue condenada a morir en la hoguera en la plaza de Rouen, el 30 de mayo de 1431, demostró su valor hasta el final, sin embargo, destacó su gran valentía y heroísmo: *“Rey de Inglaterra, estoy decidida a liberar Francia de vuestros soldados. Si no se van, lucharé contra ellos, pero si obedecen, les perdonaré la vida. Por voluntad de Dios me ha sido encomendada la misión de liberar Francia y devolverla a los franceses.”* (Del discurso de Juana ante la corte inglesa), en 1920 es proclamada santa y patrona de Francia.

### *Marie Curie Premio Nobel*

Manya Sklodowska nació en 1867 en Varsovia, en el seno de una familia de tradición cultural. Desde jovencita se interesó por la ciencia. Sin embargo, no pudo asistir a la universidad, porque en aquella época a las mujeres les estaba prohibido. Se trasladó a París, donde conoció a un joven profesor de química y física, Pierre Curie, con quien se casó

en 1895 tuvo con él dos hijas, Irene y Eva y junto a su esposo se dedicó al estudio de la radiactividad y descubrió dos nuevos elementos, el radio y el polonio. A los 37 años, en 1903 le fue concedido el Premio Nobel de física, que compartió con su esposo y Henri Becquerel.

Después de la muerte de Pierre, que falleció en un trágico accidente de circulación en 1906. Marie fue nombrada titular de la cátedra de Física de la Sorbona, que antes poseía su marido. En 1910 publicó su Tratado sobre la radiactividad. Siguió las investigaciones y, en 1911, se le concedió (a ella sola) el Premio Nobel de Química.

Murió en 1934, como consecuencia de las radiaciones a las que estuvo expuesta durante sus experimentos con sustancias radiactivas, después de haber escrito otro Tratado sobre la radiactividad.

Marie fue la primera mujer que impartió clases en una universidad y el primer científico que recibió dos veces el Premio Nobel. Su hija Irene fue galardonada con el Premio Nobel en 1935 por sus descubrimientos sobre la radiactividad, no obstante, quien habló de ella fue Albert Einstein diciendo: *“De todos los personajes famosos que conozco, Marie es la única que no se ha dejado corromper por la fama.”*

### *Amelia Earhart (Sobrevolando el Atlántico)*

Nació en 1898 en Atchinson, desde pequeña, Amelia soñaba con volar. Al poco de cumplir los veinte años, obtuvo el título de piloto. Proyectaba una gran hazaña: en 1932 cruzó sola volando el océano Atlántico. Después de largos preparativos, salió de Estados Unidos con su Fokker, acompañada del copiloto Stultz y del mecánico Gordon. Aterrizaron en Gales al día siguiente. Más tarde, Amelia volvió a partir, esta vez sola, y consiguió regresar a Estados Unidos. ¡Todo un récord!

Luego se impuso otro reto: en 1935 cruzó el Océano Pacífico. Fue el primer piloto en cruzar el trecho de mar que separa Honolulu de San Francisco en solitario. Finalmente inició una vuelta al mundo que no llegó a terminar. Poco después de despegar de Nueva Guinea con

visibilidad nula, desapareció con su avión en el Pacífico, sus palabras fueron: “*Las mujeres debemos intentar hacer lo que los hombres logran realizar y, si fallamos, otras tendrán que aceptar el reto.*”, en 1937 desaparece con su avión en el Pacífico.

### *Gobernadoras de México*

Milenio Digital<sup>9</sup> señaló que el 17 de octubre de 1953 se promulgó la reforma constitucional para que las mujeres mexicanas gozaran de la ciudadanía plena, y el 3 de julio de 1955 votaron por primera vez en una elección federal.

Desde ese día las mujeres participaron como votantes y candidatas, ya que en el país, sólo nueve mujeres han conseguido ocupar un puesto como gobernadora, abriendo paso para que otras candidatas busquen formar parte de la historia política de México, los estados de la República Mexicana que han estado bajo el mandato de una mujer son Colima, Tlaxcala, Yucatán, Ciudad de México, Zacatecas, Sonora y Puebla, la Ciudad de México y Yucatán son los estados las que han tenido dos mandatarias, mismas que veremos a continuación:

### *Griselda Álvarez Ponce de León (1979-1985)*

Fue la primera mujer en ocupar una gubernatura en el país y fue en el estado de Colima en el sexenio de 1979 a 1985. Su vida política inició tres años antes de ser gobernadora, en 1976, cuando fue nombrada senadora por el estado de Jalisco.

Tras su mandato, fue integrante de la comisión mexicana ante la Unesco y en el PRI ocupó distintos cargos dentro del Comité Ejecutivo Nacional. Fundó el Centro de Atención a la Mujer, A. C, la Alianza de Mujeres de México y la Asociación Mexicana de Bienestar Social.

---

9. Milenio Digital. (2021). De Beatriz Paredes a Sheinbaum... ¿Cuántas gobernadoras ha tenido México?. octubre 2021, de milenio digital Sitio web: <https://www.milenio.com/politica/elecciones-2021/cuantas-mujeres-han-sido-gobernadoras-en-mexico-dia-de-la-mujer>

### *Beatriz Paredes Rangel 1987-1992*

Fue gobernadora de Tlaxcala en el periodo de 1987 a 1992. Participó como embajadora de México en Brasil y también se desempeñó antes como dirigente nacional del PRI, embajadora en Cuba, así como diputada y senadora en distintas legislaturas.

Estudió Sociología en la UNAM, donde se tituló. En 1986 se le otorgó el Premio Interamericano por la participación de la Mujer en el Desarrollo Rural del Instituto Interamericano de Cooperación en la Agricultura (IICA).

### *Dulce María Sauri Riancho 1991-1993*

Se convirtió en la primera gobernadora de Yucatán en 1991, luego de que el priista Víctor Manzanilla Schaffer pidió licencia para dejar el cargo.

Dos años después, tras la victoria del PAN en la elección de alcalde de Mérida, dejó la gubernatura.

Es licenciada en Sociología por la Universidad Iberoamericana, fue secretaria general y dirigente nacional del PRI; diputada federal en dos ocasiones y senadora cuatro veces. En 2006, buscó la precandidatura del PRI en Yucatán para llegar a la gubernatura, esta vez por la vía del voto.

### *Rosario Robles Berlanga 1999-2000*

Rosario Robles Berlanga fue jefa de Gobierno del entonces Distrito Federal, ya que en septiembre de 1998 fue elegida por la Asamblea Legislativa de Distrito Federal para sustituir al entonces jefe de Gobierno Cuauhtémoc Cárdenas, quien renunció al cargo para iniciar su campaña presidencial del 2000, donde perdería.

Rosario Robles nació el 17 de febrero de 1956. Es licenciada en Economía por la UNAM y maestra en Desarrollo Rural por la Universidad Autónoma Metropolitana.

Comenzó su carrera política en la dirigencia femenil del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Universidad Nacional Autónoma de México (STUNAM), de 1988 a 1993 formó parte del Comité Ejecutivo del mismo sindicato (1988- 1993).

#### *Amalia García Medina 2004-2010*

Amalia García Medina gobernó Zacatecas en el periodo de 2004 a 2010. Fue fundadora del Partido Socialista Unificado de México, del Partido Mexicano Socialista y del PRD; también militó en el Partido Comunista Mexicano, donde representó al instituto político ante el Comité de Familiares de Presos, Perseguidos y Desaparecidos Políticos.

Es socióloga por la UNAM e historiadora por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP), fue diputada federal plurinominal; legisladora local en el Distrito Federal y senadora por Zacatecas.

#### *Ivonne Ortega Pacheco 2007-2012*

Después de 14 largos años, Yucatán fue gobernador nuevamente por una mujer, ahora de la mano de Ortega Pacheco, quien llegó al poder en 2007. A los 26 años fue presidenta municipal de Dzemul; también fue la primera diputada local y federal electa en su distrito.

En 2017 renunció a su cargo en la Cámara de Diputados para formar un “movimiento” contra el ‘gasolinazo’. Abandonó sus estudios por problemas económicos en su casa, pero los retomó más adelante y en 2013 obtuvo su título de licenciada en Derecho.

#### *Claudia Pavlovich Arellano 2015-2021*

Claudia Pavlovich Arellano es la quinta gobernadora del PRI y la primera en el estado de Sonora, antes de llegar a su cargo actual fue senadora de la República.

El primer cargo político que ocupó fue el de regidora de Hermosillo. Luego fue diputada local, presidenta del Comité Municipal del PRI

en esa ciudad y presidenta estatal. Antes de llegar a la gubernatura ocupó un escaño en el Senado, donde impulsó 31 iniciativas.

El 27 de enero de 2021 rindió protesta como la presidencia de la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago). Mediante una reunión virtual, la mandataria estatal asumió el cargo que desempeñará durante los próximos cuatro meses.

### *Claudia Sheinbaum Pardo actual jefa de Gobierno de CdMx*

El 5 de diciembre de 2018, Claudia Sheinbaum Pardo se convirtió en la primera jefa de Gobierno de la Ciudad de México por el partido Morena. Es doctora en Ingeniería Ambiental y durante el sexenio de Andrés Manuel López Obrador como jefe de gobierno de esa ciudad, fue secretaria de Medio Ambiente.

Sheinbaum fue una de las responsables de la construcción del segundo piso del Periférico en la capital del país. Antes de competir como jefa de gobierno, fue jefa delegacional de Tlalpan.

### *Martha Erika Alonso Hidalgo*

El 24 de diciembre de 2018, a 10 días de asumir el gobierno de Puebla y convertirse en la primera mujer en el cargo, Martha Erika Alonso Hidalgo murió en vísperas de Navidad, luego de que la aeronave en la que viajaba se desplomara en el municipio de Chimenea del Chacuaco.

Fue sustituida en el cargo el 13 de junio 2019 por el actual gobernador Miguel Barbosa cuando el INE le entregó la constancia como gobernador electo.

Martha Erika estudió la licenciatura en Diseño Gráfico en la Universidad Iberoamericana; así como una maestría en Comunicación Pública en la Universidad de las Américas Puebla.

Obtuvo diplomados en la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, en la Escuela de Alta Dirección y Administración de Barcelo-

na, España; así como un seminario en campañas políticas de la George Washington University.

### *Presidentas en el Mundo*

La BBC News<sup>10</sup>, señaló que son 19 lugares del mundo en que una mujer está en el poder, las cuales se nombran a continuación:

#### *1. Portia Simpson-Miller, Jamaica*

Portia Simpson-Miller sólo estuvo un año como primera ministra en 2006 antes de regresar al poder tras ganar cómodamente en 2011. Simpson-Miller creció en un gueto de Kingston. Está a favor de una ruptura con la monarquía británica a la que la está vinculada dentro de la Mancomunidad de Naciones y dice que es el momento de que Jamaica tenga su propio jefe de estado en vez de la Reina Isabel II.

#### *2. Kamla Persad-Bissessar, Trinidad y Tobago*

La primera ministra de Trinidad y Tobago, Kamla Persad-Bissessar, se convirtió en la primera mujer en encabezar el gobierno de la isla caribeña tras arrasarse en las elecciones de 2010. En 2011, el antiguo fiscal general denunció un supuesto complot para asesinarla junto a otros miembros del ejecutivo.

#### *3. Dilma Rousseff, Brasil*

Dilma Rousseff, hija de un abogado y empresario de origen búlgaro, fue elegida en 2010 la primera mujer presidenta de su país. En diciembre pasado, ganó la reelección. También conocida como la “dama de hierro”, Rousseff estuvo tres años en prisión en los años 70 cuando sufrió

---

10. BBC Redacción. (12 enero 2015). ¿En cuántos países gobiernan mujeres?. octubre 2021, de BBC News Sitio web: [https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/01/150112\\_mujeres\\_presidentas\\_mapa\\_az](https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/01/150112_mujeres_presidentas_mapa_az)

torturas después de haber militado en un grupo guerrillero. Rousseff y Bachelet están ambas en su segundo mandato.

#### *4. Michelle Bachelet, Chile*

Michelle Bachelet, pediatra de formación, volvió a ser elegida presidenta de Chile en 2013 por un amplio margen para su segundo mandato, tras el periodo 2006-2010. Entre las presidencias, Bachelet, abiertamente agnóstica, madre de tres hijos y separada, encabezó la agencia de Naciones Unidas para la promoción de la igualdad de las mujeres.

#### *5. Cristina Fernández, Argentina*

Del izquierdista Frente para la Victoria, Cristina Fernández se convirtió en la primera mujer en ser elegida para presidir Argentina. Aunque Isabel Perón ya había ejercido la presidencia entre 1974 y 76 tras la muerte de su marido Juan Domingo Perón en el cargo. Fernández es la viuda del expresidente Néstor Kirchner, que estuvo en el cargo entre 2003 y 2007. Kirchner falleció en 2010 de un ataque cardiaco.

#### *6. Ellen Johnson Sirleaf, Liberia*

Ellen Johnson Sirleaf es otra “dama de hierro”. De 76 años, se convirtió en la primera mujer elegida jefa de Estado al terminaron en 2005 los 14 años de guerra civil en Liberia. Ellen Johnson Sirleaf es otra de las varias conocidas como “dama de hierro”. En 2011, ganó el Premio Nobel de la Paz y también fue reelegida. Sirleaf estuvo en prisión en los años 80 por criticar el régimen militar y acusada de traición. Se exilió tras caer derrotada en las elecciones de 1997.

#### *7. Catherine Samba-Panza, República Centroafricana*

Catherine Samba-Panza fue nombrada alcaldesa de la capital, Bangui en 2013 y elegida presidenta interina poco después, con lo que se convirtió también en la primera mujer en tener el cargo en su país. Em-

presaria de éxito y abogada, es considerada una política neutral en el entorno de violencia sectaria campante.

#### *8. Erna Solberg, Noruega*

La líder del Partido Conservador Erna Solberg se convirtió en 2013 en la segunda primera ministra a la cabeza de un gobierno de coalición. La mitad de los puestos del gobierno están en manos de mujeres. Su mano dura como ministra para el Asilo y Desarrollo Local le valió el apodo de “Erna de hierro”.

#### *9. Nicola Sturgeon, Escocia*

Nicola Surgeon asumió el cargo de ministra principal de Escocia en noviembre de 2014. Aunque el país es parte de Reino Unido, tiene competencias de autogobierno en salud, educación y justicia. Sturgeon liderará el Partido Nacionalista Escocés hasta las elecciones de 2016 al tiempo que pelea por más poderes para su país tras el referéndum independentista en el que ganó el “No”.

#### *10. Helle Thorning-Schmidt, Dinamarca*

Helle Thorning-Schmidt fue la primera jefa del Partido Socialdemócrata en 2005 y después primera ministra en 2011. Durante la campaña, le pusieron el apodo “Gucci Helle” por su apariencia. Fue ella la que posó para un “selfi” junto a David Cameron y Barack Obama durante el funeral de Nelson Mandela. La primera ministra danesa acaparó titulares con su autofoto junto a Obama y Cameron.

#### *11. Angela Merkel, Alemania*

Una antigua investigadora científica, Angela Merkel se convirtió en la primera mujer canciller de Alemania en 2005. Para la revista Forbes la nombró en 2014 la mujer más poderosa del mundo. Su apodo, “mami”

surgió supuestamente como una estratagema de la oposición pero se ha convertido en una útil herramienta de propaganda.

#### *12. Kolinda Grabar-Kitarovic, Croacia*

Exministra de Relaciones Exteriores, la conservadora Kolinda Grabar-Kitavori llega al poder tras ganar por un estrecho margen. El fuerte voto nacionalista y la abstención de los más moderados permitió su llegada al poder tras cuatro años de gobierno y presidente socialdemócratas.

#### *13. Marie Louise Coleiro Preca, Malta*

La sucesora de George Abela fue Marie Louise Coleiro Preca en la presidencia de Malta para convertirse en la segunda mujer en ostentar el cargo. Cuando asumió como presidenta, tenía 55 años, la más joven de la historia de su país. A los 55 años, Coleiro Preca es la persona más joven en ocupar el cargo.

#### *14. Ewa Kopacz, Polonia*

La que había sido la única mujer en presidir el parlamento polaco, Ewa Kopacz, fue elegida como su sustituta por el primer ministro Donald Tusk cuando este fue elegido presidente del Consejo Europeo. Kopacz, antigua pediatra, es la segunda mujer en ocupar el cargo.

#### *15. Atifete Jahjaga, Kosovo*

El parlamento de Kosovo eligió a Atifete Jahjaga como la primera mujer presidenta, con lo que se convirtió en la primera mujer en jefa de un estado balcánico. A los 39 años, Jahjaga, antigua subdirectora de la policía kosovar, también es la más joven. Aunque Kosovo todavía no tiene un asiento en Naciones Unidas, tiene el reconocimiento de 108 de los 193 miembros. Kosovo no es miembro de la ONU pero es reconocido por 108 de sus 193 miembros.

*16. Laimdota Straujuma, Letonia*

Laimdota Straujuma, cabeza de la coalición de centro-derecha en 2014, se convirtió en la primera jefa del gobierno de su país. Straujuma, economista, prometió continuar con las políticas de austeridad de su predecesor en un esfuerzo para recuperar al país y unirse al euro.

*17. Dalia Grybauskaite, Lituania*

La primera mujer en presidir Lituania, Dalia Grybauskaite, llegó al poder en 2009 y fue reelegida en 2014, algo que tampoco había pasado antes. Y puede que Grybauskaite no sea la única mujer con el apodo “dama de hierro”, pero sí la que tiene además un cinturón negro de karate.

*18. Sheikh Hasina Wajed, Bangladesh*

En 2014, Sheikh Hasina tomó posesión de su tercer mandato como primera ministra. Hija de Sheikh Mijibur Rahman, padre fundador del país y primer presidente. Tuvo que exiliarse tras el golpe de 1975. Sin embargo, en 1996 ganó las elecciones. También sobrevivió un intento de magnicidio.

*19. Park Geun-hye, Corea del Sur*

En 2013, Park Geun-hye tomó posesión como la primera jefa de estado de la era moderna en su país. Se convirtió en la primera dama a los 22 años cuando asumió las tareas de su madre, que murió en 1974 al recibir un balazo dirigido a su marido, el entonces presidente Park Chung-hee.

## **Conclusiones**

En la historia hemos tenido **Grandes Mujeres** que desafiaron también el poder gobernar naciones e incluso realizar actividades que son exclusivas de los “hombres” y en nuestro país las mujeres hemos demos-

trado trabajar apasionadamente en la actividad en la que nos desempeñemos, porque así como los hombres defienden instintivamente la vida, también lo hacemos las mujeres para defender a toda costa lo que amamos y si amamos a nuestro país lo defenderemos y buscaremos lo mejor para él, como hemos visto ya hubo nueve mujeres gobernadoras, que lograron sacar adelante un Estado de la República Mexicana, Ana Gúezmes,<sup>11</sup> en su calidad de representante en México de la Organización de las Naciones Unidas Mujeres, en el año 2014 señaló: *“Esta paridad electoral llevará a que las mujeres tengan mayor poder de decisión en los partidos políticos, a que se tomen decisiones más compartidas en cuestiones vinculadas con toda la población. La paridad de candidaturas ayudará a eliminar la exclusión de las mujeres en la sociedad.”*

Por lo que, la presencia de la mujer en cargos de elección popular es una realidad incuestionable y firme en la cultura política de nuestro país, debemos esforzarnos e implementar políticas públicas que permitan la participación a la mujer en todos los ámbitos e incluirlos en el de la Presidencia de la Republica, ya que, en nuestro País tenemos también grandes mujeres, muy preparadas para salir adelante y para representar a la Nación Mexicana, en la actualidad se puede poner la Presidencia de México en manos de una mujer, ya que sacaran al país adelante con muchos logros en todas las áreas de la agricultura, pesca, flora, fauna, ganadería, ciencia, economía, educación, en fin, en cualquier área, llevando incluso a que nuestro País, sea un País de Primer Mundo, porque tenemos todo para salir adelante, es cierto que se van a enfrentar a hombres que nos les va a resultar fácil obedecer a una mujer, sin embargo no debe de ser intimidatorio, toda vez que, como lo vimos en páginas anteriores, varias reinas y emperatrices no se dejaron intimidar por los hombres, ni por sus enemigos, no es el

---

11. Comisión Nacional de Derechos Humanos. (2021). primera vez que la mujer vota en México. octubre 2021, de CNDH Sitio web: <https://www.cndh.org.mx/noticia/primera-vez-que-la-mujer-vota-en-mexico>

momento de discutir, es momento de conquistar mediante estrategias, tienen que sacar la casta, ser valientes y decididas, no se necesita una guerra para salir a combatir, se necesita utilizar nuestra herramienta más poderosa el cerebro, así como lo hicieron las mujeres famosas de la antigüedad hasta la actualidad, la mujer también puede sacar adelante al país, como lo hicieron las primeras 19 presidentas del mundo, aun con personas envidiosas que intenten con sus intrigas desafiar a la mujer valiente que se postule para la Presidencia de la Republica, en el mundo en la actualidad 19 mujeres lo han logrado y México no es la excepción ya que existen mujeres muy preparadas para sacar adelante al País y servir a la nación con mucho orgullo, amor, fidelidad y felicidad, por lo que en el 2024-2030 podremos tener la Presidencia de México en manos de una mujer, ya que existen antecedentes a nivel mundial de grandes mujeres famosas que gobernaron naciones y si ellas lo lograron, también nosotras lo podemos lograr. Es tiempo de Cambiar a México.

## **Bibliografía**

- BBC Redacciòn. (12 enero 2015). ¿En cuántos países gobiernan mujeres?. octubre 2021, de BBC News Sitio web: [https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/01/150112\\_mujeres\\_presidentas\\_mapa\\_az](https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/01/150112_mujeres_presidentas_mapa_az)
- Canal del Congreso. (15 octubre 2020). Conmemoran el 67 Aniversario del voto de la mujer en México. octubre 2021, de noticia Congreso Sitio web: [https://www.canaldelcongreso.gob.mx/noticias/13656/Conmemoran\\_el\\_67\\_Aniversario\\_del\\_voto\\_de\\_la\\_mujer\\_en\\_Mxic](https://www.canaldelcongreso.gob.mx/noticias/13656/Conmemoran_el_67_Aniversario_del_voto_de_la_mujer_en_Mxic)
- Carlos Fernández De Casadevante Romaní. (1999). La Interpretación de las Normas Internacionales. pamplona: Aranzadi
- Clementina Coppini. (1999). Vita Avventurosa Delle Donne Famose. Montreal, Canadá: Molino.

- Comisión Nacional de Derechos Humanos. (2021). primera vez que la mujer vota en México. octubre 2021, de CNDH Sitio web: <https://www.cndh.org.mx/noticia/primera-vez-que-la-mujer-vota-en-mexico>
- Elisur Arteaga Nava. (2002). Derecho Constitucional. México: Oxford.
- Elisur Arteaga Nava. (2002). Derecho Constitucional. México: Oxford.
- Ignacio Guevara. (2021). Presidentes de México: listado completo de 1822 a 2024. octubre 2021, de México desconocido Sitio web: <https://www.mexicodesconocido.com.mx/presidentes-de-mexico.html>
- José A. Pastor Ridruejo. (1989). Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales. Madrid: Tecnos.
- Milenio Digital. (2021). De Beatriz Paredes a Sheinbaum... ¿Cuántas gobernadoras ha tenido México?. octubre 2021, de milenio digital Sitio web: <https://www.milenio.com/politica/elecciones-2021/cuantas-mujeres-han-sido-gobernadoras-en-mexico-dia-de-la-mujer>

# Opinión pública sobre las fuerzas de seguridad en México y en Jalisco. Elementos clave para promover la confianza ciudadana en la policía

Public opinion on the security forces in Mexico and Jalisco. Key elements to promote public confidence in the police

Áurea Esther Grijalva Eternod

Profesora Titular, Doctora en Criminología y Delincuencia Juvenil por la Universidad de Castilla La Mancha. División de Estudios Jurídicos del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara.

**RESUMEN:** Después de establecer la importancia de la confianza en las instituciones para una democracia, en este trabajo se realiza un breve diagnóstico sobre la relación de los ciudadanos con la policía tanto a nivel nacional como en el estado de Jalisco en el período comprendido entre 2011 y 2020 utilizando datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE). Una vez analizada la evolución en el periodo propuesto y valoradas las similitudes y diferencias en los casos analizados, se proponen algunas vías para mejorar la confianza de los ciudadanos en la policía, entendida como un constructo bidimensional que comprende tanto la percepción de eficiencia como la percepción de compromiso con la comunidad,

**ABSTRACT:** After establishing the importance of trust in institutions for democracy, this paper makes a brief diagnosis of the relationship of citizens with the police both at the national level and in the state of Jalisco in the period between 2011 and 2020 using data from the National Survey of Victimization and Perception of Public Safety (ENVIPE). Once the evolution in the proposed period has been analyzed and the similarities and differences in the cases analyzed have been assessed, some ways are proposed to improve citizens' confidence in the police, understood as a two-dimensional construct that includes both the perception of efficiency and the perception commitment to the community, with a primary focus on the procedural justice model.

Recibido: 15 de febrero 2021. Dictaminado: 27 de marzo de 2021

con un enfoque principal en el modelo de justicia procedimental.

**Keywords:** police confidence, public opinion, rule of law, citizen security

**Palabras clave:** confianza en la policía, opinión pública, estado de derecho, seguridad ciudadana

---

**SUMARIO:** INTRODUCCIÓN. 1. CONFIANZA CIUDADANA Y DEMOCRACIA. 2. EL PAPEL DE LA POLICÍA PARA LA SEGURIDAD Y EL SISTEMA DE GOBIERNO. 3. CONFIANZA DE LOS CIUDADANOS EN LA POLICÍA EN MÉXICO. 4. ¿CÓMO PROMOVER LA CONFIANZA EN LA POLICÍA? 5. REFLEXIONES FINALES. REFERENCIAS.

---

## Introducción

Las sociedades actuales que son ampliamente caracterizadas por el riesgo y la incertidumbre (Beck, 2002; Garland, 2001) desincentivan en gran medida las relaciones sociales tanto horizontales como verticales, aumentan la ambigüedad y favorecen políticas cada vez más punitivas que no son sustentables para los Estados.

La confianza es una forma de superar esa ausencia de certeza, ya que es un pegamento que ayuda a promover las relaciones sociales a pesar de la incertidumbre (Gilmour, 2008) que se promueve en la vida contemporánea. Justamente, la confianza entendida como “la esperanza firme que se tiene de alguien o algo” (RAE) consiste en el núcleo de aspectos sociales positivos como la reciprocidad, la cooperación, la participación social y la democracia (Montero, Zmerli y Newton, 2008), como se verá más adelante.

Por otro lado, la opinión de los ciudadanos se ha vuelto un termómetro cada vez más importante en la evaluación de las instituciones que se ha relacionado con la confianza, la aceptación, la credibilidad y la legitimidad de las mismas (Toharia, 2002).

Partiendo de lo anterior, el presente trabajo tiene como objetivo realizar, en primer lugar, un análisis descriptivo de la evolución de la

confianza ciudadana específicamente en las instituciones policiales en el periodo 2011-2020, teniendo en cuenta que la figura policial es una de las más importantes tanto para el establecimiento de la democracia como para la mejora de la calidad de vida de las personas en general. Y, en segundo lugar, se discutirán los elementos fundamentales de la confianza ciudadana en la policía, de acuerdo con la literatura científica contemporánea y el modelo de justicia procedimental.

Con ello, la principal contribución radica en conocer, con datos objetivos, cómo han evolucionado las relaciones entre la ciudadanía y las instituciones policiales después de la importante reforma en materia de derechos humanos de 2011, y el establecimiento de aquellos puntos cruciales para la mejora de estas relaciones y, en consecuencia, para el buen funcionamiento de las instituciones.

## **Confianza ciudadana y democracia**

La confianza es un aspecto esencial de la vida social, tanto es así que ha sido reconocida por muchos como el soporte de la democracia (Beetham, 1991; Fukuyama, 1995; Putnam, 2000; Uslaner, 2002) por muchas razones.

En primer lugar, la confianza es una característica de una sociedad donde existe un cierto consenso y cohesión social sobre lo que es el bien común, lo cual puede ser fundamental en sociedades con mucha diversidad o incluso polarizadas por diversos fenómenos, como la desigualdad económica, la falta de acceso a la justicia de grupos vulnerables o la polaridad en las preferencias políticas. Pero, sobre todo, la confianza es un elemento fundamental para organizarse con el fin de resolver sus problemas comunes a través de las vías legítimas y la participación ciudadana, en otras palabras, es un antecedente de la eficacia colectiva lo cual es considerado parte del capital social (Tapio, 2007).

Aunado a lo anterior, la confianza de los ciudadanos es un requisito indispensable para el buen funcionamiento del gobierno y las instituciones en general. Por un lado, se ha relacionado con la disposición al voto y a la participación política. Por otro lado, la confianza también se ha relacionado con el respaldo ciudadano a las decisiones de gobierno, pero también con la cooperación, el comportamiento normativo (Tyler 2011; Bottoms y Tankebe, 2012); e incluso con la efectividad de las medidas y políticas implementadas por el gobierno y sus representantes, pues cuando existe confianza hay una mejor acogida y aceptación de las decisiones gubernamentales por parte de los receptores de las mismas.

Pero si ya es importante la confianza para la democracia participativa, se vuelve aún más primordial para ciertas tareas del gobierno, como en el caso de las instituciones relacionadas con la justicia y la seguridad (Tyler, 1990; Dougherty, Lindquist y Bradbury, 2006; Jackson, et al. 2011; Reisig y Lloyd, 2008). En este sentido, la confianza de los ciudadanos se ha relacionado con la legitimidad de las instituciones de justicia y seguridad (Skogan 2009), con la cooperación de los ciudadanos (por ejemplo, a través de la denuncia de delitos) y, como ya se decía, con el comportamiento normativo, pues desde la perspectiva de la justicia procedimental, que se desarrollará más adelante, existe evidencia de que las personas que confían más en las instituciones tienen mayor probabilidad de obedecer y cumplir las normas y los actos de autoridad, incluso cuando las mismas representen un perjuicio para sus intereses personales.

Finalmente puede decirse que la confianza ciudadana se relaciona con la paz social de una manera indirecta, pues se ha vinculado, con un lado con la efectividad de las políticas de seguridad y contra el crimen (seguramente por la acogida ciudadana a las decisiones de gobierno que ya se mencionaba con anterioridad), pero también porque la desconfianza en las instituciones, principalmente policiales, con el miedo

al delito y todas las consecuencias nocivas que este fenómeno tiene para las sociedades (Alda, et al., 2017; Grijalva y Fernández, 2017a).

En suma, la consecución, promoción y mantenimiento de la confianza social no solo es deseable, sino que es un reto prioritario que requiere urgente atención de los gobiernos y las instituciones, especialmente en los países en los que existe una gran crisis de legitimidad.

## **El papel de la policía para la seguridad y el sistema de gobierno**

Como se ha venido estableciendo la confianza es esencial para el funcionamiento de las instituciones, y en el caso de la institución policial esto no es la excepción. Sin embargo, la confianza en la policía adquiere un papel trascendental no solo para la propia institución, sino para todo el sistema de gobierno.

En primer lugar, la institución policial es la que tiene mayor contacto directo con la ciudadanía, e incluso, para una gran cantidad de ciudadanos puede ser el único contacto que ha tenido con las instituciones, por lo que dicho contacto puede ser una de las vías principales por las que el ciudadano genera una opinión de todas las instituciones, e incluso, la evaluación de todo el sistema de gobierno. Como señala Roberts (2007), los oficiales de policía son los agentes más visibles de todos los profesionales del sistema de justicia criminal ya que usan uniformes, conducen vehículos marcados y realizan gran parte de sus deberes en los espacios públicos.

Así, algunos consideran que la figura policial es un símbolo de la protección que todos esperamos obtener, a cambio del poder que hemos otorgado como ciudadanos al gobierno (Jackson, et al., 2011), en otras palabras, es un símbolo de la razón de ser del Estado mismo configurado por un contrato social.

Por otro lado, la confianza en la policía es una señal de estabilidad social (Loader y Mulcahy, 2003). En este sentido, la confianza en la po-

licía se relaciona con el respeto a las normas, con el estado de derecho, e incluso, es un reflejo de cómo se encuentran las relaciones sociales. Es decir, la institución policial y sus agentes son percibidos por los ciudadanos, en gran medida, como los protectores del orden social. Pero no solo eso, el policía, en esencia, es percibido como un representante de la ciudadanía. En efecto, el agente policial no es visto como un representante del poder, sino como un defensor de los valores de la ciudadanía y de la comunidad.

Es tan crucial la confianza en la policía, que muchos señalan que no es posible mejorar la seguridad sin mejorar la evaluación de la policía (Skogan, 2009), lo cual por supuesto muestra lo preocupante que pueden ser los altos niveles de desconfianza en la policía en países en donde el principal problema es la falta de seguridad ciudadana y los altos niveles de violencia como nuestro país. Es evidente que la seguridad objetiva relacionada con los índices de la criminalidad no puede mejorarse si no se cuenta con la cooperación de los ciudadanos, como se ha venido diciendo; pero, además, la seguridad subjetiva no puede mejorarse pues las personas no podrán sentirse seguras si no confían en las instituciones que, en teoría, se encargan de brindar seguridad.

### **Confianza de los ciudadanos en la policía en México**

La reforma al sistema de justicia penal del año 2008 buscaba transitar de un sistema inquisitivo a un sistema acusatorio adversarial, pero también apuntaba a mejorar la confianza en las instituciones de justicia y seguridad, e incluso, a tener un impacto positivo en los índices de violencia y criminalidad.

En relación con los objetivos de la reforma, es claro y ampliamente evidenciado en la literatura que los índices de violencia y criminalidad no han disminuido desde su implementación, y aún se discute si realmente se ha logrado consolidar un sistema acusatorio adversarial que

sea respetuoso de los derechos humanos, o si el cambio ha sido sólo de nomenclatura y la inercia institucional ha prevalecido sobre las aspiraciones de la reforma. Sin embargo, lo que menos se ha evaluado en torno a los efectos de la misma ha sido el impacto que se ha tenido en la recuperación de la confianza ciudadana en las instituciones, particularmente en la policial, partiendo de lo que se señalaba en el apartado anterior sobre la importancia fundamental que tiene esta institución en la estabilidad social.

La evaluación de la confianza ciudadana es un tema complejo que requiere medir diversas dimensiones de la opinión pública. Sin embargo, para dar un panorama general de lo que ha ocurrido en los años posteriores a la reforma pueden utilizarse algunos datos secundarios generados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). En este sentido, la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) que se aplica en nuestro país desde el año 2011 aborda, entre otras cuestiones, algunos aspectos sobre la evaluación ciudadana del desempeño de las instituciones encargadas de la seguridad pública que pueden ayudar a brindar una idea de lo que ha ocurrido en la última década en nuestro país.

En las figuras 1 y 2 se puede observar el porcentaje de personas que tiene confianza en la policía (mucho y algo) de acuerdo a los datos de la encuesta en mención. En el primer caso los datos son a nivel nacional y en el segundo son de Jalisco. Como puede observarse, en general, se aprecia una tendencia ascendente y, en ambos casos, es la Policía Federal la que cuenta con mayor porcentaje de personas que le tienen confianza; mientras que, también en ambos casos, es la Policía de Tránsito la que tiene menor proporción de personas que confían en ese cuerpo policial.

Por otro lado, mediante una inspección visual de las figuras 1 y 2 puede observarse que, de manera general, la confianza en la policía en Jalisco es más alta que a nivel nacional. Sin embargo, el crecimiento de

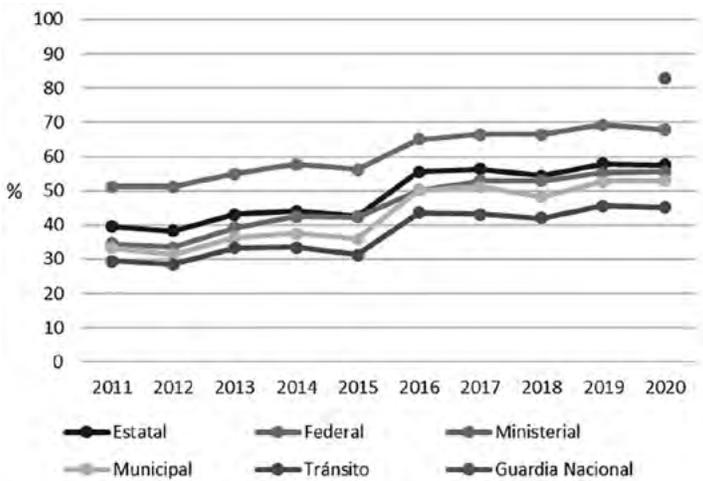
esta variable en el período 2011-2020 se observa menos acelerado que a nivel nacional.

Además de lo anterior, se aprecia que a nivel nacional el mayor crecimiento de confianza se ha dado en la Policía Ministerial, mientras que en el caso de Jalisco si bien la Policía de Tránsito es la que sigue teniendo menos personas que confían en ella, es la que ha tenido el mayor crecimiento. Asimismo, en ambos casos, la Policía Federal es la que ha tenido un crecimiento menor, a pesar de ser la que cuenta con un mayor porcentaje de personas que confían en ella.

Finalmente, en ambos casos se puede observar para el año 2020 el porcentaje de personas que tiene confianza en la Guardia Nacional (punto en color verde). Llama la atención que, tanto a nivel nacional como en Jalisco, la confianza en este organismo es muy elevada pues supera el 80 por ciento a nivel nacional y se acerca al 90 por ciento en Jalisco. En este caso es evidente que, al ser una corporación tan reciente, esta buena opinión de la ciudadanía no responde necesariamente a sus actuaciones puesto que es muy pronto para que exista una valoración ciudadana al respecto y será interesante saber si esta evaluación positiva se sostiene con el tiempo.

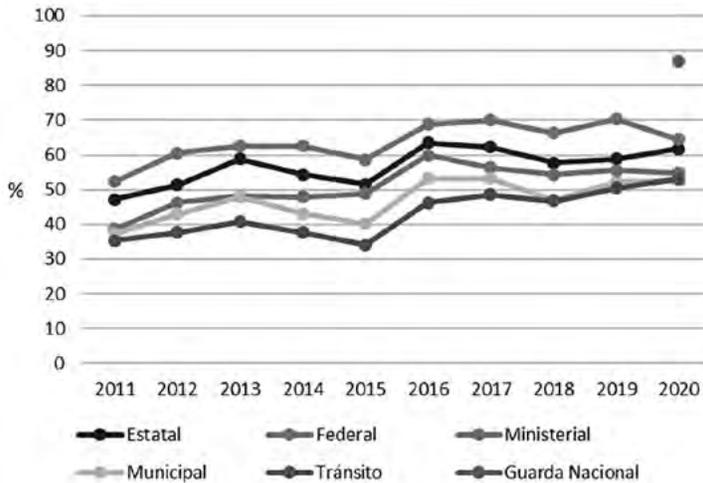
Cabe mencionar que la medición utilizada en la ENVIPE de la confianza en la policía es de manera directa, y a través de una sola pregunta, por lo que no comprende las diferentes dimensiones que la literatura científica reconoce del concepto de confianza (Fernández y Grijalva, 2012; Grijalva y Fernández, 2017a), lo cual no permite evaluar qué dimensiones de la confianza son las que específicamente están mejorando en apariencia. Por ello, para profundizar un poco más sobre la evaluación de los ciudadanos de las corporaciones policiales, se tomaron dos ítems más de la ENVIPE en los que indaga si las personas identifican a los agentes que pertenecen a dichas instituciones y sobre la percepción de corrupción que tienen en torno a las mismas.

Figura 1. Porcentaje de personas que confían mucho y algo en los distintos cuerpos policiales (Nacional)



Elaboración propia con datos de la ENVIPE 2011-2020.

Figura 2. Porcentaje de personas que confían mucho y algo en los distintos cuerpos policiales (Jalisco)



Elaboración propia con datos de la ENVIPE 2011-2020.

En primer lugar, en relación con la identificación de las distintas corporaciones por parte de los ciudadanos, las figuras 3 y 4 muestran los datos a nivel nacional y en Jalisco respectivamente. Como se desprende de ambas figuras, a diferencia de lo que ocurriría con la confianza, la tendencia general es descendente y más notoria en el caso de Jalisco. Es decir, las personas identifican cada vez menos a las instituciones policiales. No obstante, contrario a lo que ocurriría cuando se analizaba la confianza, los cambios se notan menos acelerados que en el caso de la confianza en el periodo analizado.

En ambos casos, la policía que menos personas identifican es la Policía Ministerial (lo cual tiene sentido pues es posiblemente la policía con menor contacto directo con la población y sus agentes no suelen utilizar uniforme). Por otro lado, también en los dos casos analizados, se observa que las corporaciones que son más identificadas por la población son la Policía de Tránsito y la Policía Municipal, lo cual seguramente puede deberse a que son con las que más contacto directo tienen los ciudadanos.

A nivel nacional, la inspección de la figura 3 muestra que el descenso mayor en estos diez años fue en el caso de la Policía Ministerial, lo cual es en cierta forma sorpresivo pues, como se señalaba con anterioridad, es precisamente esta corporación la que más aumento ha tenido en la confianza justamente a nivel nacional. En el caso de Jalisco, la figura 4 da cuenta de que el mayor descenso en la identificación en este periodo ha sido en la Policía Municipal, la cual como ya se decía a lo largo del período es una de las más identificadas por la población.

Si bien la identificación por parte de los ciudadanos de estas corporaciones puede deberse a múltiples aspectos, es claro que puede considerarse como un indicador de la cercanía ente ciudadanos y la institución policial, ya sea porque se ha fomentado a través del contacto directo o a través de la promoción de las instituciones y de sus funciones a los ciudadanos por diversas vías. En consecuencia, estos resulta-

Figura 3. Porcentaje de personas que identifican a los distintos cuerpos policiales (Nacional)

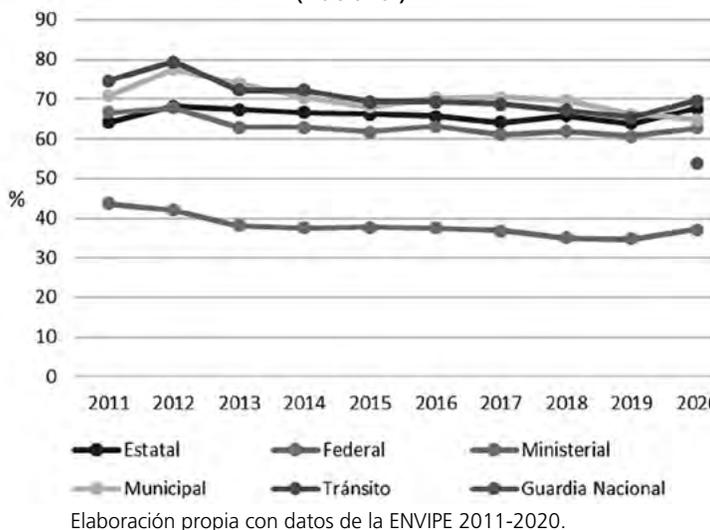
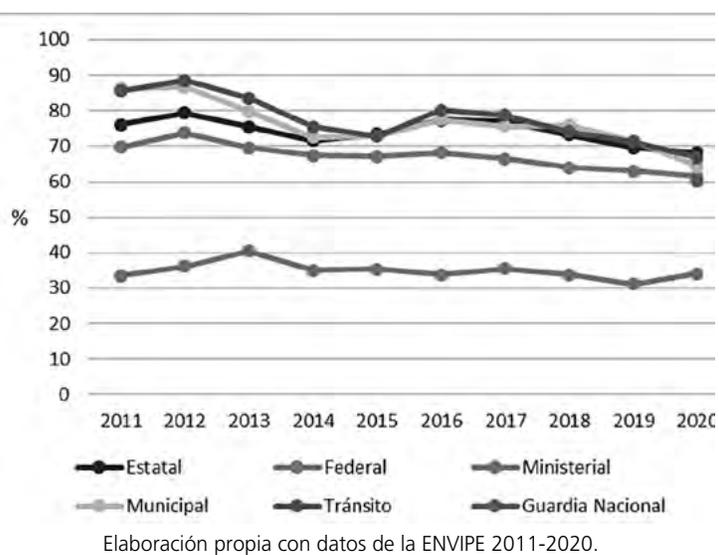


Figura 4. Porcentaje de personas que identifican a los distintos cuerpos policiales (Jalisco)



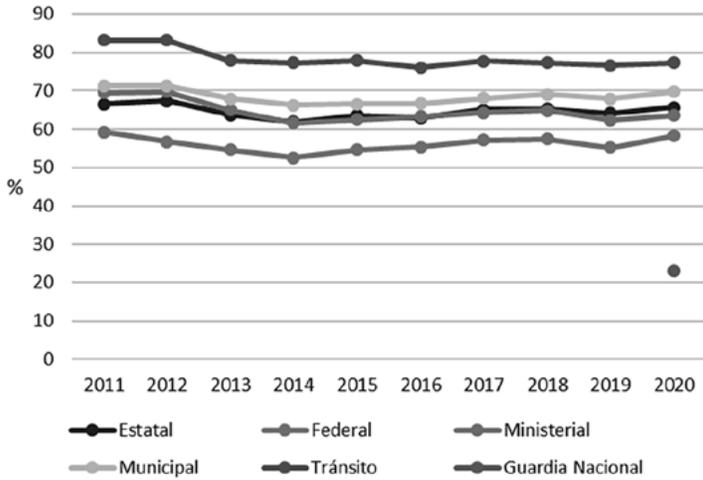
dos son un indicio de que el aumento de la confianza que se señalaba con anterioridad, no es un efecto directo, o al menos no únicamente, de un mayor acercamiento de las instituciones policiales con los ciudadanos, lo cual es aún más claro en ciertos casos como el de la Policía Ministerial a nivel nacional, en el que ha aumentado significativamente la confianza policial, pero ha disminuido también la identificación por parte de la ciudadanía.

En el caso de la Guardia Nacional, si bien no puede analizarse a lo largo del periodo la valoración ciudadana, pues solo se cuentan con datos de 2020, lo que puede observarse es que, en ambos casos, la identificación de esta corporación es menor que en los demás cuerpos policiales, excepto por la Policía Ministerial en el que la identificación es notoriamente menor en comparación con todos los demás organismos. De nuevo, este resultado muestra que la confianza en la institución y el acercamiento e identificación no guardan una relación tan directamente proporcional.

Por lo que hace a la percepción de corrupción, las figuras 5 y 6 muestran el porcentaje de personas que consideran que los distintos cuerpos policiales son corruptos. A diferencia de lo que ocurría con la confianza y la identificación, en este caso se observa una mayor estabilidad en los porcentajes a lo largo del periodo analizado. Tanto a nivel nacional como en Jalisco, la institución policial más percibida como corrupta por la población es la Policía de Tránsito, en cambio, la que menos se relaciona con la corrupción es la Policía Federal.

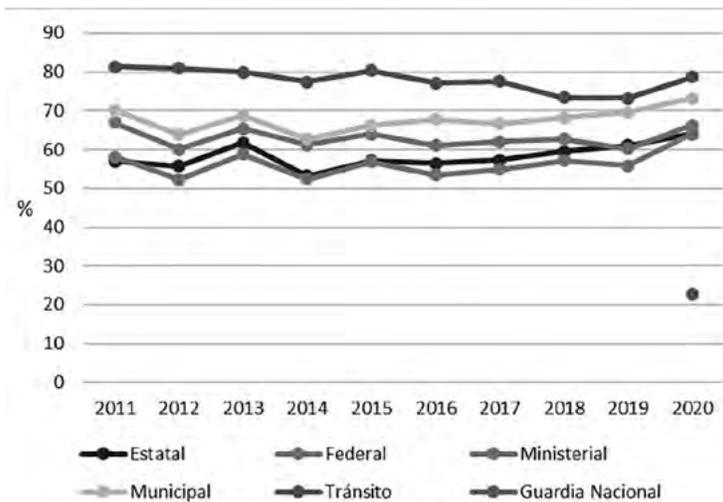
A nivel nacional la corporación que muestra ligeramente un mayor descenso en cuanto a percepción de corrupción por parte de los ciudadanos es la Policía Ministerial (la que contaba con mayor confianza también a nivel nacional); mientras que, en el caso de Jalisco la que mayor descenso tiene, aunque muy ligero, es la Policía de Tránsito (la que contaba con mayor confianza en este estado). Si bien, como ya se decía, se observa una estabilidad en general en las cifras, en el caso

Figura 5. Porcentaje de personas que consideran que los distintos cuerpos policiales son corruptos (Nacional)



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENVIPE 2011-2020.

Figura 6. Porcentaje de personas que consideran que los distintos cuerpos policiales son corruptos (Jalisco)



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENVIPE 2011-2020.

de Jalisco en los últimos cinco años, se observa una ligera tendencia ascendente en percepción de corrupción en la Policía Estatal y en la Policía Federal.

Al igual que ocurría cuando se analizaba la confianza y se observaba que en torno a la Guardia Nacional la opinión ciudadana era notablemente mejor, en ambos casos, la proporción de personas que consideran que esta corporación es corrupta disminuye de manera notable en comparación con el resto de corporaciones policiales (ver punto verde).

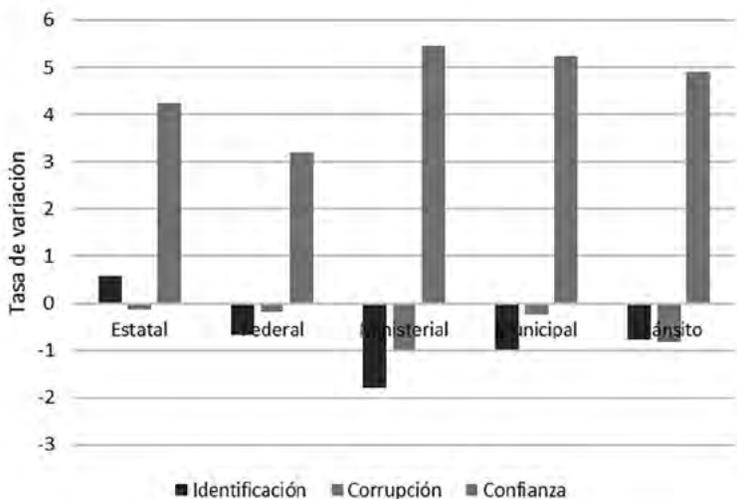
En este caso los datos sugieren que la percepción de corrupción se encuentra inversamente relacionada con la confianza ciudadana de una manera más clara que con la identificación, pero aún no parece ser la única explicación al incremento de la confianza en los últimos años.

Finalmente, para dar una idea más clara de la relación que existe entre las tres variables analizadas (confianza, identificación y percepción de corrupción), se ha optado por graficar la tasa de variación o tasa de crecimiento en el periodo de 2011 a 2020 y los resultados refuerzan los indicios que se mencionaban con los resultados anteriores.

Tal y como puede observarse en las figuras 7 y 8, la relación entre la identificación y la confianza no se aprecia tan claramente, al menos de manera directa y en el mismo año, ya que en general no se aprecia que exista una mayor identificación (cercanía) al tiempo que hay mayor confianza en las instituciones. Por otro lado, en torno a la percepción de corrupción, la relación, que en este caso es inversa (cuando disminuye la percepción de corrupción, la confianza aumenta), es un poco más clara (pero solo a nivel nacional), aunque no tan directa como se esperaba.

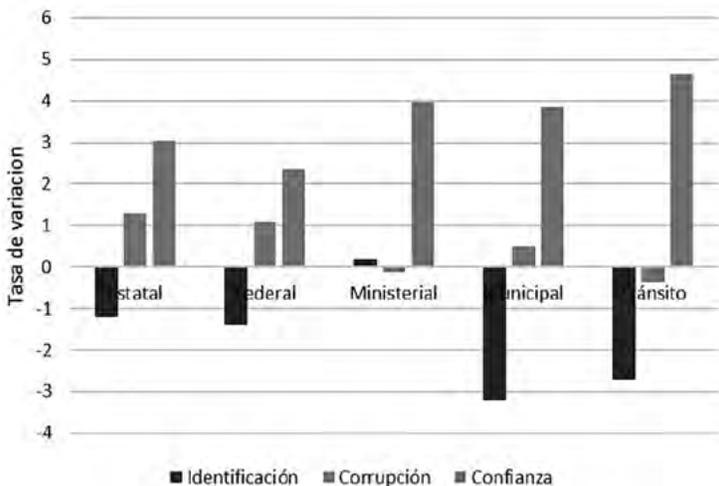
Así, los resultados sugieren que, si bien la mayor cercanía de las instituciones y la disminución de percepción de corrupción pueden estar relacionadas de cierta forma con ese aumento de confianza en algunas corporaciones, existen más variables que han influido, y quizá de ma-

Figura 7. Tasa de variación en el periodo 2011-2020 (Nacional)



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENVIPE 2011-2020.

Figura 8. Tasa de variación en el periodo 2011-2020 (Jalisco)



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENVIPE 2011-2020.

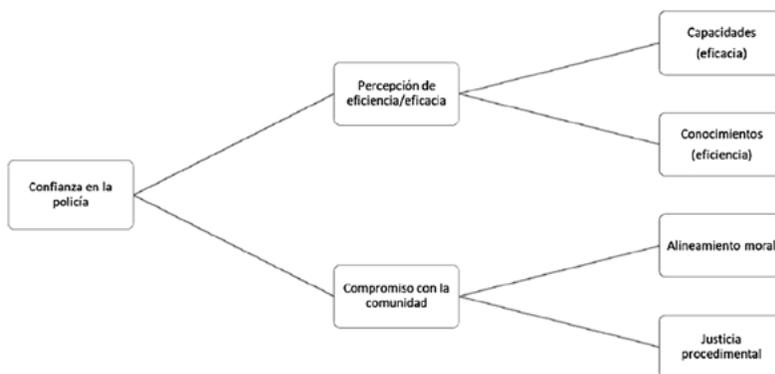
nera más importante, en estos logros. Teniendo en cuenta lo anterior, en el siguiente apartado se hace un recuento de lo que la literatura contemporánea propone para mejorar la confianza en la policía, con un énfasis en el modelo de justicia procedimental.

### ¿Cómo promover la confianza en la policía?

Las dimensiones y elementos de la confianza ciudadana han sido ampliamente abordados en la literatura (Bergman y Flom, 2012; Grijalva y Fernández, 2017; Jackson, et al., 2011, 2013; Tankebe, 2008). De acuerdo con una perspectiva contemporánea de la confianza en la policía, ampliamente avalada en la evidencia, la confianza en las instituciones tiene dos dimensiones que, a su vez, se componen de dos elementos. Este modelo, aplicado al caso de la policía, se encuentra sintetizado en la figura 9.

Como puede observarse en la figura anterior, existen dos dimensiones de la confianza en la policía. Por un lado, la percepción de eficiencia

Figura 9. Dimensiones y elementos de la confianza en la policía



Fuente: Elaboración propia con base en Bergman y Flom, 2012; Grijalva y Fernández, 2017a; Jackson, et al. 2011, 2013; Tankebe, 2008.

cia y eficacia que se relaciona con que los ciudadanos perciban que los agentes policiales tienen las suficientes capacidades y conocimientos para realizar sus labores diligentemente; es decir que son competentes en las tareas que les han sido asignadas (Jackson, et al., 2011) y ello se traduce en la producción de respuestas eficaces y efectivas a los problemas que les son planteados, así como a la diligencia en la tramitación de asuntos (Toharia, 2002). Si bien es cierto que, de acuerdo con la evidencia, esta dimensión tiene menor relevancia en la evaluación policial en el contexto europeo y anglosajón, también lo es que en algunos contextos particulares esta dimensión es especialmente valorada para evaluar a la institución policial (Bergman y Flom, 2012; Tankebe, 2008; Fernández y Grijalva, 2012), lo cual posiblemente se deba a que en contextos donde se brinda mayor atención a la segunda dimensión, se parte de una base en la que se considera que la institución policial tiene las capacidades y habilidades para cumplir sus funciones cabalmente.

La segunda dimensión de la confianza policial consiste en la percepción de que la institución y sus agentes actúan a través de un compromiso con la comunidad y, en general, con la sociedad, lo que se relaciona con ese papel de representación al que se hacía alusión en un apartado anterior. En otras palabras, no solo es importante que los ciudadanos perciban que los agentes policiales son competentes para cumplir con sus obligaciones, sino que tienen intenciones y motivaciones correctas (Jackson, et al. 2011), lo cual se relaciona con sentir que sus acciones están justificadas y que tienen el derecho a tomar esas decisiones (Barbalet, 2006; Kääriäinen y Sirén, 2011). Esta dimensión comprende dos elementos fundamentales. En primer lugar, un alineamiento moral (Jackson, et al. 2011), es decir, la sensación de que los policías y los ciudadanos se encuentran del mismo lado, lo que se relaciona por muchos con la legitimidad y, por otro lado, lo que en la

literatura se conoce como justicia procedimental, la cual merece una especial atención.

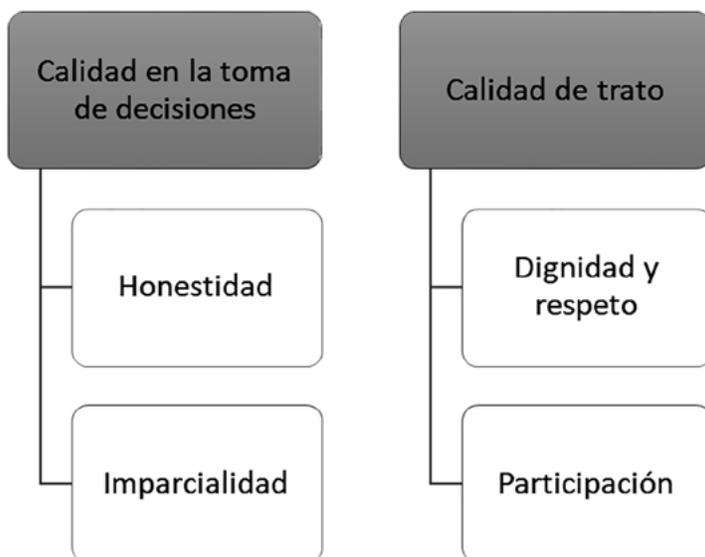
La teoría de la justicia procedimental desarrollada por Tom Tyler (1990, 2011) propone que la evaluación que los ciudadanos realizan de las instituciones no deriva únicamente del desempeño de estas, sino de otros aspectos que pueden incluso ser más importantes y duraderos en el tiempo, así como asequibles para las instituciones y sus representantes.

En general, en la literatura, la justicia procedimental es operaciona-  
lizada a través de dos dimensiones, calidad en la toma de decisiones y  
calidad de trato (Dai, Frank y Sun, 2011; Gau, 2011; Reisig y Lloyd, 2009),  
las cuales se encuentran explicadas en la figura 10.

La calidad de trato se relaciona con que se perciba que la autoridad  
ofrece y respeta la dignidad de las personas y que se preocupa por te-  
ner en cuenta las necesidades y preocupaciones cuando se da una inte-  
racción. Sobre este punto, cabe mencionar que puede ser de particular  
importancia que en la interacción se de una escucha activa y presente,  
la cual puede ser especialmente valorada por los ciudadanos (Grijalva  
y Fernández, 2017b; Grijalva, 2020); y, a nivel colectivo, es fundamental  
pensar a la seguridad como una coproducción entre gobierno y ciuda-  
danía (Sabet, 2013).

Por su parte, la calidad en la toma de decisiones tiene que ver con  
una aplicación imparcial de la ley, de una manera justa y con la calidad  
de la decisión basada en hechos objetivos y sin ningún trato preferen-  
cial. Este punto se relaciona muy seguramente con el resultado que se  
veía con anterioridad cuando se analizaba la relación entre percepción  
de corrupción y la confianza en la policía. En efecto, una institución  
corrupta y unos representantes que son percibidos como corruptos no  
pueden ser percibidos como autoridades que toman decisiones de cali-  
dad, honestas e imparciales. Este hecho, también ha sido ampliamente

Figura 10. Dimensiones de la justicia procedimental



Fuente: Elaboración propia con base en Dai, Frank y Sun, 2011; Gau, 2011; Reisig y Lloyd, 2009.

explorado y evidenciado en la literatura (Grijalva y Fernández, 2017a; Oluwatosin, 2020).

## Reflexiones finales

Partiendo del modelo anteriormente expuesto es claro que la consecución y el mantenimiento de la confianza es algo que solo puede lograrse con el tiempo y que no pueden esperarse efectos inmediatos, especialmente cuando ya existe una baja confianza en las instituciones instaurada históricamente. Sin embargo, la visión dual de la confianza en la policía y el modelo de justicia procedimental dan un buen sustento a la idea de que sí se puede hacer mucho, tanto por las instituciones

como por los propios, para mejorar las relaciones y la evaluación que realizan los ciudadanos sobre ellas, lo cual, como se ha discutido a lo largo del trabajo, es crucial para el buen funcionamiento de las fuerzas de seguridad y para que las políticas de combate al crimen puedan ser efectivas.

Los datos analizados muestran que, tanto a nivel nacional como en el Estado de Jalisco, en el periodo de 2011-2020, se ha presentado un ligero incremento en el porcentaje de personas que confían en las instituciones policiales en general. Sin embargo, la forma de medir este constructo en la ENVIPE no permite establecer qué dimensión de la confianza es la que aparentemente ha mejorado en la última década, por lo que sería conveniente contar con indicadores más precisos. Además, es conveniente analizar si en los años siguientes esta aparente mejora se sostiene en el tiempo y determinar cuáles son sus causas reales.

Al analizar si ha mejorado la identificación de las personas de los distintos cuerpos policiales, los datos muestran que en el mismo periodo esta variable más bien ha disminuido, por lo que no parece que esa posible y aparente mejora en la confianza se deba a un mayor acercamiento de los cuerpos policiales con la población. En el caso de la percepción de corrupción, la misma se ha mantenido estable en ese periodo, pero al analizar de manera individualizada lo que ha ocurrido con cada cuerpo policial, los datos sugieren que sí hay una relación inversa con la confianza en algunos casos, pero aun así no parece la única variable que ha influido para ello y, por lo tanto, no se puede inferir que sea solo en esta percepción en la que hay que incidir para mejorar las relaciones con la ciudadanía.

La visión dual y el modelo de justicia procedimental permiten sugerir actuaciones en diversos puntos para conseguir una confianza que sea sostenida en el tiempo. En primer lugar, se debería actuar en la dimensión de percepción de eficiencia y eficacia, es decir, se necesitan estrategias para mostrar que los cuerpos policiales tienen el

entrenamiento y capacitación suficientes para lograr el cumplimiento de sus obligaciones; pero no solo eso, es necesario que la población perciba que en los cuerpos policiales se cuenta con el equipamiento y las herramientas suficientes para realizar su trabajo y que tienen el conocimiento amplio de sus funciones (e incluso de sus limitaciones). Además, esta percepción se puede ver afectada, por un lado, por los niveles de impunidad que dan una muestra de prevención general ineficaz, pero también por el actuar de los operadores como la lentitud en los procesos, el no acudir a los llamados de la población, etc.

La otra dimensión, la percepción de compromiso con la comunidad, puede lograrse a través de fomentar el alineamiento moral, es decir, que sea claro para la ciudadanía que los agentes policiales son sus representantes legítimos, que comparten valores y que tienen la misma idea sobre lo que se debe proteger; pero también que entienden las necesidades de la población y, en pocas palabras, que están del mismo lado de la ciudadanía y no contra ella. Dentro de esta dimensión, el modelo de la justicia procedimental es muy claro para señalar los aspectos que los ciudadanos valoran en las interacciones con la autoridad:

- la honestidad (no hay ocultamiento de información, hay una explicación clara y suficiente del proceder de la autoridad, las intenciones de la autoridad son las correctas)
- la imparcialidad (la actitud de la autoridad es neutra, el operador se preocupa por un acceso equitativo a la justicia y, por supuesto, no se percibe que hay corrupción o intereses detrás)
- el trato digno y respetuoso (que la interacción sea respetuosa de los derechos humanos de las personas, que se tenga consideración a las personas independientemente de su calidad jurídica y siendo particularmente cuidadosos con los grupos vulnerables)
- la participación (dar a los ciudadanos una voz activa, ser tenidos en cuenta durante la interacción y en la decisión)

Todos estos aspectos pueden ser mejorados en la interacción que tiene cada operador con los ciudadanos, es decir, hay que cuidar cada contacto entre policía y ciudadanía. En este sentido, es sumamente importante que los agentes sean conscientes de que lo que ocurre cada vez que interactúan con la ciudadanía es una vía en la que los ciudadanos perciben no solo a la institución policial, sino al gobierno y, en última instancia, al Estado; que conozcan la gran función que representan para la sociedad como sus representantes y defensores; y también, que necesitan trabajar con la ciudadanía para que su trabajo pueda ser efectivo.

Como se ha venido diciendo y se ha intentado establecer a lo largo del presente trabajo, el Estado no puede funcionar sin confianza y no puede existir seguridad ni justicia sin confianza de los ciudadanos en las instituciones que están destinadas a garantizarlas.

## **Bibliografía**

- Alda, E.; Bennett, R. y Morabito M. (2017). Confidence in the police and the fear of crime in the developing world. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 40(2): 366-379. Doi: 10.1108/pijpsm-03-2016-0045.
- Barbalet, J. (2006). *A Characterization of Trust and its Consequences* (Working Paper 13). Canterbury: ESRC.
- Beck, U. (2002). *La sociedad del riesgo global*. Madrid: Siglo XXI.
- Beetham, D. (1991). *The legitimation of power*. New York. Palgrave MacMillan.
- Bergman, M. y Flom, H. (2012). Determinantes de la confianza en la Policía: una comparación entre Argentina y México. *Perfiles Latinoamericanos*, 40: 97-122.
- Bottoms, A. y Tankebe J. (2012). Beyond procedural justice: A Dialogic approach to legitimacy in criminal justice. *The Journal of Criminal Law & Criminology*, 102(1): 119-170.

- Dai, M.; Frank, J. y Sun, I. (2011). Procedural justice during police-citizen encounters: The effects of process-based policing on citizen compliance and demeanor. *Journal of Criminal Justice*, 39: 159-168.
- Dougherty, G. W., Lindquist, S. A., & Bradbury, M. D. (2006). Evaluating Performance in State Judicial Institutions: Trust and Confidence in the Georgia Judiciary. *State and Local Government Review*, 38(3): 176-190. Doi:10.1177/0160323x0603800305.
- Fernández, E. y Grijalva Á. (2012). Diseño y validación de dos escalas para medir el miedo al delito y la confianza en la Policía. *Revista Española de Investigación Criminológica* (10): 1-26.
- Fukuyama, F. (1995). *Trust. The social virtues and the creation of prosperity*. New York: The Free Press.
- Garland, D. (2001). *The culture of control. Crime and social order in contemporary society*. Oxford University Press
- Gau, J. (2011). The Convergent and Discriminant Validity of Procedural Justice and Police Legitimacy: An Empirical Test of Core Theoretical Propositions. *Journal of Criminal Justice*, 39: 489-498.
- Gilmour, S. (2008). Why we trusted the police: police governance and the problem of trust. *International Journal of Police Science and Management*, 10(1): 51-64.
- Grijalva, Á. (2020). Relación entre el comportamiento normativo y el trato recibido durante el proceso penal y el internamiento. Un estudio con jóvenes privados de la libertad en Jalisco. En M. Esparza y R. Castañeda (Coords.): *Juventud y violencia en México. Diálogo entre neurociencias, sociedad civil y ciencias sociales*, pp. 51-76. USAID/CEDAT.
- Grijalva Á. y Fernández, E. (2017a). Efectos de la corrupción y la desconfianza en la Policía sobre el miedo al delito. Un estudio exploratorio en México. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 231: 167-198.
- Grijalva Á. y Fernández, E. (2017b). La opinión de los reos sobre la justicia penal en México: Explorando los efectos de la justicia procedimental. *Revista Latinoamericana de Opinión Pública*, 7: 99-140.

- Jackson, J.; Hough, M.; Bradford, B.; Pooler, T.; Hohl, K. y Kuha, J. (2011). *Trust in Justice: Topline Results from Round 5 of the European Social Survey*. ESS Topline Results Series, issue 1. Londres: European Social Survey.
- Jackson, J.; Bradford, B.; Stanko, B. y Hohl, K. (2013) *Just Authority? Trust in the Police in England and Wales*. Abingdon: Routledge.
- Kääriäinen, J. y Sirén, R. (2011). Trust in the police, generalized trust and reporting crime. *European Journal of Criminology*, 8(1): 65-81.
- Loader, I. y Mulcahy, A. (2003). *Policing and the Condition of England: Memory, Politics and Culture*. Oxford University Press.
- Montero, J.; Zmerli, S. y Newton, K. (2008). Confianza social, confianza política y satisfacción con la democracia. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 122: 11-54.
- Oluwatosin, P. (2020). Do people still repose confidence in the police? Assessing the effects of public experience of police corruption in South Africa. *African Identities*, 19(2): 141-159. Doi: 10.1080/14725843.2020.1792827.
- Putnam, R. (2000). *Bowling Alone*. Nueva York: Simon & Schuster Paperbacks.
- Reisig, M. D., & Lloyd, C. (2008). Procedural Justice, Police Legitimacy, and Helping the Police Fight Crime. *Police Quarterly*, 12(1): 42-62. Doi: 10.1177/1098611108327311.
- Roberts, J. (2007). Public confidence in Criminal Justice in Canada: A comparative and contextual analysis. *Canadian Journal of Criminology and Criminal Justice*, 49(2): 153-184.
- Sabet, D. (2013). Corruption or insecurity? Understanding dissatisfaction with Mexico's police. *Latin American Politics and Society*, 55(1): 22-45. Doi: 10.1111/j.1548-2456.2012.00182.x.
- Skogan, W. (2009). Concern about crime and confidence in the police. Reassurance or accountability? *Police Quarterly*, 12(3): 301-318. Doi: 10.1177/1098611109339893.
- Tankebe, J. (2008). Police effectiveness and police trustworthiness in Ghana: An empirical appraisal. *Criminology and Criminal Justice*, 8(2): 185-202.
- Tapio, J. (2007). Trust in the Police in 16 European Countries. *European Journal of Criminology*, 4(4): 409-435.

- Toharia, J. (2002). Las encuestas de opinión y las decisiones políticas: El caso de la evaluación y reforma de la justicia. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 99, 223-236.
- Tyler, T. (1990). *Why People Obey the Law?* New Haven: Yale University Press.
- (2011). Trust and legitimacy: Policing in the USA and Europe. *European Journal of Criminology*, 8(4): 254-266. Doi: 10.1177/1477370811411462.
- Uslaner, E. (2002). *The Moral Foundations of Trust*. Cambridge: Cambridge University Press.



# La regulación de la actividad profesional en la legislación del Estado de Jalisco

## The regulation of professional activity in the legislation of the State of Jalisco

Simón Oswaldo Cisneros León

oswaldo.c@ucea.udg.mx 0000-0002-6234-1228, México

**RESUMEN:** El Estado tiene la obligación de respetar en el ejercicio de sus funciones los derechos humanos de sus gobernados, de acuerdo a lo ordenado por el artículo 10, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El derecho humano de libertad de trabajo consagrado por el artículo 50 constitucional, impone a todas las autoridades del país la obligación de no impedir u obstaculizar en forma alguna que los particulares desempeñen el oficio, arte, industria o profesión que sea de su agrado, salvo que la actividad sea contraria a la ley u ofenda derechos de terceros.

El derecho fundamental de trabajo tiene como limitante, en el desempeño de ciertas áreas laborales, la concesión de patentes por parte del Estado para el ejercicio de actividades que requieren una determinada formación académica.

**Palabras clave:** Derecho humano, libertad de trabajo, profesiones.

Recibido: 15 de febrero 2021. Dictaminado: 27 de marzo de 2021

**ABSTRACT:** The State has the obligation to respect the human rights of its governed in the exercise of its functions, in accordance with the provisions of Article 1, third paragraph, of the Political Constitution of the United Mexican States.

The human right to freedom of work enshrined in Article 5 of the Constitution, imposes on all the authorities of the country the obligation not to prevent or obstruct in any way that individuals carry out the trade, art, industry or profession that is to their liking, except that the activity is contrary to the law or offends the rights of third parties.

The fundamental right of work is limited, in the performance of certain work areas, the granting of patents by the State for the exercise of activities that require a certain academic training.

**Keywords:** Human right, freedom of work, professions.

---

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN. / II. DERECHOS HUMANOS. / III. LA LIBERTAD DE TRABAJO. / IV. EL EJERCICIO PROFESIONAL CONDICIONADO A AUTORIZACIÓN DEL ESTADO. / V. LA LEY QUE RIGE EL EJERCICIO DE LA ACTIVIDAD PROFESIONAL EN EL ESTADO DE JALISCO. / VI. CONCLUSIONES.

---

## **Introducción**

El artículo 50 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce a favor de todos los habitantes de la República su derecho a la libertad de trabajo, lo que implica que los particulares pueden desempeñar la labor, arte, oficio o profesión que más les acomode, siempre que la actividad a realizar no sea contraria a la ley y que tampoco ofenda los derechos de la sociedad.

Esto significa que, conforme al nuevo paradigma de derechos humanos implementado en el país por reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 10 de junio de 2011 (Secretaría de Gobernación, 2011), todas las autoridades de la República están obligadas a respetar los derechos humanos de los gobernados, en el ámbito del ejercicio de sus atribuciones, de tal manera que ninguna entidad pública en el desempeño de sus facultades puede imponer obstáculo o impedimento alguno al ejercicio de la actividad laboral o profesional que los particulares decidan emprender, salvo que exista una disposición legal que vede la actividad de que se trate o su realización se traduzca en ofensa a los derechos de la sociedad.

El derecho público subjetivo previsto por el artículo 50 constitucional implica una prerrogativa para sus titulares, que son todos los gobernados del país de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 10 de la Carta Magna nacional, así como un deber de observancia a cargo de los entes públicos de la República. Esta dualidad jurídica que caracteriza al precepto jurídico citado en primer término, se hace consistir en que

los particulares pueden conducirse libremente en el ejercicio del arte, oficio, trabajo o profesión que les agrade, sin que ese ámbito de acción pueda resentir interferencia de ningún tipo por parte del Estado; en tanto que, las autoridades estatales de todos los órdenes de gobierno del país tienen la obligación de abstenerse de estorbar o impedir el ejercicio de esa libertad que corresponde a los gobernados.

Existen ciertos ámbitos ocupacionales que por evidente interés público no pueden desempeñarse libremente por simple aspiración de los particulares, debido a los bienes jurídicos que están inmiscuidos en torno a su ejercicio cuyo tratamiento amerita que quien tenga a su cargo la labor de que se trate, disponga de conocimientos que no son susceptibles de adquirirse en términos empíricos, sino que para su obtención se requiera de cierta preparación técnica o científica.

La práctica de esas ocupaciones que deben estar cuidadosamente vigiladas por el Estado, implica que esa entidad pública, por mandamiento constitucional, tenga la obligación de establecer y mantener sistemas de verificación por los que se constate la debida formación de las personas que pretendan desempeñar esas actividades ocupacionales que requieren de ciertos conocimiento científicos o técnicos; la expedición de autorizaciones estatales a favor de los sujetos que cumplan con la formación académica que corresponda al área profesional que sea de su interés, así como la aplicación de sanciones tanto para quienes realicen actividades que requieran aprobación del Estado, como para quienes tengan patente para esos efectos que no desempeñen adecuadamente su profesión.

## **Derechos humanos**

El artículo 10, parágrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) estipula lo siguiente:

### **Artículo 10.**

[...]

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley. (Cámara de Diputados, 2021)

La disposición constitucional citada que impone a las autoridades de todos los órdenes gubernamentales del país, la obligación de respetar los derechos humanos de los particulares cuando ejerciten cualquiera de las atribuciones de potestad pública que tengan a su favor, constituye un impedimento jurídico por el que las entidades públicas de la República no pueden trastocar el ámbito privado de los gobernados por medio de actos o conductas omisivas que impliquen conculcación de esas prerrogativas.

El célebre jurista Ignacio Burgoa consideraba sobre las garantías individuales, derechos humanos conforme a la actual denominación del capitulado primero del Código Político mexicano, que:

La autodelimitación y, por ende, las limitaciones o restricciones a la conducta de las autoridades, se establecen por *todo el orden jurídico del Estado*, independientemente de la índole jerárquica de las distintas normas que lo integran, siguiendo diferentes criterios y frente a diversos factores que no son del caso mencionar. Ahora bien, *directa y primariamente*, frente a los miembros singulares del Estado o gobernados, la autodelimitación estatal y las limitaciones jurídicas a la actuación de las autoridades se revelan en las *garantías individuales*. Por tanto, éstas se traducen jurídicamente en una *relación de derecho* existente entre el gobernado como persona física o moral y el *Estado*, como entidad jurídica y política con personalidad propia

y sus autoridades, cuya actividad en todo caso se desempeña en ejercicio del poder y en representación de la entidad estatal. (Burgoa O., 2003, p. 166)

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), en un criterio jurisprudencial muy ilustrativo, define el concepto de garantías individuales, derechos humanos en el léxico constitucional actual:

**GARANTIAS INDIVIDUALES.** Los derechos que bajo el nombre de garantías individuales consagra la Constitución, constituyen limitaciones jurídicas que, en aras de la libertad individual y en respeto a ella, se oponen al poder o soberanía del Estado, quien, por su misma naturaleza política y social, puede limitar la libertad de cada individuo, en la medida necesaria para asegurar la libertad de todos; y la limitación de que se habla, debe ser en la forma misma en que se precisan o definen en la Constitución las citadas garantías individuales, siendo las leyes generales y particulares, el conjunto orgánico de las limitaciones normales que el poder público impone a la libertad del individuo, para la convivencia social, dentro de las mismas garantías individuales, so pena de ineficiencia absoluta, en caso de rebasarlas, porque entonces, dado el régimen de supremacía judicial que la Constitución adopta, se consigue la protección de las mismas garantías, por medio del juicio de amparo. (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1934)

La titularidad de los derechos humanos que se encuentran reconocidos en la Constitución General de la República, en los tratados internacionales signados por el Estado Mexicano, así como en el resto de ordenamientos legales y normativos que integran el sistema jurídico nacional, corresponde a toda persona por la sola circunstancia de serlo.<sup>1</sup>

---

1. Cfr. La tesis jurisprudencial de la SCJN de rubro “GARANTIAS INDIVIDUALES, VIOLACION DE LAS”. Registro digital 313488. (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1933)

Cfr. La tesis jurisprudencial del mismo Alto Tribunal que al rubro dice “GARANTIAS INDIVIDUALES, SUJETOS DE.”. Registro digital 63076. (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1932)

Las relaciones jurídicas que se suscitan por la interacción entre el Estado y los particulares, cuya regulación incumbe a los derechos humanos, sitúa en términos jurídicos a las entidades públicas como sujetos pasivos o de obediencia a esas prerrogativas humanas, en tanto que a los gobernados los ubica como sujetos activos de esos derechos que pueden oponerse a los entes estatales para que les permitan ejercicio de libertad en cierto radio de acción.

## La libertad de trabajo

El artículo 50, párrafo primero, de la Carta Fundamental de la República dispone literalmente lo siguiente:

**Artículo 50.** A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial. (Cámara de Diputados, 2021)

De conformidad al precepto constitucional en cita, toda persona tiene derecho a dedicarse a la ocupación laboral, profesional, comercial, industrial o de cualquier otra índole que le provea su sustento económico, salvo que la actividad que pretenda desempeñarse sea contraria a la ley, en sentido formal y material,<sup>2</sup> o mediante su ejercicio se produzca agravio a derechos de terceros.

---

*Cfr.* El criterio judicial de la SCJN de rubro “GARANTÍAS INDIVIDUALES”. Registro digital 313984. (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1931a)

2. La teoría de la división de poderes de la que ya hablaba Aristóteles (Aristóteles, 2000, p. 131), y con posterioridad Montesquieu (Montesquieu, 2007, pp. 145 y 146), refiere en su acepción tradicional que las tres funciones que corresponden al Estado, a saber, las potestades legislativa, ejecutiva y jurisdiccional, se depositan en tres órganos o funcionarios diversos,

## La libertad ocupacional constituye un derecho fundamental para la consecución de la felicidad de los gobernados, ya que si se impone a

---

de manera tal que cada uno de ellos está imposibilitado para ejercer atribuciones que corresponden a quienes detentan el ejercicio de las otras dos atribuciones estatales.

No obstante lo anterior, el artículo 49 constitucional que consagra en nuestro sistema político el principio de la división de poderes, no contempla una delimitación rígida en cuanto al despliegue de las funciones estatales se refiere, sino que el Código Político tolera cierta flexión, de manera que la función legislativa no solamente se lleva cabo por el Congreso de la Unión, sino que, tanto el Ejecutivo Federal, como el Poder Judicial, pueden desarrollar materialmente tal actividad pública; lo mismo acontece en tratándose de la potestad jurisdiccional que no se surte en exclusiva a favor del Poder Judicial de la Federación, ya que en términos materiales esa labor puede concretarse por los poderes Legislativo y Ejecutivo.

Esa flexibilidad se admite en el orden jurídico nacional, únicamente en los casos en los que así lo autorice expresamente la Carta Magna del país, al igual que en aquellos casos en los que el ejercicio extraordinario de la función pública respectiva sea necesaria para que el poder público de que se trate pueda desempeñar sus funciones, como acontece, verbigracia, en la emisión de reglamentación en que incurre el Poder Judicial para regular su actividad interna.

Se dice que en términos formales un actuación pública es legislativa, administrativa o jurisdiccional, en atención al poder público que despliega ejercicio de potestad estatal; mientras que, en sentido material, el acto de poderío público se clasifica en cualquiera de esas tres facetas de soberanía, de acuerdo al contenido intrínseco o sustancial de la manifestación de que se trate, sin importar la posición formal que ocupe la entidad emisora en la estructura orgánica del Estado.

De esta guisa, tenemos que una norma jurídica que proviene del Congreso de la Unión es una legislación tanto en sentido formal, como en el aspecto material, ya que proviene de una autoridad en la que formalmente se deposita el Poder Legislativo y su contenido se hace consistir en enunciados jurídicos generales y abstractos. En cambio, los reglamentos que expide el Presidente de la República, en ejercicio de la facultad constitucional prevista por el artículo 89, fracción I, de la Ley Fundamental de nuestro país, son actos administrativos desde la perspectiva formal, toda vez que provienen del funcionario que encabeza el Poder Ejecutivo de la Unión, empero, en sentido material, constituyen normatividad debido a que contienen disposiciones con características de generalidad y abstracción.

*Cfr.* La tesis jurisprudencial de la SCJN cuya voz dice “DIVISIÓN DE PODERES. EL QUE ESTE PRINCIPIO SEA FLEXIBLE SÓLO SIGNIFICA QUE ENTRE ELLOS EXISTE UNA COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN EN LOS TÉRMINOS ESTABLECIDOS, PERO NO LOS FACULTA PARA ARROGARSE FACULTADES QUE CORRESPONDEN A OTRO PODER, SINO SOLAMENTE AQUELLOS QUE LA PROPIA CONSTITUCIÓN LES ASIGNA”. Registro digital 166964. (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2009)

*Cfr.* El criterio jurisprudencial del aludido Tribunal Supremo con la voz “DIVISION DE PODERES. SISTEMA CONSTITUCIONAL DE CARACTER FLEXIBLE”. Registro digital 237686. (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1981)

una persona la ejecución de una actividad que no sea de su agrado, ese individuo no podrá estar bien consigo mismo y no alcanzará la realización de su persona de acuerdo a su concepción subjetiva.

La anterior consideración se sustenta en el principio de la dignidad humana en que se basa todo derecho público subjetivo, que obliga al Estado a no considerar a ningún individuo como un bien, objeto o ente inanimado, sino como un sujeto provisto de prerrogativas igualitarias sobre todos sus semejantes con sueños, aspiraciones, anhelos, metas de vida y todas aquellas cualidades intrínsecas propias de la naturaleza humana.<sup>3</sup>

Acorde a lo anterior, de una interpretación a ese precepto supremo efectuada desde la perspectiva del lado pasivo de la prerrogativa esencial que se consagra en ese dispositivo constitucional, esto es, desde el punto de vista de las autoridades públicas, se observa que tal mandato superior impone un dique a la actividad soberana del Estado que le impide a éste último, a través de cualquiera de sus entes públicos, perturbar o impedir a los gobernados que elijan y desarrollen libremente la actividad ocupacional que sea de su agrado.

En nuestro medio, la libertad de ejercicio ocupacional alcanza pleno reconocimiento jurídico mediante los postulados constitucionales previstos al efecto por los artículos 10, párrafo cuarto, y 50, primer párrafo, de la Ley Fundamental de la República, que proscriben la esclavitud y permiten el libre desarrollo de la actividad económica, respectivamente, ya que, por virtud del primer mandato supremo comentado, se impide al Estado que tolere la imposición de trabajos forzados, mientras que, por disposición del segundo dispositivo superior

---

3. *Cfr.* La tesis judicial de la SCJN bajo el rubro “DIGNIDAD HUMANA. CONSTITUYE UNA NORMA JURÍDICA QUE CONSAGRA UN DERECHO FUNDAMENTAL A FAVOR DE LAS PERSONAS Y NO UNA SIMPLE DECLARACIÓN ÉTICA”. Registro digital 2012363. (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2016)

invocado, se prohíbe a esa entidad pública que obstaculice o vede a los particulares que se conduzcan bajo la ocupación que deseen.

Resulta conveniente citar las palabras magistrales emitidas por el finado jurista Don Ignacio Burgoa:

Es por esto por lo que la libertad de trabajo, concebida como la facultad que tiene el individuo de elegir la ocupación que más le convenga para conseguir sus fines vitales, es la manera indispensable *sine qua non*, para el logro de su felicidad o bienestar. (Burgoa O., 2003, p. 311)

La Comisión Nacional de Derechos Humanos señala que las características esenciales del derecho fundamental de libertad de trabajo son las siguientes:

- 1) libertad para ejercer cualquier profesión lícita sin injerencia de alguna autoridad pública;
- 2) derecho a tener un trabajo, que implica obligaciones positivas para el Estado, a fin de fomentar las circunstancias propicias para generar empleos;
- 3) dignidad, toda vez que el trabajo debe cumplir con un mínimo de condiciones justas. (Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2017, p. 7)

Sin embargo, el derecho humano de la libertad de trabajo que se encuentra consagrado por el artículo 50, primer párrafo, del Código Primario de la República, no es una prerrogativa de alcance irrestricto o desmedido para los particulares. En otros términos, la libertad reconocida por esa Ley Suprema no posibilita a los gobernados el derecho a elegir absolutamente cualquier ocupación que les acomode, ya que ese derecho público subjetivo no auspicia que los sujetos de derecho privado se dediquen a realizar actos que sean contrarios a la legislación, en sentido formal y material, o que contravengan a los derechos de la sociedad.

En efecto, si bien la Constitución Federal contempla a favor de los gobernados el derecho a que elijan libremente la ocupación que sea de su agrado, esa prerrogativa no se concede a los particulares en términos absolutos, sino que su ejercicio está condicionado a que no se trate de una actividad que esté proscrita por el Poder Legislativo ordinario, en una norma jurídica en sentido formal y material, o que casuísticamente se disponga su imposibilidad para realizarla a través de un acto proveniente de una autoridad administrativa o jurisdiccional, en los casos en que se ofendan derechos de la colectividad.

El autor José Dávalos considera en torno al derecho fundamental de la libertad de trabajo que:

Este principio significa que el individuo tiene plena libertad para escoger la actividad que más le acomode, sin más restricción que la licitud, idea que ha sido plasmada en el artículo 50. de la Constitución: (...). (Dávalos, 2016, p. 69)

Sobre la temática que se está tratando, la SCJN se pronunció en criterio jurisprudencial muy ilustrativo al tenor siguiente:

**LIBERTAD DE TRABAJO. NO ES ABSOLUTA DE ACUERDO CON LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES QUE LA RIGEN (ARTÍCULO 50., PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).** La garantía individual de libertad de trabajo que consagra el artículo 50., primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no es absoluta, irrestricta e ilimitada, sino que, con base en los principios fundamentales que deben atenderse, su ejercicio se condiciona a la satisfacción de los siguientes presupuestos: a) que no se trate de una actividad ilícita; b) que no se afecten derechos de terceros; y, c) que no se afecten derechos de la sociedad en general. En lo referente al primer presupuesto, la garantía constitucional cobra vigencia en la medida que se refiera a una actividad lícita, esto es, que esté permitida por la ley. El segundo presupuesto normativo implica que la garantía no

podrá ser exigida si la actividad a la que pretende dedicarse la persona conlleva a su vez la afectación de un derecho preferente tutelado por la ley en favor de otro. Finalmente, el tercer presupuesto implica que la garantía será exigible siempre y cuando la actividad, aunque lícita, no afecte el derecho de la sociedad, esto es, existe un imperativo que subyace frente al derecho de los gobernados en lo individual, en tanto que existe un valor que se pondera y asegura, que se traduce en la convivencia y bienestar social, lo que significa que se protege el interés de la sociedad por encima del particular y, en aras de ese interés mayor se limita o condiciona el individual cuando con éste puede afectarse aquél en una proporción mayor del beneficio que obtendría el gobernado. (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1999)

El ejercicio del derecho de libertad de trabajo, como ya se expuso, tiene como limitante la prohibición para el individuo de dedicarse a aquellas actividades que se proscriban por una disposición legislativa, en sentido formal y material, así como por una disposición constitucional como lo es, verbigracia, el ejercicio del sacerdocio que se encuentra delimitado en términos *sui generis* por el artículo 130 de la Carta Magna de la República.<sup>4</sup>

### **El ejercicio profesional condicionado a autorización del Estado**

La libertad ocupacional reconocida por el artículo 50 de la Carta Fundamental de nuestro país, como ya se ha dicho, no es una prerrogativa que permita a los gobernados el desempeño absoluto de cualquier actividad que sea de su interés, sino que por mandato del mismo Ordenamiento Supremo, quedan impedidos para realizar aquellas actividades que estén prohibidas por la legislación, en sentido formal y material.

Asimismo, existen disposiciones constitucionales que si bien no prevén la prohibición a realizar ciertas actividades, estipulan condi-

---

4. *Cfr.* El criterio judicial del más Alto Tribunal de la Nación de rubro: “Garantías individuales”. Registro digital 351635. (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1942)

cionantes para que los particulares puedan dedicarse a ciertas ocupaciones, como es el caso de las actividades profesionales que requieren una cierta formación técnica o científica que avalen la aptitud subjetiva para su adecuado desempeño.

Al efecto, el artículo 50 del Código Político mexicano preceptúa en su segundo párrafo lo siguiente:

**Artículo 50.**

[...]

La ley determinará en cada entidad federativa, cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo. (Cámara de Diputados, 2021)

Conforme a lo ordenado por el dispositivo supremo citado, los gobernados están imposibilitados legalmente para desempeñar ciertas actividades profesionales, si no obtienen una documental, emitida por instituciones académicas oficialmente reconocidas, por la que acrediten que tienen los conocimientos suficientes para realizar adecuadamente la ocupación de que se trate, y al efecto ello sea avalado por la autoridad competente.

La teleología de ese mandato constitucional se hace consistir en el establecimiento normativo de todas aquellas ocupaciones profesionales que requieren conocimientos específicos que no se adquieren empíricamente, sino que al efecto se hace necesaria una formación académica que proporcione a los interesados, bajo un determinado sistema educativo debidamente diseñado y delimitado, los elementos cognitivos suficientes para que se desempeñen adecuadamente en el área profesional que sea de su interés.

Asimismo, esa restricción constitucional que concede a los poderes legislativos de las Entidades Federativas la facultad de enlistar en texto normativo las profesiones que requieran título para su legal desempe-

ño, los requisitos necesarios para obtenerlo, así como las autoridades competentes para su expedición, reviste un interés público y social, ya que la pretensión que tuvo el Constituyente de 1917 al emitir esa disposición suprema, fue la de evitar que la sociedad quedase a merced de charlatanes que sin tener los conocimientos adecuados para ocuparse en el ejercicio de cierta profesión, pudiesen timar impunemente a quienes con engaños acudan a recibir sus servicios.<sup>5</sup>

El insigne maestro finado Ignacio Burgoa señalaba acerca de la restricción constitucional mencionada que:

La limitación que involucra esta prevención constitucional se traduce en la prohibición impuesta a aquellos individuos que no tengan el título correspondiente para ejercer las profesiones en que este requisito se exija. Por ende, de acuerdo con esta limitación constitucional a la libertad de trabajo, toda persona que desee dedicarse a alguna actividad para cuyo desempeño se requiera el título correspondiente, debe obtener éste de la autoridad u organismo designados por la ley como competentes para expedirlo. (Burgoa O., 2003, p. 325)

El actual párrafo segundo del artículo 50 de la Ley Fundamental de nuestro país dispone que “la ley determinará en cada entidad federativa”, cuáles son las actividades profesionales que para su desempeño requieren título, las condicionantes que deben atenderse para su obtención y las autoridades a las que compete su emisión.

El sistema político mexicano se caracteriza por la existencia de tres órdenes de gobierno, a saber, federal, estatal y municipal, de acuerdo a lo dispuesto por los artículos 40, 115 y 116 de la Constitución General de la República, entre los que se reparten el cúmulo de atribuciones soberanas del Estado Mexicano.

---

5. Cfr. La tesis jurisprudencial del Pleno de la SCJN con la voz “LIBERTAD DE PROFESIONES”. Registro digital 280009. (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1928)

Dicho esquema de distribución competencial en el caso mexicano se caracteriza por la asignación expresa de atribuciones, como al efecto se estipulan por los artículos 73 y 115 del Código Elemental de la Nación, a favor de la Federación y los municipios del país, respectivamente, y por una estipulación residual, como la prevista por el artículo 124 constitucional, por la que se estima que cualquier facultad estatal que no esté específicamente asignada por esa Ley Suprema a favor de la Federación, se entiende que se surte a favor de los Estados de la República.<sup>6</sup>

Son aplicables a las consideraciones que acaban de exponerse, las siguientes tesis del más Alto Tribunal de la República:

**ESTADOS, FACULTADES DE LOS.** Al tenor del artículo 124 de la Constitución, los Estados gozan de las facultades que les otorgan sus constituciones particulares, sin mas restricción que las textualmente concedidas a la Federación por la Carta Fundamental de la República; de donde se desprende que el problema relativo a saber si una entidad goza de determinadas facultades, es de fácil y sencilla resolución, ya que el intérprete debe limitarse a determinar, primero si la facultad en cuestión está concedida a los Poderes Federales por texto expreso de la Carta Magna, y, segundo, si la potestad figura en el conjunto de las disposiciones de la Constitución Local. (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1954)

**FACULTADES DE LOS ESTADOS.** Se extienden a todo aquello que no está expresamente prohibido por los artículos 117 y 118 de la Constitución General de la República. (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1918)

Conforme a lo anterior, por mandato expreso dispuesto al efecto por el canon 50, segundo párrafo, de la Norma Suprema de nuestro

---

6. *Cfr.* El criterio jurisprudencial cuyo rubro dice: “NOTARIADO. LA FACULTAD PARA LEGISLAR EN ESA MATERIA ESTÁ RESERVADA A LOS ESTADOS DE LA FEDERACIÓN”. Registro digital 177904. (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005b)

país, la facultad para disponer, en términos legislativos, las profesiones que requieren de título para su ejercicio, los requisitos a colmarse para su obtención y las autoridades que podrán expedirlo, se surte a favor de las Entidades Federativas.

Así lo ha expresado la Máxima Autoridad Jurisdiccional de la República en abundante material jurisprudencial:

**LIBERTAD DE PROFESIONES.** El legislador no está constreñido por las leyes anteriores, para determinar qué profesiones son lícitas, sino que su único criterio para esta determinación, es el daño o perjuicio que pueda causar a la sociedad. La parte final del artículo 40. constitucional establece que: “La ley determinará en cada Estado, cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deben llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo”. El precepto es demasiado claro en cuanto garantiza el ejercicio de las profesiones lícitas, condicionándolo al título requerido por las leyes locales, es decir, la libertad de profesión no es ilimitada, sino que su ejercicio está sujeto a dos condiciones: que la profesión sea lícita y que se tenga título, en caso de que las leyes respectivas así lo exijan.<sup>7</sup> (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1940)

Las disposiciones jurídicas que las Legislaturas Estatales pueden emitir enunciando las profesiones que requieren título y autorización del Estado para su ejercicio, son normas jurídicas que establecen excepciones a una generalidad, ya que al pronunciarse sobre las actividades que deben desempeñarse auspiciadas por una concesión de la autoridad para tales efectos, rompen con la generalidad de ocupaciones

---

7. Cfr. El criterio de la SCJN bajo la voz “PROFESIONES, REGLAMENTACION DEL EJERCICIO DE LAS”. Registro digital 344748. (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1949)

Cfr. La tesis judicial del más Alto Tribunal de nuestro país que al rubro dice: “LIBERTAD DE PROFESIONES”. Registro digital 322179. (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1946)

Cfr. El criterio de la Máxima Autoridad Judicial de la República cuyo rubro dice “PROFESIONES, REGLAMENTACION DE LAS”. Registro digital 337686. (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1931b)

que pueden desarrollarse libremente con la condicionante de que no sean ilícitas y no ofendan los derechos de la sociedad.

De esta guisa, en virtud de que el ejercicio de potestad legislativa que el artículo 50 constitucional otorga a los congresos de los Estados, constituye emisión de normatividad excepcional, por los motivos ya mencionados, tales preceptos no pueden aplicarse por analogía a actividades ocupacionales que no sean reglamentadas legalmente como profesiones, en atención al principio jurídico que dispone que las normas que establecen excepciones son de aplicación estricta<sup>8</sup>.

### **La ley que rige el ejercicio de la actividad profesional en el Estado de Jalisco**

El día 1º de diciembre de 2015, fue publicada en el Periódico Oficial “El Estado de Jalisco” la Ley para el Ejercicio de las Actividades Profesionales del Estado de Jalisco (Congreso del Estado de Jalisco, 2019), en vigor a partir del día 1º de enero de 2016, de acuerdo al artículo primero transitorio de esa legislación local. Este ordenamiento jurídico abrogó la anterior Ley para el Ejercicio de las Profesiones del Estado de Jalisco, conforme a lo ordenado por su artículo segundo transitorio.

La intención que tuvo el Poder Legislativo del Estado de Jalisco con la emisión de aquella legislación, fue la reglamentación el artículo 5º de la Constitución General de la República, en lo que respecta al ejercicio de las actividades profesionales en esa Entidad Federativa, según

---

8. *Cfr.* El criterio jurisprudencial de la SCJN bajo la voz “RENTA. EL ARTÍCULO 109, FRACCIÓN III, DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, AL OTORGAR UNA EXENCIÓN DISTINTA A PENSIONADOS Y JUBILADOS CIVILES, RESPECTO DE LA QUE RECIBEN LOS MILITARES EN RETIRO, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 25 DE MAYO DE 2012)”. Registro digital 2004084. (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2013)

se dispuso en el artículo 1º de la Ley para el Ejercicio de las Actividades Profesionales del Estado de Jalisco.<sup>9</sup>

Como ya se dijo, el artículo 50, párrafo segundo, del Código Político de nuestro país estipula que la ley determinará en cada estado las profesiones que requieran título para su debido ejercicio, los requisitos a cumplimentarse para su obtención, así como las autoridades que habrán de emitirlo. Esto significa que la aludida potestad pública corresponde al ámbito competencial de los Estados, a través de la emisión de actos de poder estatal de índole legislativo, en sentido formal y material, que sólo pueden provenir de las Legislaturas Estatales mediante la observancia del proceso legislativo que corresponda.

Esa facultad legislativa implica a su vez un deber constitucional a cargo de los congresos de los Estados, cuyo cumplimiento se concretiza cuando esos órganos públicos disponen taxativamente, en actuación normativa formal y material, las profesiones que requieren título para su legal desempeño, los requisitos para su obtención, y las autoridades que podrán expedirlos.

El artículo 9º de la Ley para el Ejercicio de las Actividades Profesionales del Estado de Jalisco preceptúa que:

**Artículo 9º.** Todos los estudios profesionales y académicos ofertados en la currícula de las instituciones de educación a que hace referencia el artículo 79, requerirán del título profesional correspondiente en los términos previstos por el artículo 81. (Congreso del Estado de Jalisco, 2019)

---

9. **Artículo 1.** La presente Ley es reglamentaria del artículo 5º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en lo relativo al ejercicio de las actividades profesionales, sus disposiciones son de orden público e interés social y de observancia general en el Estado de Jalisco.

Las disposiciones de esta Ley y su respectivo Reglamento son competencia del Poder Ejecutivo, a través de la Dirección de Profesiones del Estado, adscrita a la Secretaría General de Gobierno..

De acuerdo a lo ordenado por el precepto legal citado, en el Estado de Jalisco todos los estudios profesionales y académicos que se ofrecen en la currícula de las instituciones educativas<sup>10</sup>, requieren de título profesional para su debido desempeño.

La disposición legal prevista por el artículo 9º invocado es contraria a la teleología del artículo 5º, segundo párrafo, del Código Fundamental de la República, ya que éste ordena que cada Legislatura estatal indique legalmente, en términos taxativos, las profesiones que ameritan la emisión de título para su legal desempeño; empero, en aquel precepto legal el Poder Legislativo del Estado de Jalisco se abstiene de llevar a cabo esa enunciación normativa a que se encuentra obligado por orden del precepto supremo mencionado, y, se limita a ordenar que todas los estudios profesionales y académicos que estén ofertados

---

10. Las instituciones educativas de que habla este dispositivo de ley, se enuncian por el diverso artículo 79 de la misma legislación profesional local:

**Artículo 79.** Las instituciones autorizadas para la expedición de títulos que serán válidos en el Estado para ostentarse legalmente como profesionista son:

- I. La Universidad de Guadalajara y de las escuelas e instituciones incorporadas a ella;
- II. Las escuelas o institutos dependientes o incorporados a la Secretaría de Educación del Estado;
- III. Las escuelas o instituciones dependientes o incorporadas a la Secretaría de Innovación, Ciencia y Tecnología;
- IV. Las escuelas, facultades o institutos reconocidos y autorizados por la Secretaría de Educación Pública o con enseñanzas incorporadas a la Universidad Nacional Autónoma de México, el Instituto Politécnico Nacional o la Universidad Pedagógica Nacional;
- V. Las instituciones análogas a las señaladas en las fracciones anteriores que hayan obtenido reconocimiento y autorización por parte de la Universidad de Guadalajara, de las Secretarías de Educación federal o estatal, o por autoridades legalmente acreditadas del País; y
- VI. Las instituciones extranjeras a las cuales las autoridades federales reconozcan validez a los estudios que se curse en ellas, y cuyos planes de estudio cuenten con el reconocimiento de validez oficial en sus propios países, observando lo relativo a la legislación federal y a los tratados internacionales al respecto.

Las instituciones de educación en el Estado que impartan enseñanza en los niveles de bachillerato técnico, profesional técnico, licenciatura y posgrado, deben informar a la Dirección respecto a los mismos y proporcionarle los datos que ésta le solicite. (Congreso del Estado de Jalisco, 2019)

por instituciones educativas que formen parte del sistema educativo nacional, son los que requieren de título para su debido desempeño en la práctica.

El articulado 9º de la Ley Profesional jalisciense desdeña el mandato constitucional dispuesto por el artículo 5º, párrafo segundo, de la Ley Suprema de nuestro país, en razón de que éste último preceptúa terminantemente que sean los poderes legislativos locales, en este caso el Congreso del Estado de Jalisco, los que indiquen en un acto de ejercicio de actividad legislativa, en sentido formal y material, las profesiones que requieren para su ejercicio de un título; sin embargo, aquel precepto legal ordinario delega a las instituciones educativas la facultad de disponer las actividades profesionales que deban realizarse al amparo de un título relativo.

La ratio legal del artículo 9º de la Ley que regula el Ejercicio Profesional en el Estado de Jalisco vigente, se observa en la exposición de motivos de la iniciativa de ley presentada en su momento por el titular del Poder Ejecutivo de esa Entidad:

**XI.** Consideramos que es importante contar con un registro de todos los profesionistas que tienen título y desean ejercer su profesión en el estado de Jalisco, por ello ya no existe la diferenciación entre profesiones que requieran cédula y aquéllas que no lo requieren, pues a partir de la aprobación de esta ley, todos los profesionistas que tengan título legalmente expedido por institución educativa que pertenezcan (sic) al Sistema Nacional de Educación, deberán contar con su cédula profesional para ejercer legalmente en el Estado.

Asimismo se ha identificado que también son profesionistas aquéllos que han cursado programas académicos del nivel de bachillerato técnico y que por su importancia y cantidad de prestadores de servicio se hace necesario incorporarlos como profesiones que requieran regulación al estar obligados al registro de su título y a ejercer con su cédula correspondiente. Esto nos permite homologar los

requisitos que se piden en otros Estados de la República para este nivel profesional que en la actual ley no está regulado. (Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, 2014)

La justificación expuesta por el promotor de la emisión de la Ley que regula la Actividad Profesional en el Estado de Jalisco, es contraria al espíritu del artículo 50, segundo párrafo, del Código Primario de la República, en virtud de que, como se ha dicho con insistencia anteriormente, el Constituyente de Querétaro dispuso que sean las Legislaturas de los Estados las que dispongan limitativamente en texto legal las profesiones que requieren autorización estatal para que sea legal su ejercicio. De esta guisa, al manifestarse en esa iniciativa legal, y posteriormente, ya en la legislación en vigor, que todas las profesiones que tengan asignadas estudios profesionales y académicos en la currícula de las instituciones educativas, son las que deben desempeñarse con título relativo; la autoridad legislativa jalisciense incurrió en delegación de su facultad constitucional para reglamentar el ejercicio de la actividad profesional, a favor de esas corporaciones para que sean ellas las que dispongan cuáles son las profesiones que deben desempeñarse con título, cuando por mandato constitucional esa designación de actividades profesionales solamente puede llevarse a cabo por el Estado Mexicano, a través de las Legislaturas de las Entidades Federativas.

La estipulación legal dispuesta por el artículo 9º de la Ley para el Ejercicio de las Actividades Profesionales del Estado de Jalisco es una aberración constitucional, ya que, como se ha expuesto, se deja a consideración de las instituciones educativas que integran el Sistema Educativo Nacional la decisión de enunciar las profesiones que requieren título para su debido ejercicio; lo que propicia que sea ilegal el desempeño de toda actividad ocupacional que sea contemplada en la currícula de alguna de esas corporaciones, para toda persona que no tenga título para tales efectos, siendo que la designación de esas profesiones

sólo puede realizarse por los Poderes Legislativos locales, en este caso el Congreso del Estado de Jalisco.<sup>11</sup>

El artículo 116, párrafo primero, de la Constitución Federal contempla el principio de división de poderes que rige en las Entidades Federativas, como al efecto estipula lo propio para el Gobierno Federal en su articulado 41.

En atención a ese dispositivo constitucional, las facultades que corresponden al resorte competencial de un poder público no pueden válidamente ejercitarse por alguno de los otros dos, con las salvedades ya apuntadas para el caso de la Federación, que son, a saber, cuando un mandamiento supremo así lo autorice o el despliegue extraordinario de la atribución sea estrictamente indispensable para que la esfera gubernamental de que se trate desempeñe sus funciones.

---

11. La SCJN se ha pronunciado en tesis jurisprudencial en el sentido de que no existen leyes inconstitucionales de pleno derecho.

De acuerdo a esa postura judicial, toda la legislación de la República, en sentido material, tiene a su favor la presunción de ser constitucional, por lo que los particulares no pueden justificarse que se aprestan a su inobservancia bajo el argumento de que la norma jurídica es contraria al Código Político, puesto que, mientras tal declaración no provenga del Poder Judicial de la Federación emitida en cualquiera de las tres vías directas de control de constitucionalidad, a saber, juicio de amparo, acción de constitucionalidad o controversia constitucional, todos los gobernados que por su situación jurídica o de hecho se ubiquen en el ámbito de la ley de que se trate, o que incurran en manifestación conductual que concuerde con su supuesto legal, están obligados a su observancia.

*Cfr.* La tesis jurisprudencial de la SCJN que al rubro dice: “LEYES INCONSTITUCIONALES. NO EXISTEN DE PLENO DERECHO.” Registro digital 232839. (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1975)

*Cfr.* El criterio de la SCJN bajo la voz “LEYES. LA EXPRESIÓN DE LA CAUSA DE PEDIR NO BASTA PARA DESVIRTUAR LA PRESUNCIÓN DE SU CONSTITUCIONALIDAD”. Registro digital 177264. (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005a)

*Cfr.* La tesis judicial del Alto Tribunal de la República bajo el rubro: “PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS”. Registro digital 160525. (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2011)

*Cfr.* El criterio jurisprudencial de la Máxima Autoridad Judicial de nuestro país con el rubro “CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD. SU EJERCICIO NO LIMITA NI CONDICIONA EL DEL CONTROL CONCENTRADO.” Registro digital 2010144. (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2015)

Conforme a lo anterior, las Legislaturas de los Estados, como lo es el Poder Legislativo jalisciense, no pueden delegar ninguna de sus atribuciones a alguno de los otros dos poderes públicos, incluyendo a las instituciones educativas públicas, mucho menos a corporaciones privadas.<sup>12</sup>

Por tal razón, aunado a lo que ya se ha expuesto, la disposición legal preceptuada por el artículo 9º de la Ley Profesional del Estado de Jalisco en vigor, es contraria no sólo al articulado 5º de la Carta Magna de la República, sino también al diverso 116 constitucional, ya que indebidamente esa estipulación legislativa delega a las instituciones educativas la facultad de disponer las actividades profesionales que requieren de título para su legal ejercicio.

Robustece a lo anterior la tesis judicial del más Alto Tribunal del país que es del tenor siguiente:

**PROFESIONES. CREACION DE NUEVAS CARRERAS QUE NO REQUIEREN DE CEDULA PARA SU EJERCICIO.** Esta Suprema Corte de Justicia ha interpretado el artículo 30. de la Ley de Profesiones, en el sentido de que sería suficiente que los planes de estudio establecieran alguna carrera como completa, para que ipso jure la profesión correlativa necesitase de cédula; o sea, que se dio el alcance de una ley a los planes de estudio. Ahora bien, tomando en consideración que las facultades legislativas son indelegables, y que las leyes a que se remite el citado artículo 30., han de ser leyes en su estricto sentido, que obliguen a cualquier autoridad y a todos los particulares, debe rectificarse la jurisprudencia existente y ha de interpretarse que es irrestricto el ejercicio profesional, en tanto que una ley propiamente tal no mande que determinada profesión requiere de título y, por consiguiente, en cuanto a la patente o cédula relativa, el no expedir ésta no oca-

---

12. *Cfr.* La tesis de jurisprudencia de la Máxima Autoridad Judicial del país bajo la voz “División de Poderes. Para evitar la vulneración a este principio existen prohibiciones implícitas referidas a la no intromisión, a la no dependencia y a la no subordinación entre los poderes públicos de las Entidades Federativas.”. Registro digital 180648. (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2004)

siona violación de garantías, ya que la negativa de su expedición, al no requerirse de esta por leyes vigentes, de modo alguno impide o restringe el ejercicio de una profesión. (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1968)

Se necesita una reforma a la Ley para el Ejercicio de las Actividades Profesionales del Estado de Jalisco, específicamente a su artículo 9º, por la que se modifique la actual disposición prevista en ese articulado, a fin de que en lo subsecuente ese precepto legal enuncie limitativamente las profesiones que requieren título para su ejercicio, como al efecto lo ordena el artículo 50, segundo párrafo, del Código Político de la República.

## **Conclusiones**

Los derechos humanos son prerrogativas dispuestas en la Constitución Nacional, en los tratados internacionales signados por el Estado Mexicano y en todo el ordenamiento jurídico ordinario de la República, que regulan las relaciones jurídicas que se suscitan entre el Estado y los particulares; los cuales suponen para la entidad pública mencionada una serie de restricciones a sus facultades de soberanía, en tanto que, para los gobernados, constituyen exigencias normativas que pueden hacer valer contra ese ente estadual para que se abstenga de actuar en determinado sentido o se conduzca conforme lo indiquen tales postulados básicos.

La libertad de trabajo consagrada por el artículo 50, primer párrafo, del Código Supremo de nuestro país constituye un obstáculo jurídico para todas las autoridades de la nación, que les imposibilita propiciar obstaculización o impedimento a la actividad ocupacional que volitivamente decidan realizar los gobernados, salvo que la ocupación sea ilegal o contraríe derechos de la sociedad; en tanto que, para los titulares de ese derecho fundamental, tal prerrogativa se traduce en un ele-

mento de exigencia que pueden imponer a los entes públicos para que se abstengan de contenerlos o imponerles trabas en la realización de la profesión, arte, industria, oficio o trabajo que les parezca conveniente.

Los Poderes Legislativos de los Estados tienen la facultad constitucional de disponer legalmente las profesiones que requieran título para su desempeño, los requisitos para obtenerlo y las autoridades que tengan atribuciones para expedirlo. Esto significa que solamente las actividades profesionales que sean dispuestas por las Legislaturas Estatales, en despliegue de esa facultad constitucional que les corresponde, son las que están condicionadas a la obtención de un título para su ejercicio; por lo que aquellas profesiones que no sean enunciadas legalmente en reglamentación del canon constitucional citado, pueden llevarse a cabo libremente por los gobernados, con las salvedades apuntadas de que la actividad no sea ilícita y que no ofenda los derechos de la sociedad.

El artículo 9º de la Ley para el Ejercicio de las Actividades Profesionales del Estado de Jalisco, dispone que se requiere título para el desempeño de aquellas profesiones que estén contempladas en la currícula de las instituciones educativas que conformen el Sistema Educativo Nacional.

Lo anterior significa que, en el Estado de Jalisco, el Poder Legislativo no es el que indica legalmente las profesiones cuyo ejercicio requiere un título, sino que esa enunciación se lleva a cabo por instituciones educativas sean públicas o particulares.

Dicha disposición legal ordinaria es contraria a los artículos 5º, párrafo segundo, y 116, primer párrafo, de la Constitución General de la República, en virtud de que, el Congreso del Estado de Jalisco se abstuvo de señalar normativamente las profesiones que están condicionadas a la obtención de un título académico, como lo manda el articulado 50 citado, y, porque ese Órgano Legislativo tiene la prohibición constitucional de delegar sus atribuciones a alguno de los otros poderes públi-

cos de esa Entidad Federativa, así como a sujetos de derecho privado, en atención al segundo precepto supremo antes invocado.

El aludido padecimiento constitucional que en la actualidad pesa sobre la esencia del artículo 9º de la Ley para el Ejercicio de las Actividades Profesionales del Estado de Jalisco, es susceptible de superarse por una interpretación judicial, como una manera indirecta o mediata de saneamiento de esa inconstitucionalidad, o, lo que resultaría más acertado y contundente, una reforma legal por la que se modifique ese precepto ordinario o se adicione uno diverso a esa legislación, en el que se enuncien taxativamente las profesiones que ameritan la obtención de un título académico y la correspondiente autorización estatal para su ejercicio.

## **Bibliografía**

- Aristóteles. (2000). *Política*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Burgoa O., I. (2003). *Las Garantías Individuales* (36.ª ed.). Porrúa.
- Cámara de Diputados. (2021). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_110321.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_110321.pdf)
- Comisión Nacional de Derechos Humanos. (2017). *Derecho humano al trabajo y derechos humanos en el trabajo* (1.ª ed.). <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/11/5178/1.pdf>
- Congreso del Estado de Jalisco. (2019). *Ley para el Ejercicio de las Actividades Profesionales del Estado de Jalisco*. <https://congresoweb.congresoajal.gob.mx/BibliotecaVirtual/legislacion/Leyes/Ley%20para%20el%20Ejercicio%20de%20las%20Actividades%20Profesionales%20del%20Estado%20de%20Jalisco.doc>
- Dávalos, J. (2016). *El constituyente laboral*. Universidad Nacional Autónoma de México. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4458/10.pdf>
- Montesquieu. (2007). *Del espíritu de las leyes* (17.ª ed.). Porrúa.
- Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco. (2014). *Iniciativa de decreto mediante el cual se expide la Ley para el Ejercicio de las Actividades Profesionales del Estado de*

Jalisco. <https://congresoweb.congresoal.gob.mx/Servicios/sistemas/SIP/decretossip/decretos/Decretos%20LX/Decreto%2025559.pdf>

Secretaría de Gobernación. (2011). *DOF - Diario Oficial de la Federación*. [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011)

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (1918). *Facultades de los Estados*. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/811837>

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (1928). *Libertad de profesiones*. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/280009>

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (1931a). *Garantías individuales*. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/313984>

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (1931b). *Profesiones, reglamentación de las*. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/337686>

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (1932). *Garantías individuales, sujetos de*. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/363076>

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (1933). *Garantías individuales, violación de las*. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/313488>

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (1934). *Garantías Individuales*. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/286719>

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (1940). *Libertad de profesiones*. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/328822>

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (1942). *Garantías individuales*. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/351635>

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (1946). *Libertad de profesiones*. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/322179>

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (1949). *Profesiones, reglamentación del ejercicio de las*. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/344748>

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (1954). *Estados, facultad de los*. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/317561>

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (1968). *Profesiones. Creacion de nuevas carreras que no requieren de cedula para su ejercicio*. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/264992>

- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (1975). *Leyes inconstitucionales. No existen de pleno derecho*. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/232839>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (1981). *División de poderes. Sistema constitucional de carácter flexible*. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/237686>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (1999). *Libertad de trabajo. No es absoluta de acuerdo con los principios fundamentales que la rigen (artículo 50., párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos)*. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/194152>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2004). *División de Poderes. Para evitar la vulneración a este principio existen prohibiciones implícitas referidas a la no intromisión, a la no dependencia y a la no subordinación entre los poderes públicos de las Entidades Federativas*. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/180648>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2005a). *Leyes. La expresión de la causa de pedir no basta para desvirtuar la presunción de su constitucionalidad*. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/177264>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2005b). *Notariado. La facultad para legislar en esa materia está reservada a los Estados de la Federación*. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/177904>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2009). *División de Poderes*. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/166964>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2011). *Pasos a seguir en el control de constitucionalidad y convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos*. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/160525>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2013). *Renta. El artículo 109, fracción III, de la Ley del Impuesto relativo, al otorgar una exención distinta a pensionados y jubilados civiles, respecto de la que reciben los militares en retiro, no viola el principio de equidad tributaria (legislación vigente hasta el 25 de mayo de 2012)*. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2004084>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2015). *Control difuso de constitucionalidad y convencionalidad. Su ejercicio no limita ni condiciona el del control concentrado*. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2010144>

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2016). *Dignidad humana. Constituye una norma jurídica que consagra un derecho fundamental a favor de las personas y no una simple declaración ética*. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2012363>

# La política criminal, en la amnistía otorgada por el gobierno federal en tiempos de Covid-19

## Criminal policy in the amnistance governed by the federal government in Covid-19 times

Marisol Luna García

Abogada y maestra por la Universidad de Guadalajara, Doctora por la Universidad de Santander, docente de la Universidad de Guadalajara, investigadora, candidata a SNI, docente con una trayectoria de 25 años por la Universidad de Guadalajara, conferencista y abogada postulante en diversas partes de la república mexicana, autora y coautora de diversas obras académicas tales como libros, artículos, reseñas, poster y semblanzas. Con los siguientes números de registros de: <https://orcid.org/0000-0002-9383-3007> y CVU: 594829

**RESUMEN:** El problema se centra en la facticidad de aplicación real en la eficacia de la norma, partiendo de la aplicación de políticas públicas y si estas están correlacionadas e interrelacionadas a la eficiencia (reconocimiento social) de la norma para efecto de inmediata aplicación.

Por lo que la metodología empleada para este tema se desarrolló mediante el método cualitativo, cuantitativo, mixto y un enfoque teórico sociológico jurídico cuya justificación se realiza en el reconocimiento de Roxin para aplicar políticas públicas con una formalización normativa.

Los resultados principales indican la probabilidad en la existencia de una correlación e interrelación entre la percep-

**ABTRACT:** The problem focuses on the feasibility of actual implementation in the effectiveness of the standard, starting from the implementation of public policies and whether these are correlated and interrelated to the efficiency (social recognition) of the standard for immediate implementation.

Therefore, the methodology used for this topic was developed using a qualitative, quantitative, mixed method and a theoretical sociological legal approach whose justification is based on the recognition of Roxin to implement public policies with a normative formalization.

The main results indicate the likelihood of a correlation and interrelation between the social perception of the

Recibido: 15 de febrero 2021. Dictaminado: 27 de marzo de 2021

ción social del problema planteado y el cumplimiento expedito de la normatividad con la ley de la amnistía.

Es muy notorio observar los argumentos y resultados el entorno casi nulo de aprovechamiento, creado en la sinergia de descomposición institucional que violenta los derechos humanos, agravándose claramente con el arribo del COVID-19 teniendo así una correlación en el impacto de la ley de la amnistía.

**Palabras clave:** Políticas públicas, amnistía, ley de amnistía, sanción, eficiencia, eficacia.

problem raised and the expeditious compliance with the amnesty law.

It is very clear to observe the arguments and results of the almost zero exploitation environment created by the synergy of institutional decomposition that violates human rights, which was clearly aggravated by the arrival of COVID-19, thus correlated with the impact of the amnesty law.

**Keywords:** Public policies, amnesty, amnesty law, punishment, efficiency, effectiveness.

---

**SUMARIO:** INTRODUCCIÓN / 1. ANTECEDENTES LATINOAMERICANOS DE LA AMNISTÍA. / 2. ANTECEDENTES NACIONALES. / 3. METODOLOGÍA. / 4. RESULTADOS. / 5. CONCLUSIONES.

---

## Introducción

La investigación en el tema se ha enfocado en realizar un estudio sobre el tipo de eficacia mostrada por parte del poder judicial, en responder y hacer valer la ley de amnistía, de tal manera que se pretende desarrollar un trabajo que trate de observar si existe una correlación e interrelación entre la eficiencia (reconocimiento de la norma generado por la población) y la eficacia (aplicación de la sanción derivada de la violación de la norma).

Algunas interrogantes con el tema se han centrado en entender el motivo de la lenta aplicación de la ley, en un tema tan apremiante como lo es el derecho humano a la salud.

Partiendo de la idea de Roxin sobre la aplicación de la norma, instruida mediante políticas públicas, aún y cuando se entiende que el

enfoque de la escuela punitiva alemana se centra en mantener neutralizados a aquellos que han cometido una conducta típica, antijurídica, culpable y punible, lo cierto es que deviene en las primeras formas de reconocimiento de un derecho que existe más allá del ámbito de aplicación meramente jurisdiccional.

Por lo que el objetivo fue medir la respuesta institucional, a través de una justificación normativa, para aplicar políticas públicas de respeto a los derechos humanos, por lo que se formuló la hipótesis sobre la existencia de una tendencia en aumento respecto la violación de derechos humanos generada de la llegada del COVID-19, la cual esta correlacionada a la percepción social de dicha medida.

### **Antecedentes Latinoamericanos de la amnistía**

A nivel internacional la amnistía puede definirse como aquel acto soberano por el que el estado concede el perdón y el olvido de actos pasados otorgados por un gobierno para todas las personas (o ciertas personas) que sean declaradas culpables de crimen o delito generalmente políticos (Sozzo, 2015).

Actualmente el tema de la amnistía es un tema de mucha polémica, por una parte, ofrece la protección de garantías constitucionales a los seres humanos. Colombia es uno de los países que ha adoptado la política criminal de la amnistía, la actual situación legislativa en Colombia se caracteriza por una alta complejidad en su sistema normativo, este país es conocido como el país con la legislación más sofisticada en el tema de justicia de transición y procesos de la paz (Ambos, Zuluaga, 2018).

Colombia es un país con diversas reformas constitucionales y legales que implementan la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), entre ellas la ley 1820 del 2016 referente a la Ley de Amnistía, en ella se en-

cuentran tipificados los delitos ante los cuales la amnistía no procede (Ambos, Zuluaga, 2018).

## **Antecedentes nacionales**

Una Política Criminal surge por una situación de necesidad (Roxin, 2002), su función es proteger los bienes jurídicos. Las finalidades rectoras que constituyen el sistema del derecho penal sólo pueden ser de tipo político-criminal, ya que naturalmente los presupuestos de la punibilidad han de orientarse a los fines del derecho penal. Desde ese punto de vista, las categorías básicas del sistema tradicional se presentan como instrumentos de valoración político-criminal, por lo que como tales también son irrenunciables para un sistema teleológico.

Una política criminal que toma en cuenta lo antes citado, es una medida que adopta el estado, entendida como el conjunto de normas sistematizados, que sirven para coadyuvar reduciendo problemas, cuyo eje principal se centra en la delincuencia de un determinado lugar con el propósito de favorecer a la justicia y proteger los derechos humanos, la política criminal es parte de una política pública, dicha apreciación puede ampliarse gracias a Roxin, quién manifiesta que en un estado se deben crear tantas políticas públicas como sean necesarias (Roxin, 2012).

Desde el punto de vista sistemático, pueden justificarse mediante la aplicación de la ley, la implementación de políticas públicas, tal y como Roxin lo señala.

La pandemia del COVID-19 se originó en diciembre del 2019 en Wuhan (China) un brote infeccioso causado por un nuevo virus denominado COVID-19, a partir de ese momento empieza su propagación a otros países a partir de ese momento la OMS se le conoce como pandemia global los contagios generados por esa enfermedad, ante ese reconocimiento en México generaron como estrategia de actuación inicial

jornadas de distanciamiento social, las cuales implican la suspensión de actividades sociales y productivas no esenciales (Macias, 2020).

Hasta el 10 de junio del 2020 se tiene un registro de 369,362 casos con 129,184 personas contagiadas por COVID-19 confirmadas con prueba de laboratorio, el 12%, 15357 personas de los contagios corresponden a fallecidos, el contagio se concentra en el grupo de personas de 40-49 años y seguido por el grupo de 30-39 años y 50-59 años, (Treviño, 2020).

El COVID-19 tiene muchas implicaciones jurídico penales a nivel internacional, puesto que en todo el mundo se tuvo que hacer cumplir la cuarentena para evitar la propagación de los contagios, se suspendió la garantía de libre tránsito, tomando en cuenta que ha golpeado la vida de millones de personas, nos encontramos ante una pandemia planetaria, el acceso a la justicia es una cuestión muy preocupante puesto que en mayoría de los casos se requiere la presencia a partir de la pandemia del COVID-19 la justicia penal en Europa ha funcionado en parcialidades a una cuarta parte, en el caso de Inglaterra, Polonia, Alemania, han suspendido numerosos juicios en especial los que requieren presencia del jurado, debido a las medidas de distanciamiento social, Francia y Bélgica han limitado su intervención examinando sólo expedientes de personas detenidas ,Portugal sólo está proporcionando un servicio reducido parecido al periodo vacacional , (Giménez, 2020).

Ahora bien, la ley de amnistía federal surge en un contexto crítico y en un momento muy oportuno, el 15 de abril del 2020 el presidente de la República Andrés Manuel López Obrador ante el riesgo masivo de contagio de COVID-19 de las personas privadas de la libertad pidió que se aprobará la LEY DE AMNISTÍA para liberar personas que pudieran estar en riesgo de contagio, ante ello el 20 de abril del 2020 el Senado de la República aprobó la Ley de Amnistía. En el contexto de la pandemia del COVID-19 la Ley de Amnistía adquiere más relevancia porque su correcta aplicación puede llevar a disminuir los riesgos de contagios en los centros federales penitenciarios federales, además de

alentar a las entidades federativas a adoptar medidas de naturaleza similar (Rodríguez, 2020).

A nivel federal el COVID-19 también ha generado impacto modificando la forma de vivir normalmente y ahora nos vemos en la necesidad de adentrarnos más a las nuevas tecnologías, adaptarnos a las clases virtuales, juntas en línea, incluso por video son parte de la nueva normalidad con esta pandemia en un futuro resaltara la pobreza y las enormes desigualdades sociales ocasionados por este virus (Achury, 2020).

La declaración global de la pandemia del COVID-19 a inicios de marzo agravó la crisis carcelaria que se vive en las Américas desde hace décadas, de reformas necesarias se pasó al punto crítico de exigir reformas urgentes para facilitar la descongestión y garantizar el derecho a la salud de las personas privadas de la libertad, de esta manera el COVID-19 ha puesto al límite a los sistemas penitenciarios de todo el mundo. (DERECHO D. C., 2020)

El derecho a la salud es una garantía otorgada a todas la personas y determinado en la disposición 4 párrafo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin embargo este derecho fundamental de los presos en estos tiempos de COVID-19 se han vulnerado pues no se cuenta con el servicio de salud adecuado, en muchos estados ante esta pandemia se han suspendido las visitas de familiares esto resulta muy preocupante pues ante la escasez de insumos los familiares son los que dotan a los prisioneros de comida, agua, medicamentos y vestimenta violando de esta forma la garantía constitucional del derecho a la alimentación adecuada determinada en la disposición 4 párrafo segundo, sumándole a ello que no se pueden aislar a los presos en celdas individuales pues por la sobrepoblación esto no es posible, (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 2019).

## **Metodología**

El presente trabajo será diseñado en base al método CUALITATIVO, CUANTITATIVO, MIXTO, INDUCTIVO Y SOCIOLÓGICO -JURÍDICO, con lo que se pretende demostrar los alcances de la ley en su contexto de aplicación.

Balestrini determina que un marco metodológico es un conjunto de procedimientos lógicos, tecno operacionales implícito en todo proceso de investigación, con el objeto de ponerlos de manifiesto y sistematizarlos; a propósito de permitir descubrir y analizar los supuestos del estudio y de reconstruir los datos a partir de los conceptos teóricos convencionalmente operacionalizados (Balestrini, 2006, p.125).

Se utilizará el método cualitativo para hacer referencia a todas aquellas características de un determinado hecho, cosa o persona enfocado en la aplicación práctica de la ley de amnistía federal, éste método pretende obtener información relevante acerca de su estructura, cualidades que la integran, enfocado a la investigación analizando los delitos que contempla la Ley de Amnistía y las modalidades de los mismos delitos en el Código Penal Federal, delitos como el aborto, por sedición, robo simple y sin violencia, delitos contra la salud y delitos cometidos por indígenas y que estas no hayan podido acceder a la jurisdicción del estado.

La forma en la que se desarrollará el método cuantitativo será el aplicado de acuerdo a Pita Fernández y S. Pertegas Díaz basándonos en la inducción probabilística del positivismo lógico, medición penetrante y controlada, objetiva, datos sólidos y repetibles, generalizable, particularista, realidad estática y apoyándonos en la estadística (Pita, Pertegas Díaz, 2002). Para ello se solicitará a la Secretaría de Seguridad los datos sobre las solicitudes de amnistía que se han recibido hasta la fecha, realizando una encuesta en la sociedad con la que se pretende cruzar datos con las solicitudes y la obtención de esta amnistía, por lo

qué la opinión de la gente sobre la aprobación de la Ley de Amnistía se hace necesaria, dicha encuesta se aplicará a una muestra total de 300 personas además de que serán muestreo no probabilístico puesto que no se sabe con exactitud la certeza de la cantidad de personas que le den respuesta a la encuesta.

Las preguntas que se plantearon a una muestra total de 300 personas, de las cuales solo 50 contestaron, las preguntas son las siguientes:

- 1.- ¿Sabes en qué consiste la Ley de Amnistía?
- 2.- ¿Estás de acuerdo con la aprobación de la Ley de Amnistía?
- 3.- ¿Consideras que la Ley de Amnistía tendrá un efecto positivo en la sociedad?
- 4.- ¿Considera que la Ley de Amnistía tendrá un efecto negativo en la sociedad?
- 5.- ¿Recomendarías que la Ley de Amnistía se aplique en todos los estados de la república mexicana?
- 6.- ¿Crees que la Ley de Amnistía recientemente aprobada ayudo a disminuir la propagación de COVID-19 en los centros penitenciarios?

Utilizando el método inductivo parte de lo particular a lo general, a través de un razonamiento que deriva de la observación de hechos específicos, de la experiencia y se basa fundamentalmente en dos aspectos de la semejanza que existe entre los objetos y se deriva de una observación como anteriormente se mencionaba, enfocándolo a mi investigación partiré de la hipótesis 'Existe una tendencia de aumento en la violación de derechos humanos generada de la llegada del COVID-19, la cual esta correlacionada a la percepción social de dicha medida'.

Se aplicara el método mixto con lo que se pretende combinar los datos cualitativos y cuantitativos para de esta manera tener datos más detallados, los métodos mixtos la perspectiva cuantitativa (cuanto) y cualitativa (cuali) en un mismo estudio, con el objetivo de darle pro-

fundidad al análisis cuando las preguntas de investigación complejas, como en este caso la hipótesis planteada ‘Existe una tendencia de aumento en la violación de derechos humanos generada de la llegada del COVID-19, la cual esta correlacionada a la percepción social de dicha medida’.

Más que los resultados cuantitativos y cualitativos, en la utilización de la metodología mixta se pretende generar una orientación con su cosmovisión, con lo que no se pretende excluir a ningún método de investigación sino que por lo contrario se busca que a través de la combinación de distintos métodos pueda complementarse con los resultados estadísticos que caractericen dicha información, enfocado a ésta investigación se analizará la información que se obtenga de las encuestas para posteriormente poder llegar a una determinada conclusión (-Sutton, 2013).

Se utilizará el método de la sociología jurídica o también denominada sociología del derecho es una ciencia que estudia las relaciones sociales que se producen dentro de una población, se encarga de describir su estructura, funcionamiento y organización en las sociedades es por ello que la empleare con objeto de explicar un determinado fenómeno jurídico y el impacto que tiene en la sociedad, en este caso la Ley de Amnistía, puede observar los delitos que esta contempla de manera fundada y motivada, para finalmente analizar la eficacia que la ley de amnistía ha tenido en tiempos de COVID-19

Dicha técnica de encuesta para la recolección de datos se usará para conocer las opiniones de maestros, alumnos de la Facultad de Derecho de la UAGro y su correspondiente correlación con la eficiencia normativa, es decir, plantear la posibilidad de que la ineficacia o eficacia de una norma pueda darse en sí a través del reconocimiento y aprobación de la norma en una sociedad determinada.

## Resultados

### *Estudio de los delitos que contempla la ley de amnistía*

La Ley de Amnistía publicada el 22 de abril del 2020 busca liberar en especial a 3 grupos de personas a mujeres, jóvenes y personas de origen indígena, determina que se concederá el beneficio de amnistía a personas que hayan cometido el delito de;

- Aborto en cualquiera de sus modalidades
- Por delitos contra la salud
- Por delito de consumo de drogas
- Por delitos de personas pertenecientes a comunidades indígenas.
- Por delito de robo simple, siempre y cuando no se haya utilizado la violencia
- Por delito de sedición o porque hayan invitado o incitado a la comisión del delito. (Ley de Amnistía, 2020).

La amnistía se decretó para aquellas personas en las que se ha ejercitado acción penal, hayan sido procesadas o dictado sentencia firme ante los tribunales del orden federal siempre y cuando no sean reincidentes respecto del delito por el que estén indiciadas o sentenciadas

**I-Para el delito de aborto** determina la ley de amnistía, se podrá otorgar dicho beneficio en aquellos casos en que, se haya imputado a la madre del producto del embarazo interrumpido, cuando se impute a las y los médicos cirujanos, comadronas o parteras o cualquier otro personal autorizado del servicio de salud que hayan auxiliado en la interrupción del embarazo siempre que la conducta delictiva se haya llevado a cabo sin violencia y con consentimiento de la madre del producto del embarazo interrumpido, se impute a los familiares de la madre del producto del embarazo interrumpido, por delito de homicidio en razón de parentesco cuando el sujeto pasivo sea el producto de la concepción en cualquier momento de la preñez, resumiendo todo esto

cuando el consentimiento de la mujer, en el **Código Penal Federal** contempla el delito del aborto de la siguiente manera, primeramente definiendo lo que es el aborto en la disposición 1 “Aborto es la muerte del producto de la concepción en cualquier momento de la preñez”, en la disposición 330 determina que “Al que hiciere abortar a una mujer se le **aplicaran de uno a tres años de prisión**, aun con el consentimiento de la mujer , **cuando no haya consentimiento de la mujer será de tres años a seis años**, y si hay **violencia física o moral se impondrán al delincuente de seis a ocho años de prisión**, en el Código Penal Federal también contempla en la disposición 331 que cuando el aborto lo causare un médico, cirujano, comadrón o partera además de las sanciones correspondientes se **le suspenderá de dos a cinco años el ejercicio de su profesión**.

Si llega a faltar alguna de estas circunstancias se le aplicaran de uno a cinco años de prisión. Así mismo también se determina que no es punible el aborto causado sólo por imprudencia de la mujer embarazada, o cuando el embarazo sea el resultado de una violación, no se aplicará sanción cuando de no provocarse el aborto la mujer embarazada o el producto corran peligro de muerte, a juicio del médico que la asista, yendo este el dictamen de otro médico, siempre que esto fuera posible y no sea peligrosa la demora.

Ante esto la Secretaria de Gobernación Olga Sánchez Cordero refrendo su postura a favor del aborto menciona que el hecho de someter a las mujeres a un proceso penal por delitos de esta naturaleza.

**II.- Por el delito de homicidio** en razón de parentesco, cuando el sujeto pasivo sea el producto de la concepción en cualquier momento de la preñez en los supuestos previos en el delito de aborto.

**III.-Delitos contra la salud haciendo referencia a la posesión o transportación de drogas** en los casos de las personas que se encuentren en **altas condiciones de vulnerabilidad ya sea por indicaciones de la pareja, pariente, por temor infundado u obligado por**

**grupos de delincuencia organizada**, o quien los haya cometido se encuentre en situación de pobreza o por su extrema vulnerabilidad por su condición de exclusión discriminación por tener una discapacidad permanente, se concederá la amnistía para aquellas personas que pertenezcan a alguna comunidad indígena o afro mexicana en términos del artículo 2 de la constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para las personas que hayan poseído narcóticos en cantidades superiores a dos tantos a la dosis máxima de consumo personal narcóticos a los que se refieren el artículo 194 fracción I y II, 195, 195 Bis y 198 del Código Penal Federal, estos delitos son los siguientes

Artículo 194.- se impondrá prisión de diez a veinticinco años y de cien hasta quinientos días multa al que:

Fracción I.- Produzca, transporte, trafique, comercie, suministre aun gratuitamente o prescriba alguno de los narcóticos señalados en el artículo 193, sin autorización a que se refiere la Ley General de Salud. En el artículo 193 determina que se **consideran narcóticos a los estupefacientes psicotrópicos y demás sustancias** o vegetales que determinen la Ley General de Salud.

Para los efectos de esta fracción se entiende: manufacturar, fabricar, elaborar, preparar o acondicionar algún narcótico, y por comerciar: vender, comprar, adquirir o enajenar algún narcótico.

Fracción II.- Introduzca o extraiga del país alguno de los narcóticos comprendidos en el artículo anterior aunque fuere en forma momentánea o en tránsito.

-**Delito de Consumo de Drogas** para aquellos que hayan poseído hasta dos veces la dosis máxima de consumo personal. En el artículo 195 determina que se **impondrá de cinco a quince años de prisión y de cien a trescientos cincuenta días de multa al que posea** alguno de los narcóticos señalados por el artículo 193.

**-Por cualquier delito a personas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas** que durante su proceso no hayan accedido plenamente a la jurisdicción del estado por no haber sido garantizado el derecho a contar con intérpretes o defensores que tuvieran conocimientos de su lengua y cultura.

**-Por el delito de robo simple y sin violencia** siempre que no amerite pena privativa de la libertad de más cuatro años, las modalidades del robo se encuentran tipificados en el Código Penal Federal en el artículo 367 en el que determina que comete el delito de robo el que se apodera de una cosa ajena mueble, sin derecho y sin consentimiento de la persona que pueda disponer de ella con arreglo a la ley. Entre los tipos de robo encontramos los siguientes:

**-Robo de vehículo**, artículo 376 bis, cuando el objeto robado sea un vehículo automotor terrestre que sea objeto de registro conforme a la ley de la materia, con excepción de las motocicletas **la pena será de siete a quince años de prisión y de mil quinientos a dos mil días de multa.**

Artículo 379 No se castigará al que, sin emplear engaños ni medios violentos, se apodere una sola vez de los objetos estrictamente indispensables para satisfacer sus necesidades personales o familiares del momento.

**-Robo de Hidrocarburos**, cualquiera que sea su estado físico, artículo 348, **con una pena de tres a diez años de prisión y de quinientos a diez mil días de multa**, la sanción que corresponda aumentará en una mitad cuando se realice en los ductos o sus instalaciones afectos a la industria petrolera o cuando el responsable sea o haya sido servidor público de dicha industria.

**-Delito de sedición** o porque hayan invitado o instigado o incitado a la comisión de este delito formando parte de grupos impulsados por razones políticas con el propósito de alterar la vida institucional siempre que no se trate de terrorismo, y que en los hechos no se haya

producido privación de la vida, lesiones graves a otra persona o se hayan empleado o utilizado armas de fuego, el delito de sedición se contempla en **el Código Penal Federal en la disposición 130** determina que se aplicará la pena **de seis meses a ocho años de prisión y multa hasta de diez mil pesos** a los que de forma tumultuaria sin uso de armas, resistan o ataquen a la autoridad para impedir el libre ejercicio de sus funciones o a quienes organicen, inciten, o dirijan, compelan o patrocinen económicamente a otros para cometer el delito de sedición se les aplicara la pena de **cinco a quince años de prisión y multa hasta de veinte mil pesos.**

*Cuadro comparativo de delitos por los que se puede acceder a la ley de amnistía*

En un documento emitido por la Secretaria de Seguridad y Protección Ciudadana podemos observar los siguientes datos sobre los delitos que contempla la Ley de Amnistía, tal documento fue emitido el 20 de octubre del 2020.

Estado:	Delito de aborto	Delitos en contra de la salud	Delito de robo	Delito de sedición	Delito de consumo de drogas
AGUASCALIENTES	3	35	600	0	1956
BAJA CALIFORNÍA	30	1459	37	0	7454
BAJA CALIFORNIA SUR	7	122	18	0	331
CAMPECHE	0	13	5	0	83
COAHUILA	0	31	97	1	1670
COLIMA	2	0	0	2	901
CHIAPAS	6	111	1	0	5748
CHIHUAHA	7	348	484	0	5748
C.D. MÉXICO	68	157	5319	6	4438

DURANGO	0	55	95	0	570
GUANAJUATO	22	144	0	0	10694
GUERRERO	2	10	1	2	540
HIDALGO	16	239	62	48	270
JALISCO	12	0	1508	3	783
MÉXICO	112	830	1741	4	2858
MICHOACAN	8	146	28	1	1482
MORELOS	7	352	941	1	672
NAYARIT	0	9	19	0	110
NUEVO LEÓN	72	187	87	12	2828
OAXACA	7	165	137	41	212
PUEBLA	5	321	198	7	834
QUERETARO	19	783	539	14	834
QUINTANA ROO	12	199	30	14	811
SAN LUÍS POTOSI	9	181	759	1	1084
SINALOA	4	419	3	3	220
SONORA	4	189	30	0	2050
TABASCO	2	478	9	1	59
TAMAULIPAS	29	164	10	0	152
TLAXCALA	0	6	4	0	178
VERACRUZ	18	140	84	10	453
YUCATÁN	0	199	1	0	129
ZACATECAS	1	163	19	3	237

Estos datos sobre la incidencia delictiva en el territorio mexicano deja en visto que aún no se han frenado los delitos pues las cifras son alarmantes, el aborto sólo es legal en Ciudad de México y Oaxaca, en

Oaxaca se notó una disminución significativa, mientras que para la Ciudad de México se observa un aumento de delitos por aborto, en **Aguas-calientes** es legal abortar por una violación, cuando se pone en riesgo la vida de la mujer y por aborto imprudencial, en **Baja California** por violación, por riesgo para la vida de la mujer, inseminación artificial no consentida y por aborto imprudencial, en **Baja California sur**, por violación por salud de la mujer en peligro, Por riesgo para la vida de la mujer, malformaciones congénitas graves, inseminación artificial no consentida y aborto imprudencial, **Campeche** por violación, por la salud de la mujer y aborto imprudencial, en **Chiapas** por violación, por riesgo para la vida de la mujer y malformaciones congénitas graves, en **Chihuahua** por violación, cuando la salud de la mujer peligrá, por inseminación artificial no consentida y aborto imprudencial, en la **Ciudad de México** por violación, por la salud de la mujer en peligro, malformaciones congénitas graves, inseminación artificial no consentida, decisión libre y aborto imprudencial, **Coahuila** por violación, riesgo para la vida de la mujer, inseminación artificial no consentida y aborto imprudencial, en **Colima** por violación, por la salud de la mujer, malformaciones congénitas graves, inseminación artificial no consentida y aborto imprudencial, en **Durango** por violación, riesgo para la vida de la mujer y aborto imprudencial, **para el Estado de México** por violación por riesgo para la vida de la mujer por inseminación artificial no consentida y aborto imprudencial, en Guanajuato por violación y aborto imprudencial, en **Guerrero** por violación, cuando se pone en peligro la salud de la mujer, por malformaciones congénitas graves, inseminación artificial no consentida y aborto imprudencial, en **Hidalgo** por violación, cuando se pone en peligro la salud de la mujer por malformaciones congénitas graves, inseminación artificial no consentida y aborto imprudencial, en Jalisco por violación, cuando se pone en peligro la salud de la mujer y aborto imprudencial, en **Michoacán** por violación, cuando se pone en peligro la salud de la mujer, malformacio-

nes congénitas graves, inseminación artificial no consentida, situación económica y aborto imprudencial en **Morelos** por violación, cuando es un riesgo para la vida de la mujer, malformaciones congénitas graves, inseminación artificial no consentida y aborto imprudencial, en el caso de **Nayarit** por violación, cuando sea un peligro para la vida de la mujer y aborto imprudencial, en **Nuevo**

**León** por violación y cuando sea un riesgo para la vida y la salud de la mujer, en **Oaxaca** cuando sea un riesgo para la vida de la mujer, por inseminación artificial no consentida, por decisión libre y por aborto imprudencial, en **Puebla** por violación, cuando sea un riesgo para la vida de la mujer, por malformaciones congénitas graves, , en **Querétaro** es permitido por violación y por aborto imprudencial, en **Quintana Roo** por violación, cuando es un riesgo para la vida de la mujer cuando hay malformaciones y aborto imprudencial, **en San Luís Potosí** por violación, cuando es un riesgo para la vida de la mujer, por inseminación artificial no consentida y aborto imprudencial, **en Sinaloa** por violación, cuando pone en riesgo la vida de la mujer y por aborto imprudencial, **en Sonora** por violación, cuando es un riesgo para la vida de la mujer y aborto imprudencial, en **Tabasco** por violación, cuando es un riesgo para la vida de la mujer e inseminación artificial, **en Tamaulipas** por violación cuando pone en peligro la vida de la mujer y aborto imprudencial, en **Tlaxcala** por violación, cuando es un peligro para la vida de la mujer, malformaciones congénitas graves, inseminación artificial no consentida y aborto imprudencial en **Veracruz** por violación, cuando se pone en peligro la vida de la mujer, por malformaciones congénitas, inseminación artificial no consentida y aborto imprudencial en **Yucatán** por violación cuando es un riesgo para la vida de la mujer, por malformaciones congénitas graves situación económica y aborto imprudencial, finalmente en **Zacatecas** el aborto es legal en casos de violación, cuando representa un peligro para la salud de la mujer y por aborto imprudencial (Aguilar,2020).

De los delitos cometidos por personas indígenas en todo el país se registra una población de 1532 náhuatl, 519 zapoteco, 432 maya, 425 tarahumara, 407 mixteco, 385 otomí, 378 tzotzil, 325 mazateco, 302 tsetzal, 273 totonaca, 160 mazahua, 153 chol, 152 mixe, 147 chinanteco, 130 tlapaneco, 123 tepehuano, 114 huichol, 109 Cora, 102 huasteco (CNDH, 2020).

### *Número de solicitudes de amnistía*

Con base a la información recabada hasta el 20 de octubre del 2020 en la ciudad de México se han **recibido 744** solicitudes de Amnistía de las cuales 57 son de personas indígenas, **615** de las solicitudes corresponde a hombres **y 127 son** mujeres y existen dos más sin especificar el sexo.

Es importante mencionar que la Ley de Amnistía aprobada el 22 de abril del 2020 no es aplicable para los estados es por ello que la Secretaría de Gobernación hizo un llamado para que los demás estados aprueben sus leyes de amnistía únicamente se ha aprobado en el estado de Hidalgo, Puebla y Jalisco y 20 estados más aún está en proceso, es importante que se aprueben leyes de amnistía en los estados debido a que la mayoría de los delitos que se contemplan en la Ley de Amnistía no son del orden federal sino del orden del fuero común

La amnistía es un mecanismo o una política para superar y hacer frente a violaciones sistemáticas de derechos humanos que se han vivido hace años y en la actualidad se ha implementado el mecanismo de la amnistía para coadyuvar esas violaciones a ciertas garantías, cada experiencia de transición es diferente de las demás es por ello que cada país debe de adoptar determinado mecanismo de acuerdo a ciertos factores como magnitud y naturaleza del conflicto, la conformación social y cultural de la sociedad y especialmente la relación entre facciones políticas, sociales o militares que existan en un determinado momento, los procesos de transición tienen ciertas finalidades, la finalidad primaria de todo proceso es lograr y mantener una situación elemental básica de no conflicto con ello haciendo refe-

rencia a no guerra y a no violaciones masivas o sistemáticas de derechos humanos, estas son algunas condiciones para que determinado mecanismo pueda aspirar al éxito (Malarío, 2013).

El 23 de junio del 2020 se informó a través de la Secretaría de Seguridad que ya se cuentan con 2 mil 487 solicitudes de amnistía de las que 56 son del fuero federal, 2 mil 16 del fuero común, 496 no se identifica el fuero y 9 ya habían alcanzado su libertad, por otra parte el secretario Alfonso Durazo Montaña señaló que con la figura de amnistía no se pretende liberar delincuentes sino constituir un mecanismo para brindar una segunda oportunidad a quienes por necesidad o por temor han sido obligados a cometer actos ilícitos (Secretaría de Seguridad).

Hasta el mes de agosto la encargada de la Comisión de la Amnistía sólo ha sesionado una vez, así mismo se ha informado que se darán respuesta a las solicitudes de amnistía en un lapso máximo de 4 meses.

### *Resultados del método cuantitativo*

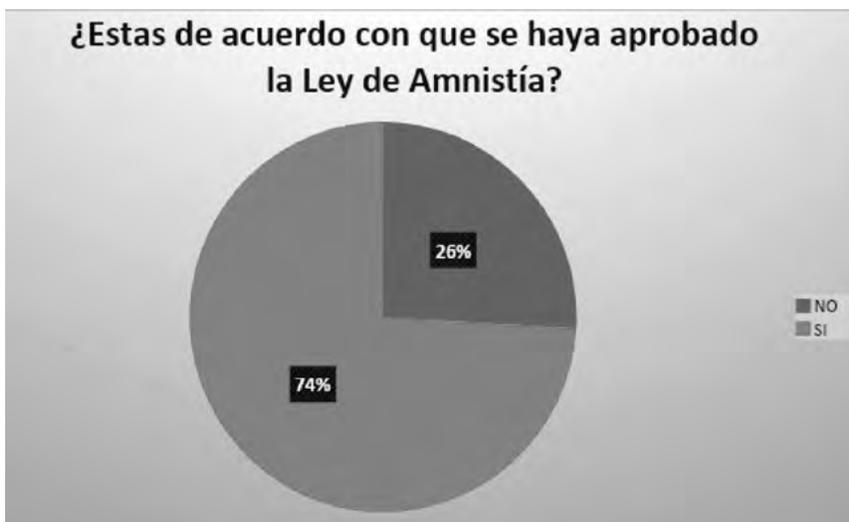
Para constatar la perspectiva de la sociedad ante dicha ley se aplicó una encuesta a un total de 300 personas los resultados son los siguientes:

Podrán beneficiar las personas indiciadas por los delitos contemplados en la disposición 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de igual forma no será aplicable para aquellos que hayan cometido delitos graves del orden federal (Decreto por el que expide la Ley de Amnistía).

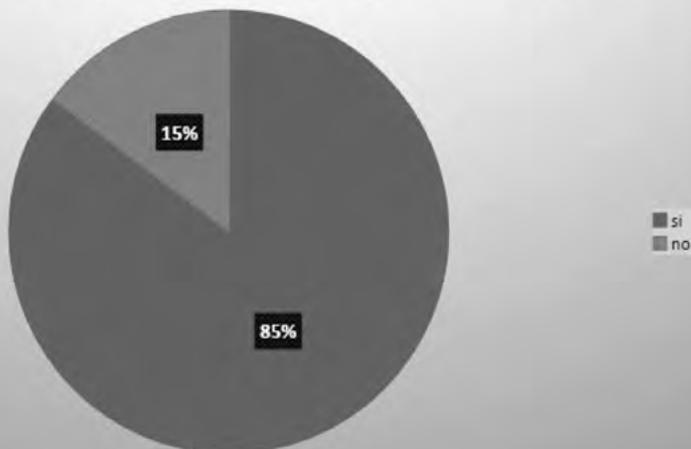
Analizando los datos de la encuesta graficada anteriormente podemos darnos cuenta de que 74% de la muestra encuestada afirma que está a favor de la aprobación de la Ley de Amnistía, mientras que un 26% dio una respuesta negativa, se obtuvieron respuestas muy satisfactorias puesto que un 85% afirma que sabe en qué consiste La Ley de Amnistía y un 15% contestó de manera negativa, la muestra encuestada

afirma con un 67% que la Ley abordada traerá consigo un efecto positivo en la sociedad con una diferencia del 33% de manera negativa, de igual forma es muy grato poder observar en la encuesta realizada que la muestra opina que la Ley de Amnistía debería aplicarse en todos los estados de la república con un 59% de aprobación respecto a un 41%, sin embargo también se pudo constatar que la Ley de Amnistía aprobada recientemente de acuerdo a los resultados de la muestra encuestada opinan que no ayudo a disminuir los contagios de COVID-19 en los centros penitenciarios.

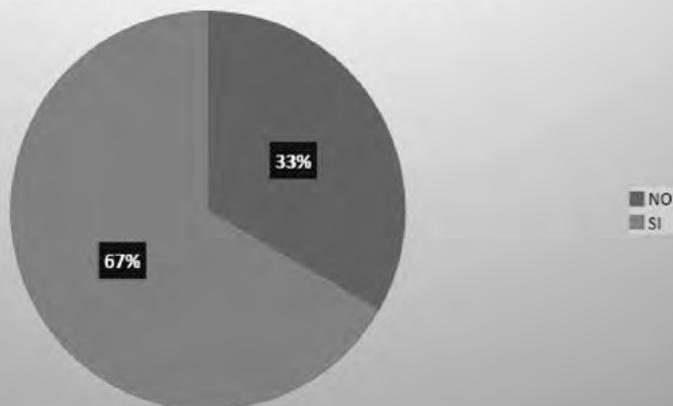
‘Existe una tendencia de aumento en la violación de derechos humanos generada de la llegada del COVID-19, la cual esta correlacionada a la percepción social de dicha medida’



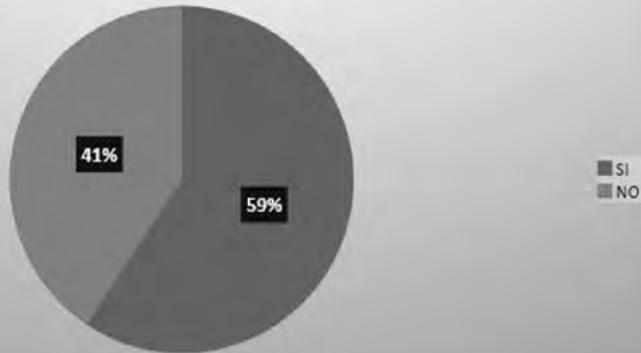
### ¿Sabes en qué consiste la Ley de Amnistía?



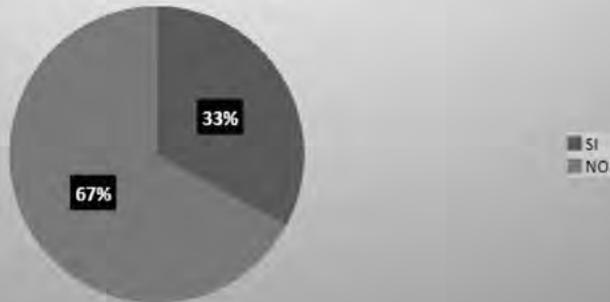
### ¿Crees que la Ley de Amnistía tendrá un efecto positivo en la sociedad?



**¿Recomendarías que la LEY DE AMNISTÍA se aplique en todos los estados de la República Mexicana?**



**¿Consideras que la LEY DE AMNISTÍA recientemente aprobada ayudo a disminuir la propagación del COVID-19 en los centros penitenciarios?**



Se pudo constatar que las condiciones de los centros penitenciarios violentan a los derechos humanos de los reclusos pues uno de los principales problemas que afectan los centros penitenciarios es la sobrepoblación (Gómez Ángel).

A ello se le suma la población privada de su libertad que aún no cuenta con condena, debido principalmente a la saturación de los penales, este tipo de personas se encuentra encarcelada debido a que fueron acusados de cometer un delito, aún se encuentra encarcelada debido a que fueron acusados de cometer un delito, siendo así se encuentran en proceso, aún y cuando no tiene una sentencia. Al cierre del 2016, 65 mil 021 de las personas reclusas en los establecimientos penitenciarios no tenían sentencia, es decir, 35% de la población reclusa, de las cuales 93% son hombres (INEGI, 2017).

Esta situación se agravó con la llegada de COVID-19 puesto que es casi imposible garantizar el derecho a la salud y la alimentación en los centros penitenciarios.

Principalmente en México el tema de la justicia como un valor ético-jurídico implica el cuestionamiento ético del derecho por ello la justicia o injusticia de un ordenamiento jurídico no nos muestra su eficacia sino su validez y fuerza obligatoria, se podría decir que el derecho tiene un doble estándar valorativo ya que además de la presencia que tiene como el derecho en sociedad al ordenar las conductas sociales y propiciar igualdad y seguridad jurídica, el derecho también es considerado portador y garantizador de otros valores superiores (Gómez Ángel).

A nivel estatal la ley de amnistía determina en los transitorios que el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de gobernación, promoverá ante los gobiernos y las legislaturas de las entidades federativas la expedición de leyes de amnistía por la comisión de delitos previstos en sus respectivas legislaciones a los que se asemejan a los que se amnistía en esta ley, con ello nos da a entender que la Ley de Amnistía es

aplicable en todos los estados de la república, conforme lo determina en el Cuarto transitorio la comisión por conducto de la Secretaría de Gobernación enviará al Congreso de la Unión un informe anual sobre las solicitudes de amnistía pendientes y resueltas, así como los supuestos por los cuales no se han concedido (Ley de Amnistía:2020).

Motivo por lo que se llegó a las siguientes.

## **Conclusiones**

Es muy notorio ver, con todos los argumentos y resultados de los métodos: cualitativo, cuantitativo, mixto, inductivo y sociológico-jurídico, se pretendió demostrar los alcances de la Ley en su contexto de aplicación. Generando una tendencia de aumento en la violación de derechos humanos generada de la llegada del COVID-19, la cual esta correlacionada, con el impacto económico debido al cierre de fronteras, ya con ello evito que ingresaran o exportaran productos. Lo anterior afecto a grandes y medianos negocios y claro está a muchas familias. Asimismo en el aspecto social, debido a que la mayoría de la población debería permanecer en casa y sin trabajo, y sin tener un ingreso, llegaron al punto de una crisis mental o bien ansiedad. Lo anterior debido al encierro para evitar los contagios.

Aunado a ello las personas que son privadas de su libertad y que se encuentran en un centro penitenciario. También fueron afectados, ya que se le negó las visitas de sus familiares, para evitar contagios. Pero esto lo deja en total vulnerabilidad, ya que en los Centros Penitenciarios no cuentan con los recursos idóneos ni básicos para prever dicho virus. A ello se le suma la población privada de su libertad que aún no cuenta con condena, debido principalmente a la saturación de los penales, este tipo de personas se encuentra encarcelada debido a que fueron acusados de cometer un delito, aún se encuentra encarcelada

debido a que fueron acusados de cometer un delito, siendo así se encuentran en proceso, aún y cuando no tiene una sentencia.

El principal motivo para dicha propuesta y aprobación fue que se consideró que es una medida para despresurizar las cárceles y con ello disminuirá el riesgo de contagio por COVID-19 dentro de los Centro penitenciarios.

Asimismo, dicha propuesta y aprobación fue que se consideró que es una medida de ahorrar recursos en los presos. Y fomentar como medio de defensa los medios Alternos para equilibrar la armonía de los seres humanos, así como su dignidad.

Amnistía es una política para superar y hacer frente a violaciones sistemáticas de derechos humanos que se han vivido hace años y en la actualidad se ha implementado el proceso de la amnistía para coadyuvar esas violaciones a ciertas garantías, cada experiencia de transición es diferente de las demás es por ello que cada país debe de adoptar determinado procesos de acuerdo a ciertos factores como magnitud y naturaleza del conflicto, la conformación social y cultural de la sociedad y especialmente la relación entre facciones políticas, sociales o militares que existan en un determinado momento, los procesos de transición tienen ciertas finalidades, la finalidad primaria de todo proceso es lograr y mantener una situación elemental básica de no conflicto con ello haciendo referencia a no guerra y a no violaciones masivas o sistemáticas de derechos humanos, estas son algunas condiciones para que determinado mecanismo pueda aspirar al éxito de la Paz Mundial.

## **Bibliografía**

- Achury, L. E. (2020). *COVID-19 y la fragilidad del estado de derecho*. Colombia: Academia colombiana de jurisprudencia.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (1931). Código Penal Federal.
- Canales, Alvarado, Pineda (1994). *Metodología de la Investigación*, Serie PALTEX.

- DERECHO, C. D. (2020). *Del miedo a la acción*. Bogota: Editorial de Justicia.
- Derechos Humanos de las Personas Indígenas (2020). Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- Fernández Pita, Pertegas Díaz (2002). *Investigación Cuantitativa y Cualitativa*. Cad Aten Primaria. p.1.
- Giménez, C. T. (2020). El colapso del pasado: COVID-19. *DA Derecho Animal Forum of Animal, Law Studies* , 1-11.
- Gómez Amador Ángel. (2005). *La representación social de los derechos humanos en un grupo de reclusos*. Universidad Autónoma Metropolitana en un grupo de ex reclusos.
- Hamui-Sultton Alicia (2013). Un acercamiento a los métodos mixtos de investigación en educación media, *Investigación en educación médica*.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2017). Estadística sobre el sistema penitenciario estatal en México.
- Índices de Incidencia Delictiva (2020). Secretaría de Seguridad.
- Lopez Obrador Andrés Manuel (2020). *Decreto por el que se expide la Ley de Amnistía*; Diario Oficial de la Federación.
- Kai Ambos, F. C., & Jhon Zuluaga, J. G. (2018). *Justicia Transicional y Derecho Penal Internacional*. Colombia: Geminis Ltda.
- Macias, A. B. (2020). *El estrés de la pandemia (COVID-19) en la población mexicana*. México : Centro de estudios clinica e investigación psicoanalítica s.c.
- Máximo Sozzo, C. G., & Hugo Fruhling, D. S. (2015). URVIO. *Revista Latinoamericana de Estudios de seguridad, Departamento de Estudios Internacionales y Comunicación*, 89-93.
- Marcela Abadía Cubillos, A. R. (Septiembre del 2015). *¿Qué es la política criminal? Observatorio de Política Criminal*, Dirección de Política Criminal y Penitenciaria, 4-6.
- ONU. (2009). Instrumentos del estado de derecho para las sociedades que han salido de un conflicto “Amnistías”. Nueva York y Ginebra: Publicaciones de la Organización Mundial de las Naciones Unidas.

Rodríguez Carrillo, J. M. (2020). *Medidas de Prevención y Control del COVID-19*.  
Dirección General de Investigación Estratégica , 2-9.

Roxin, C. (2002). *Política Criminal y Sistema del Derecho Penal*. Argentina: HAM-  
MURABI SRL.

Rosal Casal Aura (2006). *Metodología de la investigación*.

Sánchez Cordero Olga (2020). Comparecencia ante comisiones unidas de la Cá-  
mara de Diputados; Secretaría de Seguridad.

Virtual.urbe.edu



# Educación vs salud; Derechos Humanos en conflicto en tiempos de pandemia

## Education vs. health; Human Rights in Conflict in Times of Pandemic

**Irma Ramos Salcedo**

Profesor Investigador de la Universidad de Guadalajara, certificada por el Comité Jurídico Interamericana de la (OEA) en Derecho Internacional, Amicus curie de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

**Adanhari Yamilet Fajardo Ramos**

Egresada de la Licenciatura en Derecho, Auxiliar jurídico en el Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco desde 2018 y Juzgado quinto Mercantil en la ciudad de Guadalajara.

**Francisco Javier Cortes Fuentes**

Profesor de tiempo completo en la Universidad de Guadalajara, autor de diversas publicaciones en distintos temas.

**RESUMEN:** Promover y proteger los derechos humanos de las personas vulnerables, no debe ser reducido a intereses de tipo particular o político, sino que debe obligar al Estado a proporcionar las medidas para garantizar el acceso a ese derecho, utilizando las herramientas y estándares internacionales.

En la actualidad, ante la crisis de salud que enfrenta la humanidad, estamos en una posibilidad de colisión y discriminación de dos derechos fundamentales, por un lado la educación y por otro, la salud, la decisión no es sencilla, ya que;

Recibido: 15 de febrero 2021. Dictaminado: 27 de marzo de 2021

**ABSTRACT:** Promoting and protecting vulnerable people's human rights should not be abridged to particular or political interests, but should force the State to guarantee access to that right by taking actions, using international standards and other tools.

Now, on the health crisis that humanity is already facing, we are on possibility of collision and discrimination of two fundamental rights as education and health. The decision is not simple, due to the one's restriction over the other. That can lead to discrimination, and popula-

tricción de uno u otro, puede conducir a la discriminación, creando una desigualdad en la población de forma desproporcionada, lo cual es algo que no puede permitirse, ni tolerarse en estos tiempos de crisis.

**Palabras clave:** Crisis, consideración, Derechos Humanos, conflicto, Protección de derechos, vulnerabilidad, estándares internacionales.

tion inequality, that cannot be allowed or tolerated in these times of crisis.

**Keywords:** Crisis, consideration, Human Rights, conflict, Protection of rights, vulnerability, international standards.

---

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN; II. EDUCACIÓN Y SALUD, DERECHOS FUNDAMENTALES; III.-¿QUÉ ES Y PARA QUE NOS SIRVE EL MÉTODO DE LA PONDERACIÓN DE DERECHOS?; IV, EL SISTEMA Y ESTRUCTURA DE LA PONDERACIÓN; V. CONSIDERACIONES FINALES.

---

## Introducción

Recientemente, una noticia detona las alertas en la sociedad ante el incrementó de los casos de COVID 19 en niños y adolescentes; derivado de la permisibilidad de reunión en diversos espacios públicos y privados, ante la necesidad de que estos los niños y jóvenes regresen a la presencialidad y retomar su formación en las escuelas y desarrollen su personalidad, lo cual no sería considerado un problema, sino nos encontráramos en presencia de una crisis en materia de salud mundial.

En este tiempo, en que los Estados democráticos enfrentamos una pandemia de tal magnitud, en el que la humanidad padece de un ataque a su forma de vida, por un virus implacable que erradica a los humanos que la sufren, ante el esfuerzo de los gobiernos de los países para fortalecer la salud de la población, tal como la aplicación de vacunas y medidas de distanciamiento social para combatirlo, nos encontramos en el momento en que los derechos fundamentales deben no solo garantizarse, sino aplicarse, por lo que se generan conflictos en el ámbito del derecho por su aplicación.

Sea cual sea la acción de cada país, esta; no debe tomarse a la ligera, dado a que tanto la educación como la salud, son derechos protegidos por las constituciones en el mundo, las cuales no son solo reglas, sino también principios jurídicos y sociales, que no tienen únicamente un valor frente al Estado, sino también en los distintos ámbitos del derecho y de la vida cotidiana, tanto así que son fundamentales por su naturaleza; para proteger y garantizar los derechos de las personas que se encuentran bajo la protección del Estado, por lo que algunos de ellos deben ser priorizados, como es el caso de la Educación ante la salud, ya que esta estructura de valores y principios en estos momentos están colisionando, por la decisión del regreso a la educación en la presencialidad de manera masiva.

Esta decisión es, sin duda, una situación que amerita ser revisada desde la óptica de los derechos humanos y los derechos económicos, sociales y culturales, ya que los mandatarios que encabezan los regímenes de gobierno, deben justificar en estos momentos de colisión, el método o teoría mediante la cual se prioriza la educación presencial sobre la salud, si consideramos que estos derechos tienen la misma jerarquía al ser principios de “ius cogens” y no pueden ser derogados ni sustituidos por otros, es entonces que el gobierno debe generar un mecanismo sobre la forma en que abordarán el problema y como resolverán la situación en caso de elegir la salud, sobre la educación o viceversa.

Es entonces que estamos en presencia de un ejercicio de ponderación de derechos humanos que debe ser agotado, como mecanismo eficaz para restringir de manera provisional algún derecho humano.

## **Educación y salud, derechos fundamentales**

Los derechos Humanos son garantías jurídicas que protegen a las personas contra acciones u omisiones que interfieren con las libertades,

derechos y la dignidad humana, son inherentes a la persona se consagran en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y referidos en diversos tratados internacionales e instrumentos adoptados por los países con posterioridad a la segunda guerra mundial, incorporados a las Constituciones y leyes internas de los países que los han ratificado.

Dentro de sus características encontramos que son: universales e inalienables, interdependientes e indivisibles, equitativos y no discriminatorios<sup>1</sup> además de progresivos, estas características garantizan la efectividad de los derechos Humanos, su grado de disfrute depende de la realización de otros derechos, sin redundar en el menoscabo de otros derechos, por lo que la realización del derecho a la educación, es igual de importante al de la salud.

La dignidad humana es parte fundamental en el acceso a estos derechos, esta, puede ser definida como la columna vertebral de los Derechos Humanos y no pueden considerarse sin esta, puede ser el mecanismo que legitime a un Estado para su garantía.

Ahora bien, la falta de garantía de algún derecho puede poner barreras en las personas y obstaculizar su disfrute, además de otros derechos, tal es el caso de la educación presencial y la salud física y mental; que deben ser analizados mediante los indicadores de los derechos humanos como la noción y la racionalidad.

Los indicadores pueden ser cualitativos y cuantitativos, los cualitativos son los de la información articulada descriptiva o categóricamente, en tanto que los cuantitativos se refieren a las estadísticas, tal es el caso de los índices, porcentajes, cifras o listas de comprobación, datos descriptivos relacionados con los Derechos Humanos. Sus categorías son: objetivo (basado en hechos) y subjetivos (basados en juicios), encontramos también otros indicadores como el desempeño y el cumplimiento, así también los de valores de referencia y la interpretación.

---

1. ONU Alto Comisionado de los Derechos Humanos, ¿Qué son los Derechos Humanos? <https://www.ohchr.org/sp/issues/pages/whatarehumanrights.aspx> Visto 02-01-2021

La educación como un derecho humano, engloba otros derechos, a través de esta los ejerce, ya que permite el desarrollo en la sociedad, por lo que debe existir una igualdad de oportunidades, acceso universal y calidad de forma que la autoridad la garantice, debe ir desde la educación básica hasta la educación superior, por lo que debe ser accesible, gratuita, universal y progresiva; considerando en todo momento su libertad de elección. Así lo establece el Comité de Derechos Económicos, sociales y culturales de la ONU, en su Acuerdo numero 13 de 1999, respecto del Derecho a la educación establecido en el artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

La educación es un derecho humano intrínseco y un medio indispensable de realizar otros derechos humanos. Como derecho del ámbito de la autonomía de la persona, la educación es el principal medio que permite a adultos y menores marginados económica y socialmente salir de la pobreza y participar plenamente en sus comunidades. La educación desempeña un papel decisivo en la emancipación de la mujer, la protección de los niños contra la explotación laboral, el trabajo peligroso y la explotación sexual, la promoción de los derechos humanos y la democracia, la protección del medio ambiente y el control del crecimiento demográfico. Está cada vez más aceptada la idea de que la educación es una de las mejores inversiones financieras que los Estados pueden hacer, pero su importancia no es únicamente práctica pues dispone de una mente instruida, inteligente y activa, con libertad y amplitud de pensamiento, es uno de los placeres y recompensas de la existencia humana.<sup>2</sup>

Este derecho a la educación está sujeta a cuatro características interrelacionadas y esenciales, que al igual se presentan en el derecho a la

---

2. ONU alto Comisionado de los Derechos Humanos, Observación general No. 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas. [https://undocs.org/es/E/C.12/1999/10\\_Visto10-06-2021](https://undocs.org/es/E/C.12/1999/10_Visto10-06-2021)

salud, que luego veremos mas adelante; y son: disponibilidad, aceptabilidad, accesibilidad y adaptabilidad.

La Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)<sup>3</sup> estima que en el mundo en 2018, solo 99 países garantizan legalmente 12 años de educación con carácter gratuita, aproximadamente 258 millones de niños y jóvenes no tienen educación básica, 6 de cada 10 jóvenes terminan la secundaria, la edad de alfabetización es de entre 15 y 24 años, por lo que 102 millones de jóvenes carecen de los conocimientos para considerarse su alfabetización.

Bajo esta óptica, los Estados deben garantizar, respetar y proteger el derecho a la educación, modificando las legislaciones internas, integrando a sus legislaciones los instrumentos internacionales que han suscrito ante organismos internacionales, basados en los parámetros del marco internacional, constituido por estos convenios que protegen este derecho.

El derecho a la educación se encuentra en estos cuerpos normativos internacionales cuyas clausulas son vinculantes para los Estados miembros de las convenciones de Derechos Humanos.

Por otro lado encontramos el derecho al acceso a la salud, entendido este como un derecho inclusivo ya que comprende múltiples factores que contribuyen a una vida sana, atención sanitaria, acceso a hospitales, además de derechos relativos a las libertades de decisión (elegir si se somete a procedimientos quirúrgicos Etc.).

A este respecto, la Organización Mundial de la Salud (OMS)<sup>4</sup> ha establecido, que este derecho a la salud, se comprende, al igual que el de educación, de otros derechos; tales como; un sistema de protección a la salud con oportunidades para todos, la prevención y tratamiento de las enfermedades, acceso a medicamentos, salud materno-infantil,

---

3. UNESCO [es.unesco.org/news/lo-que-necesita-saber-derecho-educacion](https://es.unesco.org/news/lo-que-necesita-saber-derecho-educacion), visto 18-08-2021

4. OMS, “El derecho a la salud”, folleto informativo No. 31 <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Factsheet31sp.pdf> visto 16-08-2021

reproductiva, acceso a servicios básicos de salud, participación de la sociedad cuando se trata de salud comunitaria y nacional.

Este derecho a la salud es fundamental e inclusivo, ya que del ejercicio efectivo de este derecho, se desprenden muchos otros, como lo son: nivel de vida adecuado, vivienda digna, no ser discriminada (o), derecho a la intimidad, a la alimentación, acceso al agua, la participación en estos temas y acceso a la información, entre otros.

Respecto del Derecho a la Salud, el Alto Comisionado de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, estima, que este derecho es el disfrute del más alto nivel posible, así lo manifiesta en su Observación General No. 14, relativo al derecho a la salud, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

*La salud es un derecho humano fundamental e indispensable para el ejercicio de los demás derechos humanos. Todo ser humano tiene derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud que le permita vivir dignamente.<sup>5</sup>*

En el derecho a la salud, no solo se garantizan los servicios sanitarios, sino también otros factores que predominan en el estado de salud de las personas, estos son, como ya se menciono en párrafos anteriores; el acceso al agua, potable e instalaciones sanitarias adecuadas, suministro adecuado de alimentos aptos para el consumo, nutrición y vivienda adecuada, entorno laboral y ambiente saludable, además del acceso a la educación y el derecho a la información, por lo que el Estado debe garantizar dentro del esquema de la salud, estos servicios.

Al considerar la salud, debemos analizar los aspectos fundamentales en esta facultad, tal y como se observan en el derecho a la educación, como parte esencial de este derecho y son: disponibilidad, aceptabilidad, accesibilidad y adaptabilidad; sin dejar de lado, la calidad, la

---

5. ONU, Alto comisionado de los Derechos Humanos; El ACNUDH y el derecho a la salud” [www.ohchr.org/SP/Issues/ESCR/Pages/Health.aspx](http://www.ohchr.org/SP/Issues/ESCR/Pages/Health.aspx) visto 10-06-2021

rendición de cuentas y participación de la sociedad. No olvidemos que también este derecho garantiza la salud física y mental, salud sexual y reproductiva, entre otros.

Los derechos inherentes a la propia salud existen, porque son parte fundamental para su disfrute, tales como, el derecho a la seguridad social, la alimentación y también la educación respecto de esta.

La buena salud no sólo depende de la observación de los derechos humanos, sino que también es el requisito indispensable para la consecución de otros derechos. No es posible disfrutar plenamente de los derechos humanos si no se tiene salud y, a la vez, la salud tampoco puede realizarse cabalmente sin la dignidad que aportan los demás derechos humanos<sup>6</sup>.

El acceso a este derecho a la salud, puede hacer la diferencia en una población que vive en pobreza y otra que tiene este acceso, pues a través de él desarrollan otros derechos como la salud física, mental lo cual permite ejercer otros también importantes, como lo son el trabajo y la educación, estos derechos no puede ser ejercidos eficazmente si las personas no disfrutan de otros derechos que son indispensables, lo que genera una vulnerabilidad por esta pobreza, violentándose el principio de no discriminación.

Tratándose de este principio de no discriminación, encontramos tanto en el derecho a la educación, como el derecho a la salud, que no pueden ser sujetas a distinción, exclusión, restricción alguna, que pueda generar un impedimento o dificultad para poder disfrutar y ejercer plenamente estos derechos humanos.

---

6. ONU, Alto comisionado de los Derechos Humanos, Informe del grupo de expertos de naciones unidas en materia de salud. Puede consultarse el documento en: <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/WRGS/Health/ReportHLWG-humanrights-health.pdf>.  
<https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/HealthAndHumanRights.aspx> Visto 10-06-2021

Dicho esto, en la colisión de derechos, estamos en presencia de una posibilidad de discriminación a estos dos derechos fundamentales, por un lado la educación y por otro, la salud, la decisión no es sencilla, ya que como vimos anteriormente; la restricción de uno u otro, generaría discriminación, creando una desigualdad en la población de forma desproporcionada, lo cual es algo que no puede permitirse, ni tolerarse en estos tiempos de pandemia.

Los Estados democráticos, engloban en sus constituciones diversos tipos de normas, unas son las normas que constituyen, organizan y regulan los poderes de jure de cada uno de ellos, y otras las que ordenan, limitan, facultan y obligan a los poderes estatales, denominados también Derechos Fundamentales ( Derechos Individuales), en la opinión del filósofo Alemán, Robert Alexy<sup>7</sup> hay dos teorías sobre los derechos fundamentales, la primera; estrecha y rigurosa, denominada la teoría de las reglas y la segunda; es amplia y comprehensiva, denominada teoría de los principios, el autor reconoce que estas teorías no se presenta de forma pura, pero si representan diferentes tendencias ya que una reconoce la Interpretación de la Constitución ante los derechos fundamentales y la otra la jurisdicción constitucional,

En la teoría rigurosa no se distinguen las normas de los derechos fundamentales de otro sistema jurídico, son solo normas de derecho constitucional que tienen una jerarquía más alta y su objeto es que son de elevada importancia, en tanto para la teoría amplia y comprensiva las normas fundamentales no se agotan al proteger al ciudadano frente al estado, son perpetuas ya que su marco normativo es más vasto

---

7. Alexy, Robert, “Derechos fundamentales; ponderación y racionalidad” , Ratio Juris, Oxford, Universidad de Boloña, vol 16, Núm. 2, 2003 (131-140)

## **¿Qué es y para que nos sirve el método de la ponderación de Derechos?**

La ponderación es un método propuesto por Robert Alexy<sup>8</sup> por el cual se toman como base una serie de pesos (conflictos), analizando el contexto, evaluando la intrínseca relación entre estos dos principios, estableciendo el grado de lesión, ante el grado de satisfacción entre uno y otro.

Bajo esta estructura, el Estado debe analizar estos parámetros: la necesidad, la adecuación de la medida tomada y la proporcionalidad, considerando en todo momento las posibilidades materiales y jurídicas.

El principio de no discriminación es fundamental en el ejercicio eficaz de los derechos humanos, de la misma forma que el principio de igualdad, que al no ser considerados en el mecanismo de garantía del disfrute de estos derechos, se genera una vulnerabilidad agravada, ya que esta discriminación e igualdad, generan una doble o triple discriminación.

En la Convención sobre los derechos del niño de 1989<sup>9</sup>, establece en su artículo 2.1 que se aplicará esta:

Sin distinción alguna, independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales.

---

8. Robert Alexy fue un filósofo y Doctor Honoris Causa. Se puede consultar esta información en el sitio web: <https://honoris.unizar.es/hc/robert-alexey>

9. UNICEF, Convención sobre los derechos del niño, <https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf> visto 12-06-2021

Estas disposiciones se aplican de igual forma para el derecho a la salud como a la educación. Por lo que los Estados tienen la obligación de eliminar y prohibir la discriminación racial, sexual, etcétera, en todas sus manifestaciones garantizando en todo momento el derecho a la salud y la educación en condiciones de igualdad, garantizando en todo momento su disfrute efectivo. Para ello deberán reconocer diferencias, satisfacer necesidades adoptando medidas de protección ante agentes del propio estado.

Además, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y culturales, es considerado como medio de protección del derecho a la salud, en su disfrute en el amplio sentido de la salud física y mental.

También encontramos otros instrumentos internacionales que protegen el derecho a la salud, tales como: la Convención Americana de Derechos Humanos de 1969; Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, de 1965, en su art. 5 e) iv) ; la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, 1979, en sus arts. 11 1) f), 12 y 14 2) b); la ya comentada anteriormente, la Convención sobre los Derechos del Niño, 1989, art. 2.1 y 2.2, art. 24; la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares de 1990: en sus arts. 28, 43 e) y 45 c); la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad de 2006: art. 25. Y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, art. 12; el Protocolo de San Salvador de 1988; entre otros.

Al analizar estos derechos, nos encontramos ante una gran disyuntiva, ¿Qué priorizar y que restringir en estos tiempos de pandemia?, ¿regreso a una Educación en la presencialidad, o nos mantenemos en casa, salvaguardando la salud?; los gobiernos están ante una encrucijada, por lo que deben *considerar* y tomar acción ante la latente colisión en los principios, para que con ello las decisiones sean proporcionales a las necesidades de la población en general y no únicamente por los

intereses económicos de un grupo específico, al encontrarnos en presencia de una situación que pone en riesgo a la salud humana.

No pasa desapercibido que en estos momentos la prerrogativa inherente a la salud, discrepa con el derecho a la convivencia presencial en las aulas de clase, pues en éste último se advierte que los niños estarán expuestos al contagio del Virus SARS-COV2 tanto a alumnos, maestros, directivos, personal de intendencia, padres de familia; por la alta concentración de personas en un espacio físico de riesgo; por lo que es obligación de las autoridades tomar las decisiones y medidas, proporcionales e idóneas, para garantizar ambos derechos a los que impactaran estas situaciones.

El análisis en este ejercicio debe realizarse, atendiendo a la ponderación bajo los siguientes supuestos de vulnerabilidad, ya que estas medidas impactaran a los niños y jóvenes.

- a) Marginación, base de la desigualdad en la sociedad
- b) Raza
- c) Sexo de nacimiento
- d) Edad de la población afectada
- e) Pobreza,
- f) Mala salud
- g) Población minoría étnica
- h) Acceso a la información
- i) Disposición de vivienda adecuada
- j) Acceso a servicios públicos básicos
- k) Nacionalidad
- l) Enfermedades que los coloquen en vulnerabilidad

## **El sistema y estructura de la Ponderación**

Al tratarse de menores a quienes van dirigidas estas decisiones, basta comentar los parámetros que ya dicto la Corte Interamericana de

Derechos Humanos, en el caso Furlán contra Argentina, en el que se señalan los estándares en materia de igualdad y no discriminación, respecto de grupos vulnerables, obliga a las autoridades jurisdiccionales a ejercer *ex officio*, el control de convencionalidad entre las normas internas y la Convención Americana de Derechos Humanos, que obliga a las autoridades estatales tengan en cuenta las situaciones de vulnerabilidad que pueda afrontar una persona(en especial cuando se trate de menores de edad, como es el caso que nos ocupa) con la finalidad de un trato preferencial.

La noción de igualdad, según las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se desprende del género humano, que conlleva necesariamente la dignidad esencial de la persona, frente a la situación incompatible.

Esta necesidad; de que el Estado adopte medidas especiales cuando las victimas de violación de Derechos Humanos se encuentren en condición de vulnerabilidad, ya sea por su condición de población originaria, niños, niñas o adolescentes, por el género etcétera, obedece a que estos derechos son de carácter básico y pensados para la generalidad pero deben ser complementados o precisados con derechos para personas o comunidades específicas, que para no ser discriminatorio, debe tener justificación objetiva y razonable, conservando en todo momento la dignidad humana.

La corte Interamericana, antes mencionada, a determinado que no hay discriminación, cuando la distinción esta orientada, legítimamente a la justicia. Entonces los Estados están obligados a adoptar medidas positivas para revertir o cambiar situaciones discriminatorias que existen en la sociedad, dirigidas a grupos de personas determinadas.

Por tanto, toda persona que se encuentre en una condición de vulnerabilidad, es titular de una protección especial, en razón de los de-

beres del Estado, que debe satisfacer<sup>10</sup> las obligaciones generales de respeto y garantía de los Derechos Humanos.

En esta caso de la educación versus la salud, cuando la desigualdad del hecho, coloca al titular de Derechos Humanos, en una situación difícil, que pueda generar el nulo ejercicio de esos derechos y libertades, el Estado debe proveer medios de compensación o equilibrio para permitir al sujeto el acceso a ese derecho, aunque sea en condiciones de imperfección y debe procurar además de esos medios con protecciones razonables, pertinentes, eficientes y suficientes para mejora la situación de esa(s) persona(s).

Al tratar de establecer cuál de los derechos humanos que se encuentran en colisión deben prevalecer, nos encontramos con una serie de dificultades, por un lado, el derecho de los niños a la educación, que se encuentra en una pausa, pero también el derecho que tienen a la salud; para facilitar esta decisión es necesario echar mano de los estándares internacionales, como el interés superior del niño, la dignidad humana, la igualdad, la no discriminación y la calidad, por lo que el estado debe buscar la menor vulnerabilidad en ambos, aporte que encontramos en la doctrina de Robert Alexy, sobre la ponderación de derechos, nos es de mucha utilidad en este caso.

En su teoría de ponderación establece que para resolver esa colisión, el estado debe hacerlo de acuerdo a sus posibilidades jurídicas, mediante el análisis de tres principios óptimos; el de idoneidad, proporcionalidad y necesidad. Dicha ponderación es racional y tiene una estructura derivada de los principios: la idoneidad y la necesidad, indican que lo que debe realizarse debe hacerse lo mejor posible, con las mejores opciones, en tanto que la proporcionalidad nos guía hacia lo adecuado y necesario.

---

10. Siri, Rousset, Revista RyD República y Derecho / ISSN 2525-1937 / Volumen I (2016) / Artículos 1 Facultad de Derecho / Universidad Nacional de Cuyo / Mendoza - Argentina [revistaryd@uncu.edu.ar](mailto:revistaryd@uncu.edu.ar) / [www.revistaryd.derecho.uncu.edu.ar](http://www.revistaryd.derecho.uncu.edu.ar)

Igual de importante son los parámetros que la Corte Interamericana señala, respecto de la vulnerabilidad, los principios de no discriminación e igualdad, sobre los que ya se pronunció a través de sus sentencias.

No debemos perder de vista que en toda toma de decisiones no se puede evitar el principio *pro personae*, que al ser ya analizado por la Corte Interamericana en el caso Furlán vs Argentina, determino que:

“El principio *pro homine*, connatural con estos documentos, determina que el intérprete deba escoger dentro de lo que la norma posibilita, el resultado que proteja en mayor medida a la persona humana”<sup>11</sup>

## **Consideraciones finales**

La situación en materia de salud, imperantes en el país, así como la situación que ha generado en los niños y jóvenes, el acceso a la educación, aún con el problema del COVID 19, nos lleva a generar una actitud asertiva de la sociedad en su comportamiento al generar una apertura real en el diálogo con los demás, sobre todo con el Estado, el que debe garantizar ambos derechos humanos (Salud-educación).

Debe cuidarse en todo momento, por parte del Estado, quién toma la decisión de restringir algún derecho humano, en no caer en la discriminación o tratos indignos, estableciendo de forma clara y siempre en consenso con la sociedad, las herramientas y los estándares que utiliza en esa toma de decisiones, ya que al ser, la educación y la salud, derechos humanos fundamentales en la vida de las personas, menoscabar o restringirlos a un grupo de personas, puede acarrear no solo sanciones de tipo político o económico, sino el señalamiento de los organismos internacionales que vigilan el cumplimiento de los derechos a los que el propio Estado se obliga a través de algún instrumento internacional.

---

11. Op. Cit. Furlán vs Argentina

Respecto de la proporcionalidad y la ponderación, en el caso del juicio de ponderación, es necesario distinguir entre dos supuestos: la primera sobre el bien jurídico o el valor a optimizar colisiona con otro valor y la segunda, cuando en la realidad no se produce o existe dicho conflicto planteado. Cuando hay ausencia de colisión entre estos dos bienes jurídicos fundamentales, el juicio de ponderación exige una mayor grado de satisfacción de los mandatos constitucionales, los cuales ordenan que estas acciones sean realizadas en la medida posible, de acuerdo con las posibilidades jurídicas y fácticas.

En el caso de colisión de dos bienes jurídicos optimizados, Robert Alexy establece que estos principios, tienen como punto de partida la proporcionalidad y sus tres contenidos, antes mencionados, la idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto, de forma más concreta, la medida tomada es idónea o adecuada, si con su restricción se alcanza el fin propuesto inicialmente.

Con una franqueza suficiente al dar a conocer la opinión de la sociedad, en su derecho legítimo a buscar la protección para sus hijos ante su renuencia de retornar a las aulas, sin esperar represalia alguna, donde su forma de pensar y actuar sea respetada y no que se actúe con cierto disimulo selectivo, que lleve a la sociedad a actuar y decir solamente lo que el Estado desea escuchar o que sea útil para fines políticos o económicos; debe tomarse la decisión que mas proteja a los niños, jóvenes, adultos a los que impactara el inminente regreso a clases.

Finalmente, con esta investigación, fundamentación y argumentos planteados, se invita al lector a que realice una reflexión respecto de todos los puntos antes descritos, haciendo un cuestionamiento específicamente en las interrogantes siguientes: **¿Cuál de los dos derechos consideras que se debe ponderar ante el otro?**; En caso de que hayas optado por el derecho a la educación presencial, **¿Estarías dispuesto a aceptar las consecuencias de contagio que trae consigo el regreso a clases presenciales?**; y final-

mente, después de la lectura de este artículo, **¿Cuáles son las mejores opciones que las autoridades deben garantizar para resolver el conflicto que éstas dos posturas generan en tiempos de pandemia?**



# La ausencia de la Ley General de Aguas, un caso de estudio en materia de omisión legislativa

The absence of the General Water Law, a case study of legislative omission

## Teresa Magnolia Preciado Rodríguez

Doctora en Derecho Electoral, Profesora de Tiempo Completo del Centro Universitario de Tonalá, de la Universidad de Guadalajara, Responsable del Cuerpo Académica UDG-CA-974 "Derechos Humanos, Constitución y Reformas Estructurales, actualmente Coordinadora del Doctorado en Derechos Humanos. Correo electrónico: Magnolia.preciado@academicos.udg.mx

## Karla Fabiola Vega Ruiz

Doctora en Derecho Electoral, Profesora de Tiempo Completo del Centro Universitario de Tonalá de la Universidad de Guadalajara, Miembro del Cuerpo Académica UDG-CA-974 "Derechos Humanos, Constitución y Reformas Estructurales, actualmente Jefa del Departamento de Justicia Alternativa, Ciencias Forenses y Disciplinas Afines al Derecho. Correo electrónico: Kfvr15@hotmail.com

## Raquel Gutiérrez Nájera

Doctora en Derecho, Profesora de Tiempo Completo del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara, Miembro del Cuerpo Académica UDG-CA-974 "Derechos Humanos, Constitución y Reformas Estructurales. Correo electrónico: raquelgtz@gmail.com

## Ángel Guillermo Ruiz Moreno

Doctor en Derecho, Profesor de Tiempo Completo del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara, Miembro del Cuerpo Académica UDG-CA-974 "Derechos Humanos, Constitución y Reformas Estructurales, actualmente Coordinador del Doctorado en Derecho. Correo electrónico: agruizm@gmail.com

**RESUMEN:** El presente trabajo trata de determinar cómo el incumplimiento del legislador respecto del mandato constitucional del 2012 en el artículo 4º, para

Recibido: 15 de febrero 2021. Dictaminado: 27 de marzo de 2021

**ABSTRACT:** The present work tries to determine how the breach of the legislator regarding the constitutional mandate of 2012 in article 4, to issue the General

emitir la Ley General de Aguas, violenta la supremacía al dejar el texto constitucional sin eficacia, configurándose con ello, una evidente omisión legislativa que debe de ser declarada y en su caso, subsanada.

**Palabras clave:** Omisión legislativa, Soberanía constitucional, Derecho humano al agua. Ley General de Aguas.

Water Law, violates the supremacy by leaving the constitutional text without efficiency, thereby configuring an obvious legislative omission that it must be declared and, where appropriate, corrected.

**Keywords:** Legislative omission, Constitutional sovereignty, Human right to water, General Water Law.

---

**SUMARIO:** INTRODUCCIÓN / I. EL DERECHO HUMANO AL AGUA Y LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL 2012 A. EL AGUA COMO DERECHO HUMANO. / B. EL DERECHO HUMANO AL AGUA CONSAGRADO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. / II. LA OMISIÓN LEGISLATIVA VIOLATORIA DE LA SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL. / III. LEY GENERAL DE AGUAS Y LEY DE AGUAS NACIONALES ¿UN CASO DE INACTIVIDAD LEGISLATIVA? / A. LA EXISTENCIA DE UN MANDATO CONSTITUCIONAL DE EJERCICIO OBLIGATORIO PARA REALIZAR DETERMINADA ACCIÓN. / B. LA FALTA DE DESARROLLO NORMATIVO QUE HACE INEFICAZ LA CONSTITUCIÓN. / C. EL TRANSCURSO DE LA TEMPORALIDAD ESTABLECIDA EN LA PROPIA CONSTITUCIÓN PARA EL DESDOBLAMIENTO NORMATIVO. / CONCLUSIONES

---

## Introducción

La reforma constitucional aprobada el 18 de enero de 2012 y publicada en el DOF el 08 de febrero del mismo año en materia de acceso al agua, reformó el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para incluir como derecho fundamental el acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible.

Este derecho debe ser garantizado por el Estado y para ello, se estableció en el artículo tercero transitorio que el Congreso de la Unión, contaría con un plazo de 360 días para emitir la Ley General de Aguas correspondiente.

A seis años de la reforma constitucional, la emisión de la Ley General de Aguas sigue pendiente. Por lo tanto, más allá de las claras lagunas que existen en el proyecto que se encuentra pendiente y sobre los cuales ya diversos expertos en la materia se han pronunciado y siguen hasta la fecha analizando desde la academia, lo que interesa para este proyecto, es identificar la existencia de una posible violación constitucional por la clara omisión legislativa en la que ha incurrido el Congreso de la Unión.

Y señalo por el momento, *una posible violación* en virtud de que si bien el transitorio constitucional ordena la emisión de la Ley General de Aguas correspondientes en un término de 360 días posteriores al decreto –es decir un año después–, lo cierto es que desde el 1º de diciembre de 1992 fue publicado en el Diario la Ley de Aguas Nacionales, mismo que se encuentra vigente hasta la fecha, y de la cual inclusive posterior a la reforma constitucional del 2012, se le han realizado cuatro reformas a la misma.

¿Qué significa lo anterior?, bueno, que quizá la inactividad legislativa respecto al mandato constitucional de expedir la Ley General de Aguas se debe precisamente a la existencia de la anterior ley, sin embargo, ¿la adecuación de la anterior Ley de Aguas Nacionales reemplaza la obligación de expedir la Ley General de Aguas según la reforma constitucional del 2012?

El presente trabajo es resultado de un proyecto más amplio que desarrolla el Cuerpo Académico CA-UDG-794 “Derechos Humanos, Constitución y Reformas Estructurales” del Centro Universitario de Tonalá, bajo el nombre de “La Ley de Aguas que el País necesita” apoyado por el programa de Fortalecimiento a CA’s, de PRODEP.

Así entonces, el objetivo general de este trabajo es determinar por qué el incumplimiento del legislador respecto del mandato constitucional del 2012 en materia de Aguas Nacionales, violenta la supremacía al dejar el texto constitucional sin eficacia, toda vez que la Ley de

Aguas Nacionales vigente hasta la fecha, no garantiza el derecho fundamental consagrado en el artículo 4º.

El diseño metodológico que orienta el trabajo es cualitativo de corte analítico, a partir de los métodos deductivos, inductivos, sintético y con las técnicas de investigación documental y estudio de caso, ello con el objetivo de comprender a fondo la naturaleza del problema y sus implicaciones jurídicas.

El artículo se integra por cuatro apartados que permiten llegar al objetivo planteado: I. El derecho humano al Agua y la reforma constitucional del 2012; II. La omisión legislativa violatoria de la Supremacía Constitucional; III. Ley General de Aguas y Ley de Aguas Nacionales ¿un caso de inactividad legislativa?, y IV. Ley General de Aguas y Ley de Aguas Nacionales ¿un caso de inactividad legislativa?

## **El derecho humano al Agua y la reforma constitucional del 2012**

### *El agua como Derecho Humano*

El problema ambiental en general es un tema delicado que ha preocupado a los diversos sectores en las últimas décadas. El tema del agua en particular se ha replanteado, pues se ha dejado de ver como un recurso renovable e inagotable. Las políticas y acciones del gobierno sobre este tenor se han centrado en la protección y cuidado de este bien preciado en los diversos espacios: mar, ríos, comercio, particulares, etc., así como de su acceso, gestión y tratamiento.

Lo cierto, es que para donde volteemos el agua juega un papel indispensable en la vida de todo ser humano. Como muestra, sabemos que desde nuestra formación en el vientre materno, el agua es indispensable para nuestro desarrollo; todo el cuerpo humano está compuesto por agua -en un 70%-, y en promedio un ser humano debe de ingerir aproximadamente dos litros diarios de este líquido sin dejar pasar más

de seis días sin su consumo, de lo contrario se produciría la muerte por deshidratación.

Así entonces, si tomamos en cuenta lo señalado por la Organización de las Naciones Unidas respecto a los derechos humanos, se entenderá porque el agua es de considerarse como un derecho fundamental:

Los derechos humanos son derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición. Todos tenemos los mismos derechos humanos, sin discriminación alguna. Estos derechos son interrelacionados, interdependientes e indivisibles.<sup>1</sup>

En este sentido, no puede condicionarse, suspenderse o negarse a ninguna persona el acceso a este líquido, sin embargo, de todos es conocido las grandes dificultades que se enfrentan sobre todo los grupos más desprotegidos o marginados para acceder a él, mermando con ello su calidad de vida.

A nivel internacional, la propia Declaración de Derechos Humanos, establece que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure a éste y a su familia la salud, bienestar y en especial alimentación y servicios necesarios.<sup>2</sup> Sin embargo, simplemente en México para 2015, aproximadamente “9 millones de personas carecen de acceso al agua potable (5 millones de ellas en zonas rurales)”<sup>3</sup>, lo cual

- 
1. Organización de las Naciones Unidas (ONU) “¿Qué son los derechos humanos?”, En línea, consultado el 2 de agosto de 2017 en: [http://www.hchr.org.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=448&Itemid=249](http://www.hchr.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=448&Itemid=249)
  2. Artículo 25. ONU. Declaración Universal de los Derechos Humanos, Artículo 25. En línea. Consultado el 2 de agosto de 2017 en: [https://www.ohchr.org/en/udhr/documents/udhr\\_translations/spn.pdf](https://www.ohchr.org/en/udhr/documents/udhr_translations/spn.pdf)
  3. Master, Sididh, “Grupos vulnerables, sin derecho al agua en nueva propuesta del Ejecutivo”, *Coalición de organizaciones mexicanas de derecho al agua*, Febrero 6, 2015. En línea, consultado el 2 de agosto de 2017 en: <http://www.comda.org.mx/grupos-vulnerables-sin-derecho-al-agua-en-nueva-propuesta-del-ejecutivo/>

implica, que, aun siendo un derecho supranacional, este se encuentra muy lejos de garantizarse.

Así, el agua como derecho humano debe comprender todos aquellos servicios que permitan al ser humano tener calidad de vida: alimentación, vestido, vivienda, agua, saneamiento, y por consiguiente garantizar su suministro “tanto en cantidad como en calidad, a fin de satisfacer sus necesidades de consumo personal, como lo son las referentes a beberla y utilizarla para la preparación de sus alimentos y otras cotidianas, como son la, de higiene personal, de limpieza de sus viviendas, etc., así como para evitar las enfermedades asociadas al agua, (deshidratación o infecciones estomacales) y promover mejores condiciones de vida para los habitantes del país.”<sup>4</sup>

Por lo tanto, el Derecho al agua, comprende de manera intrínseca diversos derechos relacionados: “EL DERECHO DE ACCESO, DISPOSICIÓN Y SANEAMIENTO DE AGUA PARA CONSUMO PERSONAL Y DOMÉSTICO EN FORMA SUFICIENTE, SALUBRE, ACEPTABLE Y ASEQUIBLE”<sup>5</sup>, al tiempo que se relaciona de manera directa con otros derechos fundamentales como son: el derecho a la vivienda, la alimentación, a la educación y a la salud.

En noviembre del 2002, el Comité de Derechos Sociales, Económicos y Culturales aprobó la Observación General 15 sobre el derecho al agua, en el cual se definido como “el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico”<sup>6</sup>

---

4. Mendoza Vera, Blanca Alicia, “El agua, un derecho humano en México”, en *Reflexiones para mejorar el marco jurídico de la administración del agua*, IV. Coloquio Jurídico Internacional del Agua, Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), México, 2012, p. 110

5. *Ibíd*em, p. 111.

6. Organización de las Naciones Unidas (ONU) “El derecho al agua”, *Folleto Informativo No. 35*, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, ONU-HABITAT, Organización Mundial de la Salud, New York, NY., 2011, p. 4. En línea, consultado el 2 de agosto de 2017 en: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet35sp.pdf>

Dicha observación, estableció el alcance de este derecho, integrado por los siguientes elementos:

- El suministro de agua para cada persona debe ser continuado y suficiente para cubrir los usos personales y domésticos.
- El agua para el uso personal y doméstico debe ser salubre y aceptable.
- Los servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento deben ser físicamente accesibles.
- Los servicios de agua deben ser asequibles para todos.<sup>7</sup>

Aunado a lo anterior, el Licenciado José Luis Lozano Luna, publicó en 2009 tomando en cuenta lo señalado por la propia Observación 15 antes mencionada, así como lo definido por la Organización Mundial de la Salud, que a fin de resguardar el derecho humano al agua, el Estado de cumplir además con las siguientes obligaciones:

...

-Proveerse tratamiento del agua residual, con el objeto de evitar focos de infección e impulsar el reúso y reciclaje del recurso.

-Debe asegurarse de que no exista violación a éste derecho por terceros, ya sea por acaparamiento o contaminación de las fuentes.

-Expedir legislación que asegure éste derecho, la cual deberá contener los medios de defensa legal para que los gobernados puedan hacerlo valer ante las autoridades administrativas y jurisdiccionales.

-Adoptar una Política Nacional Hídrica que contemple, por lo menos, la conservación del recurso; el suministro, el tratamiento del agua residual; la recarga de acuíferos en combinación de con Planes de Desarrollo Urbano; la optimización del consumo de acuerdo a cada uso (público urbano, agrícola, industrial, etc.); el desa-

---

7. *Ibidem*, pp. 8-11.

rollo de nuevas tecnologías; la comunicación con diversos sectores; la revisión periódica de los avances y objetivos; y los planes de emergencia en caso de desabasto. -Asignar los fondos necesarios para los fines antes señalados.<sup>8</sup>

Es decir, como derecho humano, es claro que su garantía deberá expresarse mediante el aseguramiento del uso, abastecimiento y saneamiento, no sólo para consumo personal sino también doméstico, sin embargo, el Estado deberá garantizar este uso, goce y disfrute permanente mediante las acciones, políticas y legislaciones necesarias, que garanticen la no violación de este derecho ya sea por terceros o por causas naturales o humanas que impidan su ejercicio.

Ahora, si bien antes de la reforma de 2012, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contemplaba en sus artículos 4, 27, 28, 73, 89 y 115, sobre “la explotación de éste recurso natural; a la prohibición de monopolios; a la distribución de facultades para legislar y regular la materia; a su relación con la protección del ambiente; a la competencia para la prestación del servicio de alcantarillado, entre otros;”<sup>9</sup> lo cierto también es que su no inclusión en la Ley suprema no implicaba su desconocimiento, pues además de la propia Declaración de Derechos Humanos y la Observación General No. 15 ya mencionada, existen otros instrumentos internacionales que de alguna forma garantizan el acceso a este derecho, tomado en cuenta como se dijo antes, que es un derecho que se encuentra ligado al cumplimiento de otros derechos fundamentales; así, se encuentran elementos del derecho humano al agua y al saneamiento en los siguientes instrumentos:

- Resolución No. A/RES/64/292, de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 28 de julio de 2010.<sup>10</sup>

---

8. Lozano Luna, José Luis, “Reflexiones sobre el Derecho Humano al Agua”, *Revista Derecho Ambiental y Ecología*, Año 6, No. 33, Centro de Estudios Jurídicos y Ambientales, A.C. Oct-Nov 2009, pp. 47 - 49

9. *Ibidem*, p. 48

10. *Ibidem*, p. 31

- La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, aprobada en 1979 (art. 14 2));
- El Convenio N<sup>o</sup> 161 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre los servicios de salud en el trabajo, aprobado en 1985 (art. 5);
- La Convención sobre los Derechos del Niño, aprobada en 1989 (arts. 24 y 27 3);
- La Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, aprobada en 2006 (art. 28).<sup>11</sup>

Pese a lo anterior, existió el debate sobre la necesidad o no de elevarlo a rango constitucional –además del bloque convencional ya existente–, pensando sobre todo en los alcances e implicaciones que ello tendría, a decir de Alejandro Ferro Negrete:

Y es que el reconocimiento del agua como un derecho humano en los sistemas jurídicos, implica para los Estados retos muy alto alcance por lo siguiente: 1) su fuente primaria se encontraría en el derecho internacional; 2) las limitaciones existentes de uso y aprovechamiento establecidas en las legislaciones internas tendrían que suprimirse; 3) los gobiernos tendrían que garantizar el acceso equitativo y suficiente del agua a todos los habitantes, y 4) los gobiernos también asumirían la obligación de garantizar a futuro ese acceso al agua equitativa y suficiente a generaciones actuales y venideras.<sup>12</sup>

Y ciertamente los dos últimos puntos sería los más complicados, si a la fecha y pese a las disposiciones nacionales e internacionales para su protección, el agua sigue siendo desperdiciada, contaminada por

---

11. Organización de las Naciones Unidas (ONU) “El derecho al agua”, Ob. Cit., p. 5

12. Ferro Negrete, Alejandro, “El acceso al agua como derecho humano”, *Revista Derecho Ambiental y Ecología*, Año 6, No. 33, Centro de Estudios Jurídicos y Ambientales, A.C. Oct-Nov 2009, pp. 57 – 59.

la sociedad en general, desatendida, inequitativamente suministrada, sin tratamiento y aprovechada por el Estado para la corrupción, por lo tanto, tener que asumir esa obligación por parte del Estado, conllevaría no sólo a la movilización de la maquinaria legislativa, sino a toda una reingeniería en el sistema social, cultural, político y económico del país, por lo que su inclusión como derecho fundamental, es para todos la oportunidad de dar este paso.

*El Derecho Humano al Agua consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

Derivado de los múltiples debates en torno a este reconocimiento, de lo establecido en los diversos instrumentos internacionales, pero sobre todo de la Observación No. 15, el 28 de abril de 2011 la Comisión de Puntos Constitucionales aprobó el Dictamen que modifica diversos preceptos de la Constitución, y que culminó con la reforma constitucional aprobada el 18 de enero de 2012 y publicada en el DOF el 08 de febrero del mismo año<sup>13</sup>, la cual modifica el párrafo quinto y adiciona el sexto, del artículo 4º de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se reconoce como tal el Derecho Humano al Agua<sup>14</sup>, derecho que, además, conlleva no sólo el reconocimiento de su importancia para el consumo humano, sino también, su implicación como base garantista de otros tantos derechos ya mencionados, como la vida y la salud.<sup>15</sup>

La reforma en cuestión quedó como sigue:

Artículo 4º.- ...

...

---

13. Véase [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5232952&fecha=08/02/2012](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5232952&fecha=08/02/2012)

14. Mendoza Vera, Blanca Alicia, *Ob. Cit.*, p. 110

15. Pérez Carreón, David Alejandro, "Hacia una ley general de aguas", en *Reflexiones para mejorar el marco jurídico de la administración del agua*, IV. Coloquio Jurídico Internacional del Agua, Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), México, 2012.pp. 370 - 371

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley.

Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines.

Para el cumplimiento de tal reforma, se estableció en el artículo tercero transitorio que el Congreso de la Unión, contaría con un plazo de 360 días para emitir la Ley General de Aguas correspondiente. Recordemos que de conformidad con el artículo 73 fracción XVII, es facultad de este Congreso, dictar leyes –entre otras cuestiones– sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal.

En el 2015, las Comisiones Unidas de Agua Potable y Saneamiento, y de Recursos Hidráulicos, presentaron un proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Aguas<sup>16</sup>, la cual sigue sin avanzar. Sin embargo, el tema por diversos sectores de la sociedad se considera sensible y por tanto necesario de discutir más allá de los tintes políticos que ello pueda implicar. La propuesta contempla los siguientes puntos importantes<sup>17</sup>:

- 
16. LXII Legislatura, Cámara de Diputados. “Dictamen en sentido positivo que presentan las Comisiones Unidas de Agua Potable y Saneamiento y de Recursos Hidráulicos de la, Cámara de Diputados, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Aguas”, Gaceta Parlamentaria, Año XVIII, Número 4228-II. México. 5 Marzo de 2015. En línea, consultado el 27 de julio de 2017 en <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2015/mar/20150305-II.pdf>
  17. Jaramillo Abraham, “11 puntos para entender la propuesta de Ley General de Aguas”, Planeta CNN, Lunes, 09 de marzo de 2015. Consultado el 26 de marzo de 2016 en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2015/03/09/11-puntos-para-entender-la-propuesta-de-ley-general-de-aguas>

1. Coordinación entre las autoridades federales, estatales y municipales.
2. Normatividad del derecho humano al agua para conceptualizar los elementos de éste (derecho al acceso, disposición y saneamiento, suficiente, salubre, aceptable y asequible).
3. Derecho a la información en materia de recursos hídricos, que busca la participación de los mexicanos a través de los llamados Consejos de Cuenca.
4. La creación de un órgano para la regulación y prestación de servicio.
5. La concesión de explotación de aguas, estableciendo reglas para su otorgamiento, prórroga, transmisiones, derechos y obligaciones de concesionarios, suspensión, extinción y revocación de los títulos de concesión.
6. Priorización del uso del agua doméstica, pública urbana y la conservación ecológica.
7. Conocimiento y protección de los recursos hídricos, tendientes a prevenir y controlar la contaminación de aguas nacionales, así como remediar los efectos adversos que la contaminación genere en salud y ambiente.
8. Desastres y emergencias, tendiente a implementar medidas para reducir riesgos, así como prevenir y mitigar efectos de los fenómenos hidrometeorológicos.
9. Financiamiento del sector de recursos hídricos, la cual contempla cambio en las tarifas para la recaudación de más fondos.
10. Infracciones, medidas y sanciones, con el objetivo de hacer cumplir sus determinaciones, contempla un catálogo de conductas que ameritan sanción.

Sin embargo, se consideró por diversos sectores académicos, sociales e inclusive hasta políticos, que el documento en cuestión requiere una amplia revisión y discusión, pues a pesar del discurso, existen temas omisos o poco claros que requieren atención, tales como la existencia de la biodiversidad existente en las aguas concesionadas, el cambio de tarifas por usos del recurso hídrico o la facultad para la concesión de la explotación de aguas, temas sin lugar a dudas discutidos en todos y

cada uno de los foros realizados desde el 2012 en diversas instituciones de educación superior, incluyendo la Universidad de Guadalajara.

## **La omisión legislativa violatoria de la Supremacía Constitucional**

La soberanía de una nación, se encuentra salvaguardada mediante su norma suprema, de la que se reconoce la fuerza normativa y vinculante que tiene respecto de sus disposiciones con el demás sistema jurídico. La integración de la Constitución, además de contemplar los principios y valores sobre los cuales deberá tutelar, establece el poder político que habrá de regir al Estado, los órganos en que habrá de distribuirse, así como sus facultades y límites, además de regular la relación entre el Estado y la sociedad, así como la declaración de derechos fundamentales y sus garantías que toda autoridad e individuos en general deberán respetar, garantizar, proteger y salvaguardar<sup>18</sup>, lo cual implica, el cumplimiento y desarrollo de un verdadero Estado de derecho.

Ahora bien, el funcionamiento y en general la regulación de los órganos e instituciones consagrados en la Constitución, requieren para su ejercicio y eficacia, del desarrollo normativo secundario, por lo que será la propia constitución la que establezca precisamente ésta obligación del legislador como lo señala Báez Silva, “*en qué ocasiones el legislador tiene el deber de legislar atendiendo a las características de las normas constitucionales, de cuyo dictado se desprenderá si ordenan o autorizan su desarrollo normativo*”<sup>19</sup>, cuyo incumplimiento implicará una inconstitucionalidad expresa.

En virtud de lo anterior, estamos conscientes que toda inconstitucionalidad implica una oposición o incumplimiento a la ley, que genera

---

18. Artículo 1º. Constitucional

19. Báez Silva, Carlos, *La inconstitucionalidad por omisión legislativa en México*, Porrúa, México, 2009, p. 18.

una ruptura en la salvaguarda del Estado de derecho, tal y como la concibe Rangel<sup>20</sup> a todos los actos, leyes, decretos o resoluciones que se aparten de sus normas o las contradigan, así, la inconstitucionalidad por omisión no es exclusiva del órgano legislativo, sino existen diversas facetas de ésta inconstitucionalidad de acuerdo con el órgano que la infringe (Administrativa, Judicial, Legislativa)

Además de Carlos Báez Silva, otros autores que se refieren específicamente a la omisión legislativa, como Javier Tajadura Tejeda<sup>21</sup>, Fernández Rodríguez<sup>22</sup> y Rangel Hernández Laura, ésta última quien la define como:

La violación constitucional que se presenta por la falta de emisión total o parcial, de normas secundarias de desarrollo constitucional, que son necesarias para que las normas constitucionales sean eficaces; o bien de aquellas que se requieran para la adecuación de la legislación secundaria a nuevos contenidos constitucionales, cuya expedición es ordenada por la propia norma fundamental y cuya omisión igualmente impide su eficacia plena.<sup>23</sup>

Existen varios conceptos de acuerdo al acuerdo que se consulte, sin embargo, por el momento tomaremos como base la anterior definición de la cual se desprenden –y que coinciden con los temas autores– elementos indispensables para que se configure una inconstitucionalidad por omisión legislativa: la falta de un desarrollo normativo, el mandato

- 
20. Rangel Hernández, Laura, “*La inconstitucionalidad por omisión legislativa*”, Porrúa, México, 2009, p. 26.
  21. Tajadura Tejeda, Javier, “Inconstitucionalidad por omisión y Derechos Sociales”, en Carbonell, Miguel (Coord.), *En busca de las normas ausentes. Ensayos sobre la inconstitucionalidad por omisión*, 2da. Edición, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2007.
  22. Fernández Rodríguez, José Julio, “Inconstitucionalidad por omisión,” en Carbonell, Miguel (Coord.), *En busca de las normas ausentes. Ensayos sobre la inconstitucionalidad por omisión*, 2da. Edición, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2007, p. 13.
  23. Rangel Hernández, Laura “Justicia para adolescentes e Inconstitucionalidad por omisión legislativa”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2013, p. 49.

constitucional de realizar una acción, la falta de eficacia y el transcurso del tiempo.

En el caso de la temporalidad, no es de considerarse relevante, toda vez que el centro de atención no es precisamente cuanto tiempo ha pasado sin el desarrollo normativo, sino de los efectos que éste produce, toda vez que en el caso de mandatos expresos, donde se establece una temporalidad para desarrollar la norma reglamentaria, como el caso de la Ley General de Aguas, la inconstitucionalidad atendiendo a la temporalidad, implicaría que cinco años sin su expedición, es claramente un periodo excesivamente largo, sin embargo, pueden pasar cinco, diez, quince años y no producir ninguna violación, mientras que en otro momento, puede ser que al día siguiente de haber vencido el término constitucional para su expedición, se produzca una violación por la falta de la norma reglamentaria que permita dar eficacia a la Constitución.

El desarrollo normativo, puede provenir de una armonización, ya sea por reformas estructurales o bien por ampliación y reconocimiento de derechos fundamentales, tal es el caso, del derecho al agua reconocido por el artículo 4º constitucional.

Por su parte el mandato constitucional implica una orden de ejercicio obligatorio por parte del poder constituyente, de desdoblar la norma constitucional en la legislación secundaria necesaria para hacerla efectiva, lo que nos lleva al siguiente punto, la eficacia, la cual se vulnera al generarse situaciones contrarias a la cual fue la voluntad soberana del pueblo, es decir, trae como consecuencia una inconstitucionalidad, tal y como lo señala Ignacio Villaverde Menéndez<sup>24</sup>:

---

24. Villaverde, Ignacio, *La inconstitucionalidad por omisión. Un nuevo reto para la justicia constitucional*, citado por Báez Silva, Carlos, *La Inconstitucionalidad por omisión ...*, Ob. Cit., p. 19.

El silencio del legislador sólo se transforma en una omisión contraria a la Constitución... si el legislador con su silencio desplaza al pueblo soberano y se transforma en poder constituyente, es decir, si con su silencio altera el contenido normativo de la Constitución. Y esa transformación sólo tiene lugar cuando la norma constitucional, es decir, la voluntad normativa del pueblo soberano, ha decidido que determinada realidad se configure jurídicamente de cierta forma y el legislador con su silencio crea situaciones contrarias a lo querido por el soberano. Si se dan todas estas circunstancias, el silencio del legislador se convierte en una omisión inconstitucional, que puede desembocar en una declaración de inconstitucionalidad por omisión.<sup>25</sup>

En palabras de Báez Silva las consecuencias a que se refiere la inactividad o silencio legislativo, es “... *una situación jurídica concreta contraria a la constitución.*”<sup>26</sup>

Ahora bien, para entender el tipo de inconstitucionalidad a la nos enfrentamos, es importante identificar las diversas formas que se puede violentar la armonización legislativa, por un lado como señala Laura Rangel<sup>27</sup> esta puede ser causa de una reforma constitucional en su aspecto orgánico o bien, por el reconocimiento o ampliación de los derechos fundamentales.<sup>28</sup>

Lo anterior vierte vital importancia, en razón de cómo se encuentra dividida la constitución, una parte orgánica que contiene la organización y funcionamiento de Estado, y una parte dogmática integrada por los derechos humanos y sus garantías. Por lo tanto, en el primer caso, la

---

25. Villaverde, Ignacio *La inconstitucionalidad por omisión. Un nuevo reto para la justicia constitucional*, citado por Tajadura Tejada, Javier, *Ob. Cit.*, p. 276.

26. Báez Silva, Carlos, *La Inconstitucionalidad por omisión ...*, *Ob. Cit.*, p. 19.

27. Rangel Hernández, Laura, *Ob. Cit.*, p. 39

28. Rangel Hernández, Laura “Justicia para adolescentes e Inconstitucionalidad por omisión legislativa”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2013, p. 49, en Rangel Hernández, Laura, *Inconstitucionalidad por Omisión legislativa. Teoría general y su control jurisdiccional en México*. México, Porrúa-Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2009.

ausencia del andamiaje legal que permita la operación de Estado, nos encontramos ante una omisión de tipo reglamentaria que vulnera un derecho constitucional; mientras que, en caso de la ausencia de normas relacionadas a los derechos humanos, nos encontraríamos incluso ante una omisión de tipo convencional, al ser una omisión que vulnera un derecho fundamental.

En cuanto a la segunda tipología, encontramos las omisiones absolutas y relativas, donde la primera implica la inexistencia total de la norma legal ordenada por el precepto constitucional; mientras que, en el segundo caso, si bien si se encuentra la norma legal ordenada, esta es deficiente o incompleta.<sup>29</sup>

Al final de cuentas, cualquiera que sea la tipología en la que cae la omisión en la que recae la inactividad del legislador, la importancia sigue siendo los efectos perfectos que esta ausencia produce y como lo resuelve el órgano operador.

### **Ley General de Aguas y Ley de Aguas Nacionales ¿un caso de inactividad legislativa?**

Como ya se señaló, el artículo Tercero Transitorio del Decreto de reforma al artículo 4º constitucional, estableció como fecha para que el Congreso de la Unión emitiera a más tardar el 2 de febrero de 2013 la Ley General de Aguas, cuyo objetivo sería “definir, las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos y para establecer la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines y para garantizar desde luego, el derecho humano de acceso al agua para consumo personal y doméstico.”.<sup>30</sup> Sin embargo, a seis años de cumplido el plazo establecido en la reforma, la emisión de la Ley General de Aguas sigue pendiente.

---

29. Báez Silva, Carlos, “*La Inconstitucionalidad por omisión ...*”, *Ob. Cit.*, p. 40

30. Mendoza Vera, Blanca Alicia, *Ob. Cit.*, p. 116

Ahora bien, pese a que la reforma en cuestión ordena la emisión de una nueva Ley, lo cierto es que ya existe una desde el 1º de diciembre de 1992 cuando se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Aguas Nacionales, misma que se encuentra vigente hasta la fecha y de la cual, inclusive, se han llevado a cabo desde el 2012, diversas reformas. .

¿Qué significa lo anterior?, bueno, que quizá la inactividad legislativa respecto al mandato constitucional de expedir la Ley General de Aguas se debe precisamente a la existencia de la anterior ley, sin embargo, ¿la adecuación de la anterior Ley de Aguas Nacionales reemplaza la obligación de expedir la Ley General de Aguas según la reforma constitucional del 2012?

Efectivamente como señala Blanca Alicia Mendoza<sup>31</sup>, la reforma en comento tiene vigencia plena, se haya o no expedido la nueva ley de aguas. Más aún, siendo un derecho fundamental su aplicación debe ser directa, independientemente del desarrollo normativo como ya se ha señalado con antelación, por el simple hecho de estar consagrado en nuestra carta magna y en los instrumentos internacionales de los cuales México es parte.

De pensar lo contrario, señala la autora “se estaría en presencia de una omisión legislativa que ya no es constitucionalmente admisible, por lo que las autoridades competentes tendrías que llevar a cabo las acciones necesarias para garantizar su cumplimiento, en tanto derecho humano del que deben gozar todas las personas que se encuentren en nuestro país”.<sup>32</sup>

Sin embargo, en el caso que nos ocupa, como ya se mencionó se encuentra vigente la Ley de Aguas Nacionales, lo que de alguna forma, implica garantizar el derecho humanos al agua mediante su aplicación, “pues en ella, se contienen avances significativos al efecto, como lo

---

31. Ídem.

32. *Ibidem*, p. 116.

son los Principios de Política Hídrica y disposiciones específicas, que aunque deben precisarse, reconocen la prelación en primer lugar del uso del agua para consumo humano y doméstico (Art. 14-Bis 5 y DÉCIMO QUINTO TRANSITORIO del DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Aguas Nacionales, Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de abril de 2004), regulan el tema de asignaciones y los demás usos del agua.”<sup>33</sup> Por lo tanto, la determinación es conocer sí aun así, nos encontramos ante un caso de inconstitucionalidad legislativa.

Para tal efecto, empezaremos analizando los elementos que configuran la inconstitucionalidad por omisión legislativa:

- a. La existencia de un mandato constitucional de ejercicio obligatorio para realizar determinada acción.
- b. La falta de desarrollo normativo que hace ineficaz la constitución
- c. El transcurso de la temporalidad establecida en la propia constitución para el desdoblamiento normativo.

### *La existencia de un mandato constitucional de ejercicio obligatorio para realizar determinada acción*

La reforma al artículo 40 constitucional de fecha 18 de febrero del 2012 en materia de aguas nacionales, establece en sus artículos transitorios:

Primero.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo.- El Congreso de la Unión, contará con un plazo de 180 días para incorporar las disposiciones relativas al derecho a un medio ambiente sano y las responsabilidades por el daño y deterioro ambiental.

Tercero.- El Congreso de la Unión, contará con un plazo de 360 días para emitir una Ley General de Aguas.

---

33. *Ibidem*, p. 117.

De lo anterior, dos plazos cobran importancia. El primero, correspondiente al segundo transitorio, de 180 días para incorporar las disposiciones relativas al derecho a un medio ambiente sano y las responsabilidades por el daño y deterioro ambiental, sin embargo, no dice dónde se debe incorporar, suponemos entonces al no ser específica, que se refiere a la única ley existente, la Ley de Aguas Nacionales de 1999.

El segundo término, establecido en el tercer artículo transitorio, que señala concretamente que el Congreso de la Unión, contará con un plazo de 360 días para emitir la Ley General de Aguas correspondiente, lo que sin lugar a dudas se traduce en un mandato de carácter obligatorio, es decir, al señalar “contará” se le está ordenando al Congreso la emisión de la ley en el término señalado en el mismo, caso contrario sería que se hubiera señalado “podrá” “tiene la potestad”, “está en aptitud”, etc., lo que implicará una facultad discrecional para realizar el mandato.

Ahora bien, recordemos que de conformidad con el artículo 73, fracción XVII, es facultad de este Congreso, dictar leyes –entre otras cuestiones– sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal, esta facultad junto con lo establecido por el artículo 27 que, entre otras cuestiones, declara propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en los términos del Derecho Internacional, las aguas marinas interiores, lagunas, esteros, lagos, ríos, lagunas, causes, manantiales, así como cualquier otra no incluida. Asimismo, señala el tercer párrafo del numeral antes mencionado, la facultad para dictar “las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico;...”.

Por su parte, el artículo 115, fracción III constitucional, otorga al Municipio las funciones y servicios públicos de “Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;”.

Si bien, los artículos transitorios en cuestión señalan la obligación tanto de incorporar en la normatividad correspondiente las disposiciones relativas al derecho a un medio ambiente sano y las responsabilidades por el daño y deterioro ambiental, como de dictar la Ley General de Aguas, atribución que definitivamente en virtud del artículo 27 constitucional le corresponde a la federación, sin embargo, al tener el municipio la responsabilidad de proveer los servicios de agua potable, alcantarillado, drenaje y tratamiento de aguas residuales, nos encontramos ante una facultad concurrente, cuando menos sobre aquella a que se refiere a incorporar las disposiciones relativas al derecho a un medio ambiente sano, por lo tanto, se emita o no en el término establecido la Ley General de Aguas, ninguno de los tres niveles –federación, estados y municipios– están exentos de garantizar a toda persona “... el acceso, disposición y saneamiento del agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. ...”.<sup>34</sup>

Así que al señalar que “El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios.”,<sup>35</sup> existe una obligación tácita para que emita la ley que hagan efectivas estas atribuciones de manera concurrente.

### *La falta de desarrollo normativo que hace ineficaz la constitución*

Como se ha mencionado, a la fecha –abril de 2019– no se ha decretado la Ley General de Aguas ordenada, sin embargo, ello no implica que no exista un desarrollo normativo o bien, que la ausencia de tal ley haga ineficaz la constitución.

Previo a continuar, es preciso determinar a que nos referimos con volver ineficaz la constitución. Siguiendo a la Dra. Carla Huerta Ochoa,

---

34. Artículo 4º. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

35. Ídem.

el término *eficacia* puede ser entendido en diversos sentidos, “...puede hablarse de la obligatoriedad de las normas, de su aceptación, de la capacidad del Estado para ejecutar las sanciones e incluso de la operatividad de las normas ya sea que requieran o no de su desarrollo posterior (indirecta o directa respectivamente), y hasta de su capacidad derogatoria.”<sup>36</sup> Para el caso que nos ocupa, nos referiremos a este término desde la perspectiva de *operatividad*, es decir, la constitución para ser *eficaz* (*operativa*) requiere el desarrollo posterior de una norma secundaria que la haga vigente para mantener el orden y resolver las controversias que surjan.<sup>37</sup>

Al no permitir con esta vigencia, la falta de desarrollo normativo secundario se puede volver un acto inconstitucional, como señala la Dra. Huerta, “en la medida en que los derechos fundamentales son restringidos o su ejercicio es impedido,”<sup>38</sup>. Así, la consecuencia jurídica que se busca por la falta de este despliegue normativo secundario, es la inconstitucionalidad por la falta de eficacia de la constitución, al limitar o impedir el ejercicio de un derecho fundamental, en el caso que nos ocupa, el derecho humano al agua.

Por lo tanto, si bien, efectivamente no se ha decretado la Ley General de Aguas, lo que habrá que revisar si el desarrollo normativo que permita salvaguardar el derecho humano reconocido por el artículo 40 constitucional, fue debidamente desarrollado en la Ley Nacional de Aguas, vigente hasta la fecha. Para tal efecto, determinar si el derecho humano al agua queda debidamente salvaguardado en la ley vigente, el análisis deberá partir de identificar si las garantías incorporadas en el artículo 4º se encuentran incorporadas en la ley reglamentaria, de tal manera que respondan el derecho humano al agua:

---

36. Huerta Ochoa, Carla. “Conflictos normativos”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2012, p. 38.

37. *Ibidem*, p. 33.

38. *Ibidem*, p. 218.

1. Definir las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos.
2. Establecer la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios.
3. Incluir la participación ciudadana para la consecución de dichos fines.

Tomando en cuenta lo anterior, de la revisión de la Ley Nacional de Aguas encontramos lo siguiente en la Tabla 1.

Como se observa de la primera garantía, la Ley Nacional de Aguas no cuenta dentro de su articulado, disposición alguna que desarrolle las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos. Es decir, el derecho al acceso, disposición y saneamiento del agua para consumo personal y doméstico es un derecho fundamental consagrado en el artículo 4º, sin embargo para que este pueda ser suficiente, salubre, aceptable y asequible, tal y como en el mismo se establece, el Estado debería garantizar que esto sea real para toda la población, lo cual, sin la definición de la bases reglamentarias y una política pública adecuada, lo que se tiene como resultado es lo que reporta el INEGI en 2018 al Sol de México “Más de 44 millones de mexicanos no tienen en sus hogares dotación diaria de agua,...”<sup>39</sup>, según dicha fuente, “De los 32 millones 925 mil hogares que se tienen contabilizados, en 22 millones 428 mil (68%), se cuenta con dotación diaria de agua, mientras que en el resto (10 millones 497 mil, el suministro es irregular y en muchos casos no hay.”<sup>40</sup>

---

39. Durán, Alejandro, “INEGI asegura que 44 millos de mexicanos se encuentran sin agua en sus hogares”, *El Sol de México*, Sección Finanzas, Miércoles 21 de marzo de 2018. Consultado en línea el 27 de abril de 2019: <https://www.elsoldemexico.com.mx/finanzas/inegi-asegura-que-44-millones-de-mexicanos-se-encuentran-sin-agua-1371424.html>

40. Ídem.

**Tabla 1.**

<p>Garantía del Art. 4º Constitucional</p>	<p>Ley Nacional de Aguas</p>
<p>Definir las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos</p>	
<p>Establecer la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios.</p>	<p style="text-align: center;">Capítulo III Comisión Nacional del Agua</p> <p>ARTÍCULO 9. “La Comisión” es un órgano administrativo desconcentrado de “la Secretaría”, que se regula conforme a las disposiciones de esta Ley y sus reglamentos, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de su Reglamento Interior.</p> <p>...</p> <p>Son atribuciones de “la Comisión” en su Nivel Nacional, las siguientes:</p> <p>...</p> <p>X. Apoyar, concesionar, contratar, convenir y normar las obras de infraestructura hídrica que se realicen con recursos totales o parciales de la federación o con su aval o garantía, en coordinación con otras dependencias y entidades federales, con el gobierno del Distrito Federal, con gobiernos de los estados que correspondan y, por medio de éstos, con los gobiernos de los municipios beneficiados con dichas obras, en los casos establecidos en la fracción anterior;</p> <p>...</p> <p>XIII. Fomentar y apoyar los servicios públicos urbanos y rurales de agua potable, alcantarillado, saneamiento, recirculación y reúso en el territorio nacional, para lo cual se coordinará en lo conducente con los Gobiernos de los estados, y a través de éstos, con los municipios. Esto no afectará las disposiciones, facultades y responsabilidades municipales y estatales, en la coordinación y prestación de los servicios referidos;</p> <p>...</p> <p>XXV. Celebrar convenios de coordinación con la Federación, el Distrito Federal, estados, y a través de éstos, con los municipios y sus respectivas administraciones públicas, así como de concertación con el sector social y privado, y favorecer, en el ámbito de su competencia, en forma sistemática y con medidas específicas, la descentralización de la gestión de los recursos hídricos en términos de Ley;</p> <p>...</p>

<p>Incluir la participación ciudadana para la consecución de dichos fines</p>	<p style="text-align: center;">Capítulo V Organización y Participación de los Usuarios y de la Sociedad</p> <p>ARTÍCULO 14. En el ámbito federal, “la Comisión” acreditará, promoverá y apoyará la organización de los usuarios para mejorar el aprovechamiento del agua y la preservación y control de su calidad, y para impulsar la participación de éstos a nivel nacional, estatal, regional o de cuenca en los términos de la presente Ley y sus reglamentos.</p> <p>ARTÍCULO 14 BIS. “La Comisión”, conjuntamente con los Gobiernos de los estados, del Distrito Federal y de los municipios, los organismos de cuenca, los consejos de cuenca y el Consejo Consultivo del Agua, promoverá y facilitará la participación de la sociedad en la planeación, toma de decisiones, ejecución, evaluación y vigilancia de la política nacional hídrica.</p> <p>Se brindarán apoyos para que las organizaciones ciudadanas o no gubernamentales con objetivos, intereses o actividades específicas en materia de recursos hídricos y su gestión integrada, participen en el seno de los Consejos de Cuenca, así como en Comisiones y Comités de Cuenca y Comités Técnicos de Aguas Subterráneas. Igualmente se facilitará la participación de colegios de profesionales, grupos académicos especializados y otras organizaciones de la sociedad cuya participación enriquezca la planificación hídrica y la gestión de los recursos hídricos.</p> <p>Para los efectos anteriores, “la Comisión”, a través de los Organismos de Cuenca y con apoyo en los Consejos de Cuenca:</p> <p>I. ...;</p> <p>II. ...;</p> <p>III. Proveerá los espacios y mecanismos para que los usuarios y la sociedad puedan:</p> <p>a. Participar en los procesos de toma de decisiones en materia del agua y su gestión;</p> <p>b. Asumir compromisos explícitos resultantes de las decisiones sobre agua y su gestión, y</p> <p>c. Asumir responsabilidades directas en la instrumentación, realización, seguimiento y evaluación de medidas específicas para contribuir en la solución de la problemática hídrica y en el mejoramiento de la gestión de los recursos hídricos;</p> <p>IV. ..., y</p> <p>V. ....</p>
---	--

Elaboración propia.

Es decir, al final el derecho humano al agua aún reconocido a nivel constitucional, no cuenta con los mecanismos para ser cuando menos suficiente, ya no digamos salubre, aceptable y asequible para todos los mexicanos.

Para la segunda de las garantías, la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, para asegurar el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, la Ley de Aguas Nacionales otorga atribuciones a la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, quien se coordinará a nivel federal con las entidades federativas, y a través de los gobiernos de los estados con los municipios para llevar a cabo las siguientes acciones:

- Apoyar, concesionar, contratar, y normar las normas de infraestructura hídrica.
- Fomentar y apoyar los servicios públicos urbanos y rurales, de agua potable, alcantarillado, saneamiento, recirculación y reúso.
- Celebrar convenios para favorecer la descentralización de la gestión de recursos hídricos.
- Promover y facilitar la participación de la sociedad en la planeación, toma de decisiones, ejecución, evaluación y vigilancia de la política nacional hídrica.

Por lo tanto, el Estado garantiza a través de la CONAGUA, que esta participación entre Federación, entidades federativas y municipios se realice, sin embargo, tal y como se señaló por la Dra. Gutiérrez Nájera y su Cuerpo Académico, si bien en el último Plan Hídrico Nacional (PNH) 2013-2018 se reconoce el derecho humano al agua, en concordancia con la reforma constitucional del 2012, lo cierto, es que al señalar que el “municipio enfrenta un reto enorme para proveer a la población de los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales, y cumplir con el derecho huma-

no al agua,...”<sup>41</sup>, la política pública no se encuentra emparejada con la norma constitucional y legal, lo que sin duda en la práctica ocasiona problemas de competencia, pero sobre todo de eficacia en la norma.

Finalmente, la garantía de incluir la participación ciudadana compete también a la “Comisión”, quien promoverá y apoyará la organización de la sociedad para mejorar el aprovechamiento del agua, la preservación, el control de su calidad, así como impulsar su participación a nivel nacional, estatal, regional o de cuenca. Para tal efecto, proveerá los espacios y mecanismos para asegurar dicha participación de conformidad con lo establecido por la fracción III del artículo 14 BIS.

Ahora bien, aunado a lo anterior, existe otro elemento indispensable para determinar si la Ley de Aguas Nacionales vigente, cumple como desarrollo normativo que permita salvaguardar el derecho humano reconocido por el artículo 4º constitucional: la mención específica de ser reglamentaria del artículo constitucional en cuestión, y segundo, la revisión de las reformas realizadas con posterioridad a la reforma constitucional, que permitan hacer eficaz la norma constitucional.

Al respecto, la Ley de Aguas Nacionales es clara en su artículo 1º al señalar que ésta es reglamentaria del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de aguas nacionales, que si bien, su objeto es regular su explotación, uso o aprovechamiento, su distribución y control, así como la preservación de la cantidad y calidad que permite lograr su desarrollo integrar sustentable, lo cierto es que su finalidad queda limitada al no garantizar de forma suficiente, salubre, aceptable y asequible, el acceso, disposición y saneamiento del agua tanto para el consumo personal como doméstico.

---

41. PNH, 2013-2018, p. 69, citado en Gutiérrez Nájera Raquel, et al., “Derecho Humano al agua y al saneamiento: apuntes para su reglamentación, Resultado del proyecto de investigación *La ley de aguas nacionales que el país necesita*, aprobado por PRODEP, Cuerpo Académico UDG-CA-794, Centro Universitario de Tonalá, Universidad de Guadalajara, 2017, p. 5

*El transcurso de la temporalidad establecida en la propia constitución para el desdoblamiento normativo*

El último elemento para determinar una inconstitucionalidad por omisión legislativa, es más que obvia, toda vez que como ya se mencionó, el artículo tercero transitorio, establece un plazo para el Congreso de la Unión, de 360 días para emitir la Ley General de Aguas correspondiente, es decir, un año para emitir la norma secundaria que haga efectiva la norma constitucional.

Al 2019, han pasado seis años sin que el Poder Legislativo cumpla con su obligación de desdoblar la reforma constitucional en la norma secundaria que permita su eficacia, es decir, la inactividad legislativa configura la inconstitucionalidad por omisión, no sólo por el excesivo transcurso del tiempo, sino principalmente por la ineficacia en su envuelve a la constitución a no poder hacerla efectiva.

## **Conclusiones**

1. El derecho humano al agua ha recobrado nueva importancia a nivel mundial y su inclusión en el artículo 4º de la Carta Magna implica una obligación por parte del Estado para garantizar su acceso, protección, gestión y tratamiento, para uso personal y doméstico, de manera suficiente, salubre, aceptable y asequible para toda la población.
2. A casi seis años de elevarlo a rango constitucional y pese a su regulación a nivel convencional, la legislación interna no ha desdoblado la norma necesaria para garantizar el uso equitativo y suficiente para toda la población, haciéndola inconstitucional al no contar con los mecanismos eficaces para demandar al Estado de su obligación.
3. Pesé a los Foros académicos y profesionales donde se ha discutido la problemática, así como la propuesta de decreto que siguen en las Comisiones Unidas de Agua Potable y Saneamiento desde el 2015,

la aprobación de la Ley General de Aguas reglamentaria del artículo 4º constitucional sigue sin ser expedida, configurándose con ello una inconstitucionalidad por omisión legislativa, en virtud de los elementos que la configuran: la existencia del mandato constitucional de ejercicio obligatorio; la falta de desarrollo normativo que hace ineficaz la constitución y el transcurso del tiempo que le fue concedido para desarrollar la norma reglamentaria.

4. La Ley de Aguas Nacionales vigente si bien, incorpora lineamientos para cumplir con dos de las garantías que el Estado debe cumplir de conformidad con lo establecido por el artículo 4º constitucional: establecer la participación de la Federación, entidades federativas y los municipios, e incluir la participación ciudadana, en lo que respecta a definir las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, los cuales son indispensables para garantizar el derecho humano al agua tanto como uso personal y doméstico, y no sólo regular la explotación, uso o aprovechamiento de dichas aguas, su distribución y control, así como la preservación de su cantidad y calidad para lograr su desarrollo integral sustentable de conformidad con el artículo 27 constitucional.
5. En virtud de lo anterior, es claro que la adecuación a la Ley de Aguas Nacionales no reemplaza la obligación de expedir la Ley General de Aguas ordenada mediante la reforma constitucional del 2012, configurándose así una omisión legislativa de tipo “relativa”, en virtud de que la existencia de la primera es incompleta de conformidad con las garantías que el Estado debe regular para asegurar el derecho humano de la población.
6. De igual manera, la inactividad del legislador, cae en una omisión de tipo convencional, al vulnerar un derecho fundamental consagrado además de la Declaración de los Derechos Humanos, de la Observa-

ción General No. 15 del Comité de Derechos Sociales, Económicos y Culturales.

## **Bibliografía**

- Báez Silva, Carlos (2009). *La inconstitucionalidad por omisión legislativa en México*, Porrúa, México.
- Durán, Alejandro (2018). “INEGI asegura que 44 millos de mexicanos se encuentran sin agua en sus hogares”, *El Sol de México*, Sección Finanzas, Miércoles 21 de marzo de 2018. Consultado en línea el 27 de abril 2019: <https://www.elsol-demexico.com.mx/finanzas/inegi-asegura-que-44-millones-de-mexicanos-se-encuentran-sin-agua-1371424.html>
- Fernández Rodríguez, José Julio (2007). “Inconstitucionalidad por omisión,” en Carbonell, Miguel (Coord.), *En busca de las normas ausentes. Ensayos sobre la inconstitucionalidad por omisión*, 2da. Edición, México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Ferro Negrete, Alejandro (2009). “El acceso al agua como derecho humano”, *Revista Derecho Ambiental y Ecología*, Año 6, No. 33, Centro de Estudios Jurídicos y Ambientales, A.C.
- Gutiérrez Nájera Raquel, et al. (2017). “Derecho Humano al agua y al saneamiento: apuntes para su reglamentación, Resultado del proyecto de investigación *La ley de aguas nacionales que el país necesita*, aprobado por PRODEP, Cuerpo Académico UDG-CA-794, Centro Universitario de Tonalá: Universidad de Guadalajara.
- Huerta Ochoa, Carla (2012). “Conflictos normativos”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México.
- Jaramillo Abraham (2015). “11 puntos para entender la propuesta de Ley General de Aguas”, *Planeta CNN*, Lunes, 09 de marzo de 2015. Consultado el 26 de marzo de 2016 en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2015/03/09/11-puntos-para-entender-la-propuesta-de-ley-general-de-aguas>

- Lozano Luna, José Luis (2009). “Reflexiones sobre el Derecho Humano al Agua”, *Revista Derecho Ambiental y Ecología*, Año 6, No. 33, Centro de Estudios Jurídicos y Ambientales, A.C.
- LXII Legislatura, Cámara de Diputados (2015). “Dictamen en sentido positivo que presentan las Comisiones Unidas de Agua Potable y Saneamiento y de Recursos Hidráulicos de la, Cámara de Diputados, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Aguas”, *Gaceta Parlamentaria*, Año XVIII, Número 4228-II. México. 5 Marzo de 2015. En línea, consultado el 27 de julio de 2017 en <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2015/mar/20150305-II.pdf>
- Organización de la Naciones Unidas (ONU) “¿Qué son los derechos humanos?”, En línea, consultado el 2 de agosto de 2017 en: [http://www.hchr.org.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=448&Itemid=249](http://www.hchr.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=448&Itemid=249)
- Organización de la Naciones Unidas (ONU) “El derecho al agua”, *Folleto Informativo No. 35*, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, ONU-HABITAT, Organización Mundial de la Salud, New York, NY., 2011, p. 4. En línea, consultado el 2 de agosto de 2017 en: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet35sp.pdf>
- Pérez Carreón, David Alejandro (2012). “Hacia una ley general de aguas”, en *Reflexiones para mejorar el marco jurídico de la administración del agua*, IV. Coloquio Jurídico Internacional del Agua, Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), México.
- Master, Sididh (2015). “Grupos vulnerables, sin derecho al agua en nueva propuesta del Ejecutivo”, *Coalición de organizaciones mexicanas de derecho al agua*, Febrero 6, 2015. En línea, consultado el 2 de agosto de 2017 en: <http://www.comda.org.mx/grupos-vulnerables-sin-derecho-al-agua-en-nueva-propuesta-del-ejecutivo/>
- Mendoza Vera, Blanca Alicia (2012). “El agua, un derecho humano en México”, en *Reflexiones para mejorar el marco jurídico de la administración del agua*, IV. Coloquio Jurídico Internacional del Agua, Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), México.

Rangel Hernández, Laura (2013). “Justicia para adolescentes e Inconstitucionalidad por omisión legislativa”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México: UNAM.

— (2009). “*La inconstitucionalidad por omisión legislativa*”, México: Porrúa.

Tajadura Tejeda, Javier (2007). “Inconstitucionalidad por omisión y Derechos Sociales”, en Carbonell, Miguel (Coord.), *En busca de las normas ausentes. Ensayos sobre la inconstitucionalidad por omisión*, 2da. Edición, México: Universidad Nacional Autónoma de México.

### *Legislación*

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Aguas Nacionales.

Observación No. 15 del Comité de Derechos Sociales, Económicos y Culturales.

# El peculiar reconocimiento constitucional jalisciense y campechano de los derechos humanos

## Jalisco's and Campeche's peculiar constitutional recognition of human rights

Jesús Francisco Ramirez Bañuelos

Abogado y maestro en Gestión de Servicios Públicos en Ambientes Virtuales (UDG).  
Master en Derecho Penal Internacional (UGR). M2 en Historia del pensamiento jurídico contemporáneo (Paris 1 Panthéon-Sorbonne). LLM en Derecho Internacional y Comparado (Trinity College Dublin). Profesor de asignatura de política exterior mexicana (ITESO) <https://orcid.org/0000-0002-7458-9853>

**RESUMEN:** Este artículo pretende mostrar la naturaleza excepcional de las constituciones jalisciense y campechana sobre el reconocimiento de los derechos humanos frente al resto de las constituciones estatales. Se utiliza el método comparado para destacar que Jalisco y Campeche prevén mayor protección a los derechos humanos que la reconocida en cualquiera otra Entidad Federativa e inclusive en la constitución federal. Se analiza el contenido de ese reconocimiento para lo cual se enumeran los instrumentos internacionales que se agregan en Jalisco y Campeche al catálogo de tratados internacionales incluidos en la constitución nacional. Después, se estudia el alcance y los límites que tiene en la práctica el reconocimiento de las constituciones jalisciense y campechana para proteger los derechos humanos de las personas. Se concluye señalando que

**ABSTRACT:** This article aims to show the exceptional nature of the Jalisco and Campeche constitutions in relation to the recognition of human rights compared to the rest of the constitutions in Mexico. The comparative method is used to highlight that Jalisco and Campeche provide a higher level of protection of human rights than that recognized in any other Federal Entity and even in the federal constitution. The content of this recognition is analyzed by listing the international instruments that are added in Jalisco and Campeche to the catalog of international treaties included in the national constitution. Afterwards, the scope and limits that the recognition of the Jalisco and Campeche constitutions has in practice to protect the human rights of individuals are studied. It concludes by pointing out that the recognition of human rights contained in the Jalisco and

Recibido: 15 de febrero 2021. Dictaminado: 27 de marzo de 2021

el reconocimiento de los derechos humanos que contienen las constituciones jalisciense y campechana está supeditado a la supremacía constitucional de la república mexicana.

**Palabras clave:** derechos humanos; reconocimiento constitucional; Jalisco; Campeche.

Campeche constitutions is subject to the constitutional supremacy of the Mexican Republic.

**Keywords:** human rights; constitutional recognition; Jalisco; Campeche.

---

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN. II. TIPOLOGÍA DEL RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LAS CONSTITUCIONES MEXICANAS. III. ¿QUÉ TRATADOS INTERNACIONALES ADICIONALES A LOS PREVISTOS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL RECONOCEN CAMPECHE Y JALISCO? IV. ALCANCES Y LÍMITES DEL RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL CAMPECHANO Y JALISCIENSE DE LOS DERECHOS HUMANOS. V. CONCLUSIONES. FUENTES.

---

## Introducción

Jalisco y Campeche son Estados libres y soberanos que conforman los Estados Unidos Mexicanos. Esto obliga a que sus constituciones estatales sean acordes con los parámetros mínimos de derechos establecidos en la Constitución General de la República (en adelante CPEUM). Sin embargo, ello no impide de forma alguna que la ley fundamental de esos Estados pueda incrementar el catálogo de los derechos o sus medios de protección, siempre y cuando estos sean conformes con la CPEUM (Del Rosario, 2009, pp.218-224). A este respecto, las constituciones jalisciense y campechana son vanguardistas al prever como objeto de su jurisdicción los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales que aún no han sido incorporados al orden jurídico mexicano en un esquema de mayor alcance al que establece la constitución federal. Esto es así, porque tanto Jalisco como Campeche consideran que serán respetados en sus territorios los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales que México firme –aun antes de ser aprobados por el Senado–. En el caso de Jalisco a ese

reconocimiento de los derechos humanos desde la suscripción de los instrumentos internacionales, se añaden dos supuestos compatibles con la CPEUM, a saber, el reconocimiento de los derechos humanos previstos en los tratados internacionales que México celebre y el reconocimiento de los derechos humanos contenidos en los instrumentos internacionales de los que el Estado nacional sea parte.

Es decir, mientras que la CPEUM establece que todas las personas en el país gozan de los derechos humanos que la propia constitución federal contempla, así como los contenidos en los tratados internacionales de los que México es parte (CPEUM, art.1º, párrafo primero); Jalisco y Campeche añaden a este catálogo de derechos los comprendidos en los tratados internacionales incluso antes de la aprobación del Senado de la República.

Mediante este estudio pretendemos poner de relieve el carácter excepcional de las constituciones jalisciense y campechana con relación al reconocimiento de los derechos humanos frente al resto de las constituciones en México. Para ello empleamos el método de derecho comparado. El texto se subdivide para su comprensión en 4 partes. En la primera, se analiza la configuración del reconocimiento a los derechos humanos en la constitución federal y en cada una de las Entidades Federativas que conforman la república mexicana (II). En la segunda, se analiza el contenido del reconocimiento constitucional jalisciense y campechano de los derechos humanos para lo cual se enumeran los instrumentos internacionales que se agregan en Jalisco y Campeche al catálogo de tratados internacionales incluidos en la constitución nacional (III). En la tercera, se estudia el alcance y los límites que tiene en la práctica el reconocimiento de las constituciones jalisciense y campechana para proteger los derechos humanos de las personas (IV). Finalmente, se hace una valoración conclusiva respecto al reconocimiento de los derechos humanos que contienen las constituciones

jalisciense y campechana y se señala que ese reconocimiento está supeditado a la supremacía constitucional de la república mexicana (V).

## **Tipología del reconocimiento de los derechos humanos en las constituciones mexicanas**

### *El reconocimiento de los derechos humanos en la CPEUM*

El 10 de junio de 2011 se dio en México una de las reformas constitucionales de mayor envergadura en nuestra historia reciente. Esa reforma constitucional implicó un cambio de paradigma en la concepción que se tenía de los derechos humanos en nuestro país (Rojas, 2015, p.1; Bernal, 2013; Saltalamacchia y Covarrubias, 2013, pp.1-38). Sin dejar de reconocer la amplitud de los alcances de esa reforma, para los fines de este estudio nos interesa destacar la inclusión expresa al catálogo de derechos de todas las personas en México de “...los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte...” (CPEUM, art. 1º, párrafo primero).

El reconocimiento de los derechos fundamentales en los textos constitucionales había sido ampliamente discutido en México (Carrillo, 2013). Sin embargo, fue la reforma constitucional de 2011 la que materializó la incorporación al orden jurídico mexicano con rango constitucional de los derechos humanos de fuente internacional. Asimismo, frente a la anterior visión positivista que preconizaba el otorgamiento de las garantías individuales, el constituyente permanente adoptó una posición iusnaturalista y estableció el reconocimiento estatal de los derechos humanos y las garantías para su protección con independencia de su origen, es decir, provengan estos derechos del propio texto constitucional o de los compromisos internacionales adoptados por México.

Para los fines de nuestro estudio es relevante señalar que el reconocimiento de la constitución federal, en cuanto a los derechos hu-

manos contemplados en los tratados internacionales quedó limitado a aquellos en los que el Estado mexicano sea parte. En ese sentido, es oportuno señalar que para el Derecho Internacional Público, un tratado internacional es un acuerdo entre dos o más Estados, independientemente de su denominación ya sea que se plasme en uno o más documentos y que es normado por el Derecho Internacional Público. Ello conforme con lo previsto por la Convención de Viena sobre el derecho de los Tratados (1969, art. 2 a). Por otra parte, de acuerdo con el Derecho Internacional Público, un Estado Contratante es aquel que ha consentido en obligarse por el Tratado, aun y cuando éste no haya entrado en vigor; convirtiéndose en Estado Parte cuando el Instrumento Internacional entra en vigor (Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, 1969, art. 2 f y g).

De esa manera, el parámetro constitucional nacional de reconocimiento de los derechos humanos en México queda conformado como se muestra en la tabla 1.

Tabla 1. Reconocimiento de los derechos humanos en la CPEUM

Ordenamiento legal	Reconocimiento de los derechos humanos contenidos en
CPEUM, art. 1º, párrafo primero	1. La Constitución General. 2. Los tratados internacionales de los que México es parte. <sup>1</sup>

Fuente: elaboración propia

### *El reconocimiento de los derechos humanos en las constituciones locales*

Cuando analizamos las constituciones de las Entidades Federativas que forman la república mexicana, encontramos 3 grupos distintos en lo que respecta al reconocimiento de los derechos humanos. El primero,

1. Para conocer los tratados internacionales que contienen normas de derechos humanos de los que el Estado Mexicano es Parte, véase Suprema Corte de Justicia de la Nación (s.f.), “Tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte en los que se reconocen derechos humanos”, Recuperado de <http://www.internet2.scjn.gob.mx/red/constitucion/TI.html>

conformado por aquellos Estados que reconocen los derechos humanos en los mismos términos que la CPEUM (tabla 2). El segundo, integrado por las constituciones locales que enumeran algún instrumento internacional específico, pero que está dentro de los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte (tabla 3). Y el tercero que reconoce derechos humanos en mayor grado que la CPEUM (tabla 4). Cabe señalar que algunas de las constituciones locales forman parte de más de uno de esos grupos.

Para tener una mejor comprensión de las categorías mencionadas, se muestran los tres grupos en las tablas siguientes.

**Tabla 2. Constituciones locales que reconocen los derechos humanos en los mismos términos que la CPEUM**

	Ordenamiento legal	Reconocimiento de los derechos humanos contenidos en
1	Constitución Baja California, art. 7º, párrafo primero	1. La CPEUM. 2. Los tratados internacionales de los que México es parte.
2	Constitución Baja California Sur, art. 1º	1. La CPEUM. 2. Los tratados interacionales reconocidos y ratificados por México.
3	Constitución Coahuila, art. 7º	1. La CPEUM. 2. Los tratados internacionales de los que México es parte. 3. La constitución local.
4	Constitución Colima, art.1º, párrafo primero	1. La CPEUM. 2. Los tratados internacionales de los que México es parte.
5	Constitución Chiapas, art.3º	1. La CPEUM. 2. Los tratados internacionales. 3. La constitución local.

- 
2. La limitación constitucional chihuahuense de reconocimiento de los tratados internacionales en materia de derechos humanos es colmada por la previsión de la CPEUM al referirse a

6	Constitución Chihuahua, art.4º, párrafo primero	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. La CPEUM.</li> <li>2. Los tratados internacionales en materia de derechos humanos celebrados por el Estado mexicano.<sup>2</sup></li> <li>3. La constitución local.</li> </ol>
7	Constitución Durango, art.1º, párrafo primero	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. La CPEUM.</li> <li>2. La constitución local.</li> <li>3. Los instrumentos internacionales ratificados por el Estado mexicano.</li> <li>4. Las leyes secundarias.</li> </ol>
8	Constitución Guanajuato, art.1º, párrafo primero	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. La CPEUM.</li> <li>2. Los tratados internacionales de los que México es parte.</li> <li>3. La constitución local.</li> <li>4. Las leyes reglamentarias de la constitución local.</li> </ol>
9	Constitución Guerrero, art.3º	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. La CPEUM.</li> <li>2. Los instrumentos internacionales incorporados al orden jurídico mexicano.</li> <li>3. La constitución local.</li> </ol>
10	Constitución Hidalgo, art.4º	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. La CPEUM.</li> <li>2. Los tratados internacionales de los que México es parte.</li> <li>3. La constitución local.</li> <li>4. Las leyes secundarias.</li> </ol>
11	Constitución México, art.5º	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. La CPEUM.</li> <li>2. Los tratados internacionales de los que México es parte.</li> <li>3. La constitución local.</li> <li>4. Las leyes secundarias.</li> </ol>

---

los derechos humanos incluidos en los tratados internacionales de los que México es parte, con independencia de la materia del tratado. Es decir, un tratado internacional comercial, por ejemplo, también puede contener normas de derechos humanos. En otras palabras, los tratados internacionales en materia de derechos humanos no son los únicos que pueden contener normas protectoras de derechos humanos. La protección constitucional federal abarca cualquier derecho humano previsto en los tratados internacionales de los que México es parte sin importar la materia sustantiva a que se refiera el instrumento internacional.

12	Constitución Michoacán, art.1º	1. La CPEUM. 2. Los tratados internacionales de los que México es parte.
13	Constitución Morelos, art. 1º BIS	1. La CPEUM. 2. La constitución local.
14	Constitución Nayarit, art. 7º, fr. XIV	1. La CPEUM. 2. La constitución local. 3. Los tratados internacionales de los que México es parte.
15	Constitución Nuevo León, art.1º, párrafo primero	1. La CPEUM. 2. La constitución local. 3. Los tratados internacionales de los que México es parte.
16	Constitución Oaxaca, art.1º, párrafo segundo	1. La CPEUM. 2. La constitución local. 3. Los tratados internacionales de los que México es parte.
17	Constitución Puebla, art.7º, párrafo segundo	1. La CPEUM. 2. La constitución local. 3. Los tratados internacionales de los que México es parte.
18	Constitución Querétaro, art. 2º	1. La CPEUM. 2. La constitución local.
19	Constitución Quintana Roo, art. 7º	1. La CPEUM. 2. La constitución local. 3. Los tratados internacionales de los que México es parte.
20	Constitución San Luis Potosí, art. 7º, párrafo segundo	1. La CPEUM. 2. Los tratados internacionales.
21	Constitución Sinaloa, art. 4º Bis	1. La CPEUM. 2. La constitución local. 3. Los instrumentos internacionales incorporados al orden jurídico mexicano.
22	Constitución Sonora, art. 1º	1. La CPEUM. 2. Los tratados internacionales de los que México es parte.
23	Constitución Tabasco, art. 2º, párrafo segundo	1. La CPEUM. 2. Los tratados internacionales de los que México es parte. 3. La constitución local.
24	Constitución Tamaulipas, art. 16, párrafo tercero	1. La CPEUM. 2. Los tratados internacionales de los que México es parte. 3. La constitución local.

25	Constitución Tlaxcala, art. 14, párrafo primero	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. La CPEUM.</li> <li>2. La constitución local.</li> <li>3. Los instrumentos internacionales incorporados al orden jurídico nacional.</li> <li>3. Las leyes secundarias.</li> </ol>
26	Constitución Veracruz, art. 4º, párrafo noveno	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. La CPEUM.</li> <li>2. La constitución local.</li> <li>3. Los tratados internacionales de los que México es parte.</li> <li>4. Las leyes secundarias.</li> <li>5. Los que reconozca el poder judicial veracruzano.</li> </ol>
27	Constitución Yucatán, art. 1º,	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. La CPEUM.</li> <li>2. La constitución local.</li> <li>3. Los tratados internacionales de los que México es parte.</li> </ol>
28	Constitución Zacatecas, art. 21, párrafo primero	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. La CPEUM.</li> <li>2. La constitución local.</li> <li>3. Los tratados internacionales de los que México es parte.</li> <li>4. Las leyes secundarias</li> </ol>
29	Constitución Ciudad de México, art. 4º, A, 1	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. La CPEUM.</li> <li>2. La constitución local.</li> <li>3. Los tratados e instrumentos internacionales de los que México es parte.</li> <li>4. Las normas generales.</li> <li>5. Las normas locales.</li> </ol>

Fuente: elaboración propia.

Como se puede advertir, la mayoría de las Entidades Federativas adoptan en sus constituciones locales el mismo esquema –incluso en algunos casos con una redacción idéntica– que se encuentra previsto en la CPEUM. Es decir, se reconocen los derechos humanos contenidos en la constitución federal más los que se prevén en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte. En algunos casos, a ese catálogo se añaden los derechos humanos previstos en las propias constituciones locales. Sin embargo, cuando se realiza el análisis de esos derechos humanos de fuente constitucional local nos per-

catamos que se retoman los derechos humanos que se encuentran ya previstos en el orden jurídico nacional y solamente se realiza un desarrollo más amplio, según las circunstancias específicas de cada Entidad Federativa, destacadamente con relación a los pueblos originarios. En todo caso, ese desarrollo constitucional local no excede los parámetros expresados en el artículo 1º de la CPEUM.

Por otra parte, aun y cuando la constitución chiapaneca hace un reconocimiento de los derechos humanos previstos en los tratados internacionales en términos amplios; es decir, sin limitarlo a aquellos de los que México es parte, una interpretación sistemática de esa norma nos lleva a concluir que se refiere a los instrumentos internacionales vigentes en el orden jurídico mexicano, puesto que de lo contrario la vaguedad de la formulación legal podría ocasionar incertidumbre jurídica. Es decir, es ilógico concluir que esa disposición cubre la totalidad de los tratados internacionales existentes, dado que eso incluiría compromisos no adquiridos e incluso ni siquiera firmados por el Estado mexicano. Similar circunstancia ocurre con la constitución potosina, puesto que a pesar que no especifica el momento en el cual los tratados internacionales se incorporan a su orden jurídico local, de una interpretación conforme con la CPEUM se concluye que únicamente se refiere a los tratados internacionales vigentes en el sistema jurídico nacional.

Por su parte, la constitución veracruzana aparentemente es más progresista al dotar al poder judicial local de la posibilidad de reconocer derechos humanos. Sin embargo, aunque en primera instancia esta disposición podría considerarse expansiva, en realidad se encuentra sujeta al parámetro de regularidad constitucional fundamentado en el artículo 133 de la CPEUM y en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por su relación directa con el análisis que realizamos, es oportuno citar el mencionado artículo constitucional, que a la letra dispone:

Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. **Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones** o leyes de las entidades federativas. (Destacado añadido).

Es decir, que el poder judicial local no puede reconocer un derecho humano que no sea conforme con la constitución nacional o los tratados internacionales de los que México es parte.

Al respecto, resulta oportuno transcribir el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (2015) con relación a la manera en como los jueces locales deben aplicar el parámetro de regularidad constitucional, mismo que a la letra señala:

PARÁMETRO DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL. SE EXTIENDE A LA INTERPRETACIÓN DE LA NORMA NACIONAL O INTERNACIONAL. Las autoridades judiciales deben aplicar el parámetro de regularidad constitucional –incluidos, por supuesto, los estándares sobre derechos humanos–, lo cual, claramente, no se limita al texto de la norma –nacional o internacional– sino que se extiende a la interpretación que hagan los órganos autorizados –tribunales constitucionales y organismos internacionales según corresponda–. Al respecto, la Corte Interamericana ha establecido que “los órganos del Poder Judicial deben ejercer no sólo un control de constitucionalidad, sino también de convencionalidad ex officio entre las normas internas y la Convención Americana”. En similar sentido, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia estableció, en la Contradicción de Tesis 21/2011, que “el control de convencionalidad es un control de constitucionalidad desde el punto de vista sustantivo, dada la interpretación material que se hace del artículo 10. constitucional”.

De la anterior tesis jurisprudencial se desprende que, al resolver los asuntos sujetos a su competencia, los jueces locales –como lo son los veracruzanos, en el caso de la norma constitucional que nos ocupa– están obligados a interpretar los derechos humanos, de acuerdo con lo que prevean los textos nacionales e internacionales, pero también conforme a las interpretaciones que hayan realizado los órganos facultados para ello. Es decir, el eventual desarrollo que pudieran realizar los jueces veracruzanos está supeditado a que se cumpla con el parámetro de regularidad constitucional, so pena de ser contrario a la CPEUM.

Pasemos ahora a estudiar el segundo grupo de constituciones (tabla 3) para analizar si tienen un alcance mayor al previsto en la CPEUM.

Tabla 3. Constituciones locales que reconocen derechos humanos enunciando algún instrumento internacional particular del que México es parte

	Ordenamiento legal	Reconocimiento de los derechos humanos contenidos en
1	Constitución Chiapas, art. 4°	1. La Declaración Universal de los Derechos Humanos por lo que se refiere al derecho a la educación.
2	Constitución Aguascalientes, art. 2°, párrafo primero	1. La CPEUM. 2. El Derecho Internacional de los Derechos Humanos. 3. Las leyes federales. 4. La constitución local. 5. Las leyes locales.
3	Constitución Jalisco, art. 4°, párrafo segundo	1. La Declaración Universal de los Derechos Humanos. 2. La Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Fuente: elaboración propia.

Advertimos que tanto la constitución chiapaneca como la jalisciense enuncian en lo particular instrumentos internacionales de los que el Estado mexicano es parte y, por tanto, pueden considerarse como disposiciones que refuerzan la protección constitucional nacional, pero de ninguna manera la exceden. Se trata de una redundancia legislativa que aunque no tiene un efecto negativo en el sistema local de protección de los derechos humanos, tampoco lo incrementa.

Por otra parte, a pesar de que la previsión de la constitución aguascalentense se refiere en términos amplios al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, una interpretación sistemática nos lleva a establecer que el reconocimiento que hace esa constitución local se limita a los instrumentos internacionales en esa materia, en tanto que el Estado mexicano sea parte. En caso contrario, la constitución aguascalentense excedería la CPEUM e incluso podría contravenir la práctica mexicana de no suscribir algunos tratados internacionales en esa materia.

De lo anterior, se concluye que aunque en algunas constituciones locales como la chiapaneca, la jalisciense y la aguascalentense el legislador decidió añadir expresamente alguno o algunos instrumentos internacionales en la redacción del dispositivo protector de los derechos humanos tal expresión legislativa no tiene en la práctica un efecto de mayor protección frente al que se encuentra previsto en la CPEUM.

Analizamos enseguida las disposiciones constitucionales locales (tabla 4) que se presentan como más protectoras de los derechos humanos, superando incluso las previsiones de la constitución federal.

Tabla 4. Constituciones locales que reconocen derechos humanos en mayor grado que la CPEUM

	Ordenamiento legal	Reconocimiento de los derechos humanos contenidos en
1	Constitución Campeche, art. 6º, párrafo primero	1. La CPEUM. 2. Las leyes federales. 3. La constitución local. 4. Los convenios internacionales <b>suscritos</b> por México (Destacado añadido).
2	Constitución Jalisco, art. 4º, párrafos primero y segundo	1. La CPEUM. 2. La constitución local. 3. Los tratados, convenios o acuerdos internacionales <b>firmados</b> por México (Destacado añadido). 4. Los tratados, convenios o acuerdos internacionales celebrados por México. 5. Los tratados, convenios o acuerdos internacionales de los que México sea parte.

Fuente: elaboración propia

En este caso, a diferencia de lo previsto en las disposiciones analizadas en los dos grupos anteriores, nos encontramos frente a normas jurídicas de orden constitucional local más protectoras de los derechos humanos que aquellas previstas en el resto de las Entidades Federativas que incluso exceden lo previsto en la CPEUM. El expansionismo protector de las constituciones campechana y jalisciense está dado por la inclusión en el catálogo de derechos humanos protegidos en sus órdenes locales de aquellos contenidos en los instrumentos internacionales desde el momento en que son firmados por el Estado mexicano. Sobre el particular, debe señalarse que esa protección extensiva debe respetar los mínimos establecidos en la CPEUM. Pero ello no significa que no pueda contener niveles superiores de protección. La limitante en este caso es que la interpretación que llegara a realizarse de los derechos humanos previstos en las constituciones locales debe ser conforme con la constitución política nacional. Esto es, la CPEUM no prohíbe que algún Estado federado incluya una mayor protección a los derechos humanos en cuanto al contenido sustantivo, pero en observancia a los artículos 1º y 133 de la CPEUM la interpretación de las normas de derechos humanos debe corresponder con los límites constitucionales nacionales, tal como se señaló en el caso de la previsión constitucional veracruzana. En otras palabras, Jalisco y Campeche pueden reconocer los derechos humanos incluidos en tratados internacionales desde que México los ha suscrito, pero en su aplicación no se puede contravenir la CPEUM, sobre ello haremos un mayor desarrollo más adelante.

La excepcionalidad jalisciense y campechana es entonces la de reconocer en sus órdenes internos los derechos humanos y los medios para su protección desde el momento mismo de la firma del instrumento internacional que los contiene. La formulación normativa jalisciense es mucho más clara al separar con la letra o, es decir, disyuntivamente los tipos de instrumentos internacionales que incluye la protección local. Esto es así, porque la redacción del artículo 4º párrafo segundo de

la constitución jalisciense reconoce los derechos humanos contenidos “...en los tratados, convenciones o acuerdos internacionales que el Gobierno federal haya firmado o los que celebre o de que forme parte”. Es decir, la constitución jalisciense expresamente señala que la fuente internacional de los derechos humanos puede darse respecto de 1) los instrumentos internacionales firmados por México; 2) los instrumentos internacionales celebrados por México; y 3) los instrumentos internacionales de los que México es parte.

El reconocimiento extensivo de los derechos humanos previsto en las constituciones campechana y jalisciense no es menor si se tiene en cuenta que formalmente en el orden jurídico mexicano para que un tratado internacional sea incorporado debe ser aprobado por el Senado de la república y publicado en el Diario Oficial de la Federación (Ley sobre la celebración de Tratados, 1992, art. 4º). Es decir, tanto Campeche como Jalisco obvian el proceso de aprobación senatorial y publicación oficial para reconocer los derechos humanos al interior de sus Estados desde que el instrumento internacional es firmado, con la única excepción de que el tratado haya sido firmado *ad referéndum*. Es decir que expresamente México haya indicado al momento de suscribir el documento que se requiere la ratificación posterior para obligarse en los términos del tratado (Ley sobre la celebración de Tratados, 1992, art. 2º, frac. III); en cuyo caso habrá que esperar la mencionada ratificación del instrumento internacional para que los derechos humanos ahí previstos sean reconocidos en Jalisco y Campeche.

Una vez que hemos identificado las notas distintivas de mayor protección incluidas en las constituciones campechana y jalisciense, pasemos a señalar cuáles son los tratados internacionales que están reconocidos en esos Estados y no en la CPEUM.

## ¿Qué tratados internacionales adicionales a los previstos en la constitución federal reconocen Campeche y Jalisco?

Conforme con nuestra investigación, a la fecha el Estado mexicano ha firmado los tratados internacionales continentales de normas de derechos humanos que se muestran en la tabla 5, pero aun no están en vigor. Esto en razón a que no han sido ratificados por el Senado de la República (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2020, pp.5-6).

Tabla 5. Tratados internacionales continentales de normas de derechos humanos suscritos por México, pero que no están en vigor

Instrumento internacional
1. Tratado entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de los Estados Unidos de América para Prohibir los Secuestros Transfronterizos, firmado en la Ciudad de México, el 23 de noviembre de 1994
2. Convenio sobre Seguridad Social entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América, firmado en la ciudad de Guadalajara, México, el 29 de junio de 2004
3. Tratado sobre Traslado de Personas Condenadas para la Ejecución de Sentencias Penales entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Colombia, firmado en la Ciudad de México el 1 de agosto de 2011
4. Tratado entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Sudáfrica sobre Extradición, firmado en la Ciudad de México el 1 de noviembre de 2013 y en la ciudad de Pretoria el 24 de marzo de 2014
5. Protocolo Modificatorio del Convenio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República Argentina sobre el Traslado de Nacionales Condenados y Cumplimiento de Sentencias Penales, del 8 de octubre de 1990, firmado en la ciudad de Buenos Aires, Argentina, el 29 de noviembre de 2018
6. Protocolo relativo a Obligaciones Militares en Ciertos Casos de Doble Nacionalidad, adoptado en la ciudad de La Haya, Países Bajos, el 12 de abril de 1930
7. Convención sobre Cuestiones relativas al Conflicto de Leyes de Nacionalidad, adoptada en la ciudad de La Haya, Países Bajos, el 12 de abril de 1930

8. Tratado de Asistencia Regional para Emergencias Alimentarias (TAREA), adoptado en Caracas, Venezuela, el 8 de abril de 1988
9. Enmienda al Artículo 8 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, adoptada durante la Decimocuarta Reunión de los Estados Parte de la Convención, celebrada en Nueva York, el 15 de enero de 1992
10. Enmiendas a los Artículos 17 párrafo 7 y 18 párrafo 5 de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes del 10 de diciembre de 1984, adoptadas en Nueva York, el 8 de septiembre de 1992
11. Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores, adoptada en la Ciudad de México, el 18 de marzo de 1994
12. Código Iberoamericano de Seguridad Social, adoptado en la ciudad de Madrid, el 18 y 19 de septiembre de 1995
13. Enmienda al Artículo 20 Párrafo 1 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, del 18 de diciembre de 1979, adoptada en Nueva York, el 22 de diciembre de 1995
14. Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes, firmada en la ciudad de Badajoz, España, el 11 de octubre de 2005
15. Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social, aprobado durante la VI Conferencia de Ministros, celebrada en Iquique, Chile los días 5 y 6 de julio de 2007
16. Convención Interamericana contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia, firmada el 13 de noviembre de 2018
17. Tratado de Extradición y Protección Contra el Anarquismo, firmada en la Ciudad de México, el 28 de enero de 1902
18. Convención relativa a los Derechos de Extranjería, firmada en la Ciudad de México, el 29 de enero de 1902
19. Convenio Internacional del Trabajo No. 46, por el que se Limitan las Horas de Trabajo en las Minas de Carbón, adoptado en Ginebra, el 21 de junio de 1935
20. Reglamento Sanitario Internacional Número 2 de la Organización Mundial de la Salud, adoptado en Ginebra, el 25 de mayo de 1951

Fuente: Secretaría de Relaciones Exteriores, en respuesta al recurso de revisión RRA 11883/20.

Luego, según las constituciones campechana y jalisciense todos los derechos humanos que se deriven de los 20 instrumentos internacionales enlistados en la tabla no.5 son exigibles en las jurisdicciones de esas Entidades Federativas, siempre y cuando con su aplicación no se contravengan disposiciones de orden constitucional federal.

### **Alcances y límites del reconocimiento constitucional campechano y jalisciense de los derechos humanos**

Una vez que tenemos claridad respecto de qué tratados internacionales adicionales al marco constitucional nacional se reconocen derechos humanos en Campeche y Jalisco, es oportuno analizar cuáles son los efectos legales de ese reconocimiento expansivo en las constituciones locales.

Como hemos dicho anteriormente, las constituciones locales en México y particularmente los jueces estatales están obligados a respetar la supremacía constitucional contenida en el artículo 133 de la CPEUM. Es decir, ante una eventual contradicción en la interpretación de las normas –en lo que nos ocupa de las normas de derechos humanos– de fuente local y nacional, los jueces deben sujetarse a la interpretación conforme a la constitución federal. Esta disposición de interpretación conforme a la norma constitucional nacional, está reforzada en el artículo 1º párrafo segundo de la CPEUM, al disponer: “Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”. Esto es, que los jueces, al realizar el proceso cognitivo de interpretación de la norma jurídica protectora de los derechos humanos deben buscar la armonía entre las normas locales y la CPEUM.

El primer escenario posible que no implica conflicto alguno se da cuando las autoridades campechanas o jaliscienses reconozcan en ma-

yor medida derechos humanos o medios para su protección que estén comprendidos en un instrumento internacional firmado por el Estado mexicano, aunque no se encuentre en vigor y que con tal reconocimiento no se contravenga la CPEUM. En ese caso, las constituciones campechana y jalisciense habrán cumplido su función de máximo protector de los derechos humanos, respetando el mínimo previsto en la constitución federal. En otras palabras, la mayor protección en ese caso extendería los derechos humanos de los campechanos o jaliscienses sin violar las disposiciones constitucionales federales.

El segundo escenario, inverso al anterior, ocurre cuando las normas protectoras de los derechos humanos previstas en los instrumentos internacionales firmados por México, pero todavía no en vigor ofrezcan menor protección que la que se establece en los tratados internacionales continentales de derechos humanos que ya se encuentran vigentes o incluso en la propia CPEUM. Bajo ese supuesto, el operador jurídico habrá de seguir el principio *pro persona* y realizar la interpretación más favorable a la persona, que además será conforme con la constitución nacional. Por lo que no habrá conflicto alguno de constitucionalidad.

Ahora bien, en caso que tal interpretación armónica no sea viable, entonces la disposición constitucional nacional prevalece. En otras palabras, cuando la interpretación de una norma de carácter local contravenga lo dispuesto en la constitución federal, el dispositivo estatal, aún de carácter constitucional, cede ante la validez de la regulación constitucional federal. Es decir, si las autoridades campechanas o jaliscienses pretendieran hacer efectivos derechos humanos o sus medios de protección previstos en sus constituciones o en los tratados internacionales suscritos por México, pero que no se encuentren en vigor y con esa aplicación se contraviniera la constitución federal, entonces esa actuación estatal sería inconstitucional. Esto en razón a que se quebrantaría el orden jurídico nacional, conforme lo dispuesto en los artículos 1º y 133 constitucionales.

Una situación distinta ocurre cuando la interpretación disconforme proceda de la confrontación de una norma protectora de los derechos humanos prevista en los tratados internacionales en vigor en México, respecto de otra de carácter constitucional nacional. En este caso, los jueces y por disposición de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos (en adelante CoIDH) –máximo órgano regional de control de convencionalidad– todas las autoridades tiene el deber de efectuar un control de convencionalidad *ex officio* para que se respeten los derechos humanos convencionalmente reconocidos, conforme los parámetros de regularidad constitucional señalados anteriormente. Es decir, que las autoridades locales pueden dejar de aplicar, sin declararlas inconstitucionales disposiciones locales e incluso nacionales que contravengan los tratados internacionales vigentes en México y que contengan normas protectoras de los derechos humanos. A este respecto, a pesar de que la CoIDH ha señalado reiteradamente este deber de todas las autoridades locales en su jurisprudencia (Caso Almonacid Arellano vs. Chile, párr. 124; Caso Trabajadores Cesados del Congreso vs. Perú, párr. 128; Caso La Cantuta vs. Perú, párr. 163; Caso Boyce y otros vs. Barbados, párr. 78; Caso Heliodoro Portugal vs. Panamá, párr. 180; Caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos, párr. 339; Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay, párr. 311; Caso Fernández Ortega y otros vs. México, párr. 236; Caso Rosendo Cantú y otra vs. México, párr. 219; Caso Gelman vs. Uruguay, párr. 193), la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha limitado en la práctica este ejercicio (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2011, Morán, 2020, pp.89-91) bajo la lógica de la supremacía constitucional e incluso mediante la reafirmación de la obligatoriedad de la jurisprudencia para los órganos jurisdiccionales de menor jerarquía, la cual no puede ser sometida al control de convencionalidad *ex officio* (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2016; Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2014).

## Conclusiones

El orden jurídico mexicano considera actualmente los derechos humanos como uno de los pilares del Estado de Derecho en México. Por ello, la efectividad de las normas protectoras de esos derechos tienen un valor prioritario en el esquema jurídico nacional con independencia de su origen, es decir, ya sea que se trate de disposiciones locales, federales o internacionales. La construcción legal mexicana incorpora a rango constitucional nacional todas esas normas protectoras, así como los medios para hacerlos valer. En ese sentido, la mayoría de las constitucionales locales presentan una protección idéntica o equivalente a la prevista en la CPEUM. Sin embargo, en esta investigación hemos identificado que las constituciones campechana y jalisciense reconocen una protección mayor a los derechos humanos de las personas sujetas a su jurisdicción, con relación al resto de las constituciones estatales e incluso de la constitución federal.

Lo anterior, se debe a que tanto en Campeche como en Jalisco, todas las personas gozan de sus derechos humanos y los medios para su protección que se encuentren contenidos en los instrumentos internacionales desde el momento en que el Estado mexicano los suscribe, sin necesidad de esperar a que sean aprobados por el Senado de la república.

Hemos analizado y concluimos que esa protección expansiva contemplada en las constituciones campechana y jalisciense puede derivar en 3 escenarios. El primero, se da en caso que no haya conflicto entre el reconocimiento ampliado de las constituciones de Campeche y Jalisco frente a la CPEUM; en esta situación estaremos ante una auténtica protección extensiva de los derechos humanos por las constituciones campechana y jalisciense. El segundo, ocurre cuando las previsiones de los instrumentos internacionales añadidos por Campeche y Jalisco resulten en una menor protección frente al orden constitucional nacio-

nal vigente, en cuyo caso se optará por aplicar esta última protección a favor de la persona. El tercero, resulta en un caso conflictivo en el que las normas protectoras de derechos humanos previstos en los instrumentos internacionales aun no vigentes a nivel nacional, pero reconocidos por las constituciones campechana y jalisciense sean de mayor protección que las normas constitucionales de nivel federal; en cuyo caso, por disposición expresa de los artículos 1º y 133 de la CPEUM, la constitución nacional prevalecerá, a pesar de ser menos protectora que las normas reconocidas en las constituciones de Campeche y Jalisco.

Por lo anterior, se puede concluir que el peculiar reconocimiento de los derechos humanos y sus medios de protección previsto por las constituciones campechana y jalisciense es avanzado y puede resultar en un mayor nivel de protección a la ciudadanía. Sin embargo, esa protección expansiva es tal cuando supera el mínimo previsto en la constitución federal sin contradecirla. De lo contrario, es decir, cuando la mayor protección local es contraria al marco constitucional nacional mexicano, prevalece la supremacía constitucional.

## **Bibliografía**

- Bernal Arellano, Jhenny Judith (2013). *Comprendiendo la reforma constitucional en materia de derechos humanos*. México: Ed. Porrúa.
- Carrillo Flores, Antonio (2013). *México y los derechos del hombre*. México, D.F.: El Colegio Nacional.
- Del Rosario Rodríguez, Marcos (2009). “Protección, reconocimiento y eficacia de los derechos fundamentales en las constituciones locales”. *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional* Núm. 11, enero-junio de 2009, pp.217-234. Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r25580.pdf> (Fecha de consulta 10 de septiembre de 2021).
- Morán Navarro, Arnoldo (2020). “Los derechos humanos en las constituciones locales, modelos a replantear”. *DeJURE Revista de investigación y Análisis*

20(11), noviembre de 2020. Universidad de Colima, pp.73-94. Disponible en: <http://dejure.ucol.mx/anteriores.php?letra=S&bsc=autores&articulo=639&revista=83> (Fecha de consulta 10 de septiembre de 2021).

Rojas Caballero, Ariel Alberto (2015). *Los derechos humanos en México. Análisis y comentarios a la reforma constitucional del 10 de junio de 2011. Bases del Derecho Internacional de los Derechos Humanos*. 2a. edición. México: Ed. Porrúa.

Saltalamacchia Ziccardi, Natalia y Covarrubias Velasco, Ana (2013). “La dimensión internacional de la reforma de derechos humanos: Antecedentes históricos” en CARBONELL, Miguel y SALAZAR, Pedro (Coord.). *La reforma constitucional de derechos humanos: Un nuevo paradigma*. 3a. edición. México: Ed. Porrúa.

## Legislación

*Constitución Política del Estado de Aguascalientes*. Recuperada de <https://eservicios2.aguascalientes.gob.mx/NormatecaAdministrador/archivos/EDO-5-1.pdf>

*Constitución de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917. Diario Oficial de la Federación, última reforma del 28 de mayo de 2021*. Recuperada de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_280521.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_280521.pdf)

*Constitución Política de la Ciudad de México*. Recuperada de [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/justicia\\_constitucional\\_local/documento/2020-01/118922.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/justicia_constitucional_local/documento/2020-01/118922.pdf)

*Constitución Política del Estado de Campeche*. Recuperada de <https://legislacion.congresocam.gob.mx/index.php/busqueda/busqueda-nombre-de-archivo>

*Constitución Política del Estado de Chihuahua*. Recuperada de <http://www.congresochihuahua2.gob.mx/biblioteca/constitucion/archivosConstitucion/actual.pdf>

*Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza*. Recuperada de [https://congresocoahuila.gob.mx/transparencia/03/Leyes\\_Coahuila/coa01.pdf](https://congresocoahuila.gob.mx/transparencia/03/Leyes_Coahuila/coa01.pdf)

*Constitución Política del Estado de Hidalgo*. Recuperada de [http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/biblioteca\\_legislativa/leyes\\_cintillo/Constitucion%20Politica%20del%20Estado%20de%20Hidalgo.pdf](http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/biblioteca_legislativa/leyes_cintillo/Constitucion%20Politica%20del%20Estado%20de%20Hidalgo.pdf)

*Constitución Política del Estado de Jalisco del 2 de agosto de 1917, última reforma 6 de julio de 2021.* Recuperada de <https://congresoweb.congreso.jalisco.gob.mx/bibliotecavirtual/busquedas/leyes/listado.cfm>

*Constitución Política del Estado de Sinaloa.* Recuperada de [https://gaceta.congresosinaloa.gob.mx:3001/pdfs/leyes/Ley\\_9.pdf](https://gaceta.congresosinaloa.gob.mx:3001/pdfs/leyes/Ley_9.pdf)

*Constitución Política del Estado de Tamaulipas.* Recuperada de <https://www.congresotamaulipas.gob.mx/Parlamentario/Archivos/Constituciones/Constitucion%20Politica%20del%20Estado%2024%20jun%202021%20FINAL.pdf>

*Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.* Recuperada de <https://www.legisver.gob.mx/leyes/ConstitucionPDF/CONSTITUCIONo407172.pdf>

*Constitución Política del Estado de Yucatán.* Recuperada de <http://187.157.158.150:3001/documentos/constitucion.pdf>

*Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.* Recuperada de [https://www.congresobc.gob.mx/Documentos/ProcesoParlamentario/Leyes/TOMO\\_I/20200214\\_CONSTBC.PDF](https://www.congresobc.gob.mx/Documentos/ProcesoParlamentario/Leyes/TOMO_I/20200214_CONSTBC.PDF)

*Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur.* Recuperada de <https://www.cbcs.gob.mx/index.php/cmply/1486-constitucion-politica-bcs>

*Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas.* Recuperada de [https://www.congresochiapas.gob.mx/new/Info-Parlamentaria/LEY\\_0002.pdf?v=NDE=](https://www.congresochiapas.gob.mx/new/Info-Parlamentaria/LEY_0002.pdf?v=NDE=)

*Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima.* Recuperada de <https://www.congresocol.gob.mx/web/www/leyes/index.php>

*Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango.* Recuperada de [http://congresodurango.gob.mx/Archivos/legislacion/CONSTITUCION%20POLITICA%20DEL%20ESTADO%20\(NUEVA\).pdf](http://congresodurango.gob.mx/Archivos/legislacion/CONSTITUCION%20POLITICA%20DEL%20ESTADO%20(NUEVA).pdf)

*Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero.* Recuperada de <http://congresogro.gob.mx/62/documentos/CONSTITUCIO%CC%8iN-GUERRERO-29-07-2020.pdf>

*Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.* Recuperada de <http://legislativoedomex.gob.mx/documentos/leyes/pdf/ooo.pdf>

*Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.* Recuperada de <http://congresomich.gob.mx/trabajo-legislativo/marco-normativo/>

*Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.* Recuperada de <http://marcojuridico.morelos.gob.mx/archivos/constitucion/pdf/CONSTMOR.pdf>

*Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit.* Recuperada de [https://www.nayarit.gob.mx/transparenciafiscal/marcoregulatorio/constitucion\\_politica\\_nayarit.pdf](https://www.nayarit.gob.mx/transparenciafiscal/marcoregulatorio/constitucion_politica_nayarit.pdf)

*Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León.* Recuperada de [http://www.hcnl.gob.mx/trabajo\\_legislativo/leyes/leyes/constitucion\\_politica\\_del\\_estado\\_libre\\_y\\_soberano\\_de\\_nuevo\\_leon/](http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/leyes/constitucion_politica_del_estado_libre_y_soberano_de_nuevo_leon/)

*Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.* Recuperada de [https://docs64.congresoaxaca.gob.mx/documents/marco\\_normativs/Constitucion\\_Politica\\_del\\_Estado\\_Libre\\_y\\_Soberano\\_de\\_Oaxaca\\_%28Dto\\_ref\\_633\\_aprob\\_LXIV\\_Legis\\_12\\_abr\\_2019\\_PO\\_18\\_4\\_may\\_2019%29.pdf?1563573215](https://docs64.congresoaxaca.gob.mx/documents/marco_normativs/Constitucion_Politica_del_Estado_Libre_y_Soberano_de_Oaxaca_%28Dto_ref_633_aprob_LXIV_Legis_12_abr_2019_PO_18_4_may_2019%29.pdf?1563573215)

*Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.* Recuperada de [https://www.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=3572&Itemid=](https://www.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=3572&Itemid=)

*Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro de Arteaga.* Recuperada de <http://www.diputados.gob.mx/bibliot/infolegi/consedos/constitugro.htm>

*Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.* Recuperada de <http://documentos.congresoqroo.gob.mx/leyes/L176-XVI-20210711-CN1620210711003.pdf>

*Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí.* Recuperada de [https://congresosanluis.gob.mx/sites/default/files/unpload/legislacion/constitucion/2021/07/Constitucion\\_Politica\\_del\\_Estado\\_2021\\_Jun\\_24.pdf](https://congresosanluis.gob.mx/sites/default/files/unpload/legislacion/constitucion/2021/07/Constitucion_Politica_del_Estado_2021_Jun_24.pdf)

*Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora.* Recuperada de [http://www.congresoson.gob.mx:81/Content/Doc\\_leyes/Doc\\_446.pdf](http://www.congresoson.gob.mx:81/Content/Doc_leyes/Doc_446.pdf)

*Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco*. Recuperada de <https://congresotabasco.gob.mx/wp/wp-content/uploads/2019/01/Constitucion-Politica-del-Estado-de-Tabasco1-1.pdf>

*Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala*. Recuperada de [https://congresodetlaxcala.gob.mx/archivo/leyes2020/5\\_constitucion\\_.pdf](https://congresodetlaxcala.gob.mx/archivo/leyes2020/5_constitucion_.pdf)

*Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas*. Recuperada de <https://www.congreso Zac.gob.mx/63/ley&cual=333&tipo=pdf>

*Constitución Política para el Estado de Guanajuato*. Recuperada de [https://congresogto.s3.amazonaws.com/uploads/ley/pdf/1/CONSTITUCION\\_POLITICA\\_GUANAJUATO\\_D215\\_PO\\_07sep2020.pdf](https://congresogto.s3.amazonaws.com/uploads/ley/pdf/1/CONSTITUCION_POLITICA_GUANAJUATO_D215_PO_07sep2020.pdf)

*Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, 23 de mayo de 1969*. Recuperada de [https://www.oas.org/xxxivga/spanish/reference\\_docs/convencion\\_viena.pdf](https://www.oas.org/xxxivga/spanish/reference_docs/convencion_viena.pdf)

*Ley sobre la celebración de Tratados, 2 de enero de 1992, última reforma DOF 20 de mayo de 2021*. Recuperada de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/216\\_200521.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/216_200521.pdf)

Suprema Corte de Justicia de la Nación (s.f.). “Tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte en los que se reconocen derechos humanos”. Recuperado de <http://www.internet2.scjn.gob.mx/red/constitucion/TI.html>

### *Acuerdos y Resoluciones*

Corte IDH, *Caso Almonacid Arellano vs. Chile*, sentencia del 26 de septiembre de 2006, serie C Núm. 154.

Corte IDH, *Caso Boyce y otros vs. Barbados*, sentencia del 20 de noviembre de 2007, serie C Núm. 169.

Corte IDH, *Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay*, sentencia del 24 de agosto de 2010, serie C Núm. 214.

Corte IDH, *Caso Fernández Ortega y otros vs. México*, sentencia del 30 de agosto de 2010, serie C Núm. 215.

Corte IDH, *Caso Gelman vs. Uruguay*, sentencia del 24 de febrero de 2011, serie C Núm. 221.

Corte IDH, *Caso Heliodoro Portugal vs. Panamá*, sentencia del 12 de agosto de 2008, serie C Núm. 186.

Corte IDH, *Caso La Cantuta vs. Perú*, sentencia del 30 de noviembre de 2007, serie C Núm. 173.

Corte IDH, *Caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos*, sentencia del 23 de noviembre de 2009, serie C Núm. 209.

Corte IDH, *Caso Rosendo Cantú y otra vs. México*, sentencia del 31 de agosto de 2010, serie C Núm. 216.

Corte IDH, *Caso Trabajadores Cesados del Congreso vs. Perú*, sentencia del 24 de noviembre de 2006, serie C Núm. 158.

Secretaría de Relaciones Exteriores. Unidad de Transparencia. (20 de noviembre de 2020). Alegatos sobre el Recurso de Revisión RRA 11883/20. Oficio No. UDT 6583/2020.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Registro digital: 160589, Pleno, Décima Época, Materias(s): Constitucional, Tesis: P.LXVII/2011(9a.), Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro III, Diciembre de 2011, Tomo 1, página 535 (diciembre de 2011).

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Registro digital: 2008148, Pleno, Décima Época, Materias(s): Común, Tesis: P./J.64/2014 (10a.), Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 13 Tomo I, página 8 (diciembre de 2014).

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Registro digital: 2010426, Primera Sala, Décima Época, Materias(s): Constitucional, Tesis: 1a. CCCXLIV/2015 (10a.), Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 24 Tomo I, página 986 (noviembre de 2015).

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Registro digital: 2012726, Segunda Sala, Décima Época, Materias(s): Constitucional, Tesis: 2a. CII/2016 (10a.), Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 35 Tomo I, página 928 (octubre de 2016).



# Trabajo infantil

## Child Labor

Luis Antonio Corona Nakamura

Director de IICADH.

Correo electrónico: antonio.corona@academicos.udg.mx

Juana Rodríguez Gutiérrez

Licenciada en historia por el Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, Diplomado en derechos humanos, encargada del programa Asuntos de la Niñez de la CEDHJ. Correo electrónico: juanarodgut@gmail.com

**RESUMEN:** Normal y común es observar a infantes por las vialidades a lo largo de nuestro territorio nacional, muchos en situación de calle y realizando actividades que vemos como remuneradas en forma de trabajo, sin analizar el trasfondo de la realidad cultural, social de esos niños y niñas, porque el problema que se exhibe es la normalización del trabajo infantil y la poca atención que merece este sector de la población, a pesar de la legislación y postulados jurídicos que no permiten el trabajo a la edad temprana, sin embargo la realidad es otra, donde por situaciones de sobrevivencia, individual o familiar los menores se ven en la necesidad de trabajar.

**Palabras clave:** Trabajo infantil, niños y niñas, normalización, derechos humanos, trabajo, educación.

**ABSTRACT:** It is normal and common to observe children on the roads throughout our national territory, many of them on the streets and carrying out activities that we see as remunerated in the form of labour, without analysing the background of the cultural and social reality of these children, because the problem is the normalization of child labour and the lack of attention that this sector of the population deserves, despite legislation and postulates. However, the reality is quite different, in which individual or family survival situations, minors find themselves in need of work.

**Keywords:** Child labour, boys and girls, standardization, human rights, labour, education.

---

**SUMARIO:** INTRODUCCIÓN / PROCESO DE ESPECIFICIDAD / DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES FRENTE AL TRABAJO INFANTIL / OBLIGACIÓN DE ESTADO PARA COMBATIR LAS PEORES FORMAS DE TRABAJO INFANTIL / EL DEBER DE REPARAR / CONCLUSIONES

---

Recibido: 15 de febrero 2021. Dictaminado: 27 de marzo de 2021

## Introducción

El cuestionamiento sobre la aceptación social y estatal del trabajo que realizan niñas y niños va acompañado del proceso de especificidad de los derechos humanos, la protección especial que se les debe en razón de su desarrollo es una premisa que obedece a tiempos contemporáneos, de ahí que el planteamiento sobre trabajo infantil remite necesariamente a dos puntos centrales: la defensa y protección de derechos de niñas, niños y adolescentes; y la lucha cotidiana por la supervivencia en una sociedad donde la pobreza crece cada año<sup>1</sup>, considerando que además, cuando las niñas y niños realizan alguna actividad sea permitida o no, su objetivo no es sólo la sobrevivencia individual, sino de un grupo, ya sea el núcleo familiar o el grupo de personas que funge como tal.

El objetivo de esta investigación es evidenciar el progreso normativo en la visibilización, inhibición y erradicación del trabajo infantil, el reconocimiento de obligaciones categóricas del Estado hacia las niñas y niños y la especificidad de sus derechos.

## Proceso de especificidad

Los postulados de la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) de 1948 conminó a un cambio de paradigmas sociales, políticos y económicos. En este instrumento se reconocen derechos genéricos a todo ser humano y, por ende, a las niñas y los niños, a quienes en su artículo 25 menciona como titulares de cuidados “especiales” de

---

1. Conforme a datos de CONEVAL presentados en 2021, la pobreza laboral (porcentaje de la población con un ingreso laboral inferior al valor de la canasta alimentaria) aumentó 3.8 puntos porcentuales a nivel nacional, al pasar de 35.6% a 39.4% entre el primer trimestre de 2020 y el primer trimestre 2021. (Recuperado de: [https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/ITLP-IS\\_resultados\\_a\\_nivel\\_nacional.aspx](https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/ITLP-IS_resultados_a_nivel_nacional.aspx) consultado el 28 de julio de 2021)

conformidad con su estado de desarrollo y dependencia de cuidados provistos por externos.

En la adopción de 1966 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), se reconoce como derecho a todo niño, sin distinción alguna, a las medidas de protección que su condición de menor requiere, tanto por parte de su familia como de la sociedad y del Estado (art. 24.1).

De forma similar en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), se reconoce el deber de adoptar medidas especiales de protección y asistencia a niñas y niños, sin discriminación alguna por razón de filiación o cualquier otra condición. Es de distinguir el énfasis en materia laboral, en el artículo 10.3. se afirma el deber de “proteger a los niños y adolescentes contra la explotación económica y social”. Restringe condiciones concretas: “Su empleo en trabajos nocivos para su moral y salud, o en los cuales peligre su vida o se corra el riesgo de perjudicar su desarrollo normal, será sancionado por la ley”. Finalmente puntualiza la debida intervención del estado para intervenir en esta regulación: “Los Estados deben establecer también límites de edad por debajo de los cuales quede prohibido y sancionado por la ley el empleo a sueldo de mano de obra infantil”.

En el ámbito regional la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece el derecho de todo niño a “medidas de protección que su condición de menor requiere por parte de su familia, de la sociedad y del Estado.” (art. 19).

Puntualicemos algunos conceptos: en un primer acercamiento podemos observar que ninguno de estos instrumentos nos define quienes son considerados niños o menores, por lo que la libre interpretación de cada nación podía reducirse a lo que hoy identificamos como primera infancia<sup>2</sup>; las medidas de protección al parecer tendrían que implemen-

---

2. Desde la postura del Comité de los derechos del niño, en su observación general número 7 (2006), se propone como primera infancia, el período comprendido hasta los 8 años de

tarse a razón de una acción donde peligre la vida o se perjudique el desarrollo normal de niñas y niños, por lo que facilitaría que la intervención del estado solo amerita observancia cuando el daño es mortal, sin identificar los tipos de violencia y el impacto que tiene en la niñez, invisibilizando actividades como el trabajo doméstico, el cuidado de niñas y niños más pequeños, el trabajo en mercados y plazas, el matrimonio infantil, etcétera; el énfasis de sujetos obligados como la familia, la sociedad y el Estado es destacable, aún cuando no se defina el tipo de intervención si evidencia que las niñas y niños se encuentran en diferentes espacios que puede ser la familia, una institución privada o una pública y por lo tanto en todos estos lugares se les debe brindar protección.

Por ello era necesario un tratado que reconociera a niñas, niños y adolescentes como titulares de derechos de manera definitiva, sustanciara de forma debida sus derechos, definiera el rol de los sujetos obligados en la realización de estos derechos, identificara que acciones deben inhibirse y sancionarse y que mecanismos se requieren en la protección efectiva de estos derechos.

## **Derechos de niñas, niños y adolescentes frente al trabajo infantil**

Con la adopción de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) en 1989, podemos distinguir tres grupos importantes de derechos. Remitámonos al bloque que integra los derechos de protección, que concretamente, en el artículo 32, reconoce “el derecho del niño a estar protegido contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación, o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo físico, mental, es-

---

edad. Recuperado de: <http://ww2.oj.gob.gt/cursos/COMPILACION3/docs/Organos/Nino/Generales/OGnino7.pdf>, consultado el 06 de agosto de 2021

piritual, moral o social”, estableciendo obligaciones a los Estados para adoptar “medidas legislativas, administrativas, sociales y educacionales para garantizar [su] aplicación” en particular: a) Fijando una edad o edades mínimas para trabajar; b) Reglamentando las condiciones de trabajo; y c) Estipulando sanciones apropiadas.

Asimismo podemos vincular este derecho con el reconocimiento del sujeto niño como todo ser humano menor de dieciocho años de edad (art. 1); el deber de respetar todos sus derechos sin distinción alguna (art. 2); la atención al interés superior y el asegurar protección y cuidados necesarios para su bienestar (art. 3); el derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo (art. 6); el recibir protección y asistencia especiales por parte del Estado (art. 20), y; el derecho a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social (art. 27).

Desde esta perspectiva, el trabajo infantil no sólo vulnera un derecho de protección, sino que implica la ausencia o el desabasto de otros factores consustanciales a la vida, la salud, el desarrollo, el esparcimiento, la educación, etcétera, y que no sólo padece el niño en lo individual, sino que es una consecuencia de la realidad que le rodea, lo que les hace víctimas de una doble agresión. “En primer lugar, [porque] los Estados no evitan que sean lanzados a la miseria, privándolos así de unas mínimas condiciones de vida digna”, e impidiéndoles el “pleno y armonioso desarrollo de su personalidad”, a pesar de que todo niño tiene derecho a alentar un proyecto de vida que debe ser cuidado y fomentado por los poderes públicos para que se desarrolle en su beneficio y en el de la sociedad a la que pertenece. “En segundo lugar, atentan contra su integridad física, psíquica y moral, y hasta contra su propia vida”<sup>3</sup>.

---

3. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) vs Guatemala, Sentencia del 19 de noviembre 1999, numeral 191. Recuperado

Añadamos que el derecho a la vida incluye el derecho a vivir con dignidad y que “una persona que en su infancia vive en la humillación de la miseria, sin la menor condición siquiera de crear su proyecto de vida, experimenta un estado de padecimiento equivalente a una muerte espiritual; la muerte física que a ésta sigue, en tales circunstancias, es la culminación de la destrucción total del ser humano. Estos agravios hacen víctimas no sólo a quienes los sufren directamente, en su espíritu y en su cuerpo; se proyectan dolorosamente en sus seres queridos”,<sup>4</sup> el trabajo infantil, por tanto, puede ser un conflicto transgeneracional, mas no porque esta condición se herede tiene que asumirse como algo infranqueable o naturalizado.

“Para Marx la actividad principal y más importante del hombre es el trabajo, es la producción de vida y mantenimiento del proceso vital. El trabajo no es una mera adaptación a la naturaleza, sino una transformación consciente e intencional de las condiciones naturales. El hombre no solo es un *animal laborans*; es también un *homo faber*”,<sup>5</sup> sin embargo, cuando las condiciones laborales son impuestas más allá de la voluntad o de una manera avasalladora que impone una carga que sobrepasa la capacidad de los infantes, termina reduciendo el concepto de trabajo a una actividad puramente instrumental, que no puede dar lugar a autorrealización personal alguna, y que supone necesariamente una coerción para la libertad y la autonomía del ser humano.<sup>6</sup>

Esta necesidad mantiene al ser humano “dominado”,<sup>7</sup> puesto que se ve obligado a buscar satisfactores exógenos y en lugar de generar

---

de: [https://www.corteidh.or.cr/corteidh/docs/casos/articulos/seriec\\_63\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/corteidh/docs/casos/articulos/seriec_63_esp.pdf), consultado el 06 de agosto de 2021

4. Cançado Trindade, A, Voto concurrente Caso Villagrán Morales, numerales 4 y 9
5. María Emilia Isorni, “Los conceptos de hombre y trabajo en Karl Marx y Jean Paul Sartre”, en *Cifra* (6), Chile, Universidad Nacional de Santiago del Estero, 2011, p. 59.
6. José Antonio Noguera, “El concepto de trabajo y la teoría social crítica”, en *Papers* (68), España, Universidad Autónoma de Barcelona, 2002, p. 148.
7. Concepto de Pablo Rieznik, “Trabajo, una definición antropológica”, en *Razón y Revolución* (7), Argentina, 2001.

empatía entre todos por vernos inmersos en esta necesidad, nos separa e insensibiliza. Es cuando cobra sentido lógico el que la obligación de protección por parte del Estado se traduzca en acciones positivas para posibilitar a niñas y niños salir de este ciclo pernicioso de dependencia y proveerles de mejores herramientas para su propio proyecto de vida.

Consideremos, además, que la infancia es transitoria y que las generaciones más jóvenes tendrán que integrarse, en su momento, al medio productivo.

La temporalidad de la sociedad aparece en la conciencia de los trabajadores al concebirse a sí mismos como parte de un estado social que al igual que ellos es transitorio, es decir, que los que hoy ocupan un lugar productivo y dominante como trabajadores en activo y en plenitud de condiciones, en el futuro ya no lo serán. Es una sociedad que envejece formada por sujetos que envejecen. Es necesario, pues, el mantenimiento y cuidado de trabajadores productivos en reserva y de trabajadores desgastados por trabajadores en activo.<sup>8</sup>

De ahí que el mantenimiento equilibrado de cualquier sociedad implique la obligación de aplicar medidas de protección que propicien la temporalidad e infraestructura necesaria para que las generaciones más jóvenes adquieran conocimientos, habilidades y capacidades y se desenvuelvan en correspondencia con el sentido de justicia lo que la sociedad les exige. De otra manera, sería totalmente injusto depositar en la infancia carga que no le corresponde.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) se ha encargado de reglamentar el trabajo infantil y codificar Convenios que las naciones deben acatar. En su Convenio 138, sobre la edad mínima (1973) define en el artículo 1.3 que la edad mínima para trabajo legal no deberá

---

8. Edy Hernández Rivera, “Una crítica a la definición convencional del trabajo infantil”, en *Mundo Siglo XXI* (5), México, Instituto Politécnico Nacional, Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales, 2006, p. 7.

ser inferior a la edad en que cesa la obligación escolar, o en todo caso, a quince años.

En México, no fue hasta junio de 2014 cuando se reformó el artículo 123 constitucional estableciendo en su fracción III la edad mínima para trabajo permitido, prohibiendo “la utilización del trabajo de los menores de quince años”<sup>9</sup>, los trabajos de armonización en la legislación reglamentaria tuvo sus retrasos debido a las discrepancias entre los diferentes Estados de la república que iban de los 14 a los dieciséis años como edad mínima para el ingreso a trabajo permitido, siendo así, en 2015 se homologa este criterio en la Ley Federal del Trabajo, quedando de la siguiente manera: artículo 22. “Los mayores de quince años pueden prestar libremente sus servicios [...]. Los mayores de quince y menores de dieciséis necesitan autorización de sus padres o tutores [...]”<sup>10</sup>.

En congruencia normativa con el Convenio 138 respecto a “la edad en que cesa la obligación escolar”, la Ley Federal del Trabajo también prevé esta premisa y su artículo 22 Bis, prohíbe el trabajo de personas mayores de quince años y “menores de dieciocho años que no hayan terminado su educación básica obligatoria, salvo los casos que apruebe la autoridad laboral correspondiente en que a su juicio haya compatibilidad entre los estudios y el trabajo”.

Esta postura nos remite a la Ley General de Educación que en su actualización de 2019 específica como obligatorio, para todas las personas, cursar la educación preescolar, la primaria, la secundaria y la media superior (art. 6º). Señalando que es “obligación de las mexicanas

---

9. DOF: 17/06/2014. DECRETO por el que se reforma la fracción III del apartado A del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Recuperado de: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5348865&fecha=17/06/2014](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5348865&fecha=17/06/2014) consultado el 28 de julio de 2021

10. DOF: 12/06/2015. DECRETO por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, en materia de trabajo de menores. Recuperado de: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5396526&fecha=12/06/2015](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5396526&fecha=12/06/2015) consultado el 28 de julio de 2021

y los mexicanos hacer que sus hijas, hijos o pupilos menores de dieciocho años asistan a las escuelas, para recibir educación obligatoria”.

Desde esta perspectiva, podríamos afirmar que en realidad el trabajo “de manera libre”, no está permitido sino hasta los 18 años, que es la edad promedio para concluir la educación media superior, a menos que como carga de prueba, la parte contratante demuestre “compatibilidad entre los estudios y el trabajo” y la autoridad laboral apruebe como legítima esta contratación, acción que debiera ameritar, conforme el interés superior de la niña, niño y adolescente, evaluarse debidamente.

En ese sentido, la Recomendación núm.146 (1973), que acompaña el Convenio núm.138, subraya que los planes y políticas nacionales deberían prever:

2. [...] (b) la extensión progresiva de otras medidas económicas y sociales destinadas a aliviar la pobreza dondequiera que exista y a asegurar a las familias niveles de vida e ingresos tales que no sea necesario recurrir a la actividad económica de los niños;
- (c) el desarrollo y la extensión progresiva, sin discriminación alguna, de la seguridad social y de las medidas de bienestar familiar destinadas a asegurar el mantenimiento de los niños, incluidos los subsidios por hijos; [y]
- (d) el desarrollo y la extensión progresiva de facilidades adecuadas de enseñanza y de orientación y formación profesionales [...]”<sup>11</sup>.

En cuanto a la percepción de riesgo, el artículo 32 de la CDN, determina como derecho el recibir protección contra trabajos peligrosos, para dar luz a este concepto consultemos la Recomendación núm. 190 (1999), que acompaña el Convenio núm. 182 de la OIT, ahí encontramos que “trabajo peligroso” incluye:

---

11. Recomendación núm.146 (1973), que acompaña el Convenio núm.138. Recuperado de: [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312484](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312484) consultado el 28 de julio de 2021

3. (a). los trabajos en que el niño queda expuesto a abusos de orden físico, psicológico o sexual;
- (b) los trabajos que se realizan bajo tierra, bajo el agua, en alturas peligrosas o en espacios cerrados;
- (c) los trabajos que se realizan con maquinaria, equipos y herramientas peligrosos, o que conllevan la manipulación o el transporte manual de cargas pesadas;
- (d) los trabajos realizados en un medio insalubre en el que los niños estén expuestos, por ejemplo, a sustancias, agentes o procesos peligrosos, o bien a temperaturas o niveles de ruido o de vibraciones que sean perjudiciales para la salud, y
- (e) los trabajos que implican condiciones especialmente difíciles, como los horarios prolongados o nocturnos, o los trabajos que retienen injustificadamente al niño en los locales del empleador<sup>12</sup>.

Estos criterios se adoptan en la legislación nacional y de forma similar les podemos dar lectura en el artículo 176 de la Ley Federal del Trabajo.

En la Encuesta Nacional de Trabajo Infantil (ENTI) 2019<sup>13</sup>, realizada por INEGI encontramos que en México 28.5 millones de niñas, niños y adolescentes de 5 a 17 años realizan actividades, de los cuales 2.2 millones se considera población ocupada, dentro de esta población ocupada, el 93.8%, 2.0 millones de niñas, niños y adolescente están involucrados en actividades no permitidas por la ley y 1.1 millones de niñas, niños y adolescentes realiza actividades que se clasifican peligrosas conforme

---

12. Recomendación núm. 190. Sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999, recuperado de: [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312528](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312528) consultado el 28 de julio de 2021

13. La Encuesta Nacional de Trabajo Infantil (ENTI) 2019 se levantó en el cuarto trimestre de 2019 y tuvo como objetivo contar con una base de información actualizada sobre la magnitud del trabajo infantil y las características socioeconómicas y laborales de los niños y las niñas que trabajan, así como de la población infantil que participa en las actividades domésticas no remuneradas en sus propios hogares. Recuperado de: <https://www.inegi.org.mx/programas/enti/2019/> consultado el 28 de julio de 2021

a Ley Federal del Trabajo, como: el trabajo en construcción, minas, sector agropecuario, bares, cantinas, entre otros.

Antes de seguir hagamos una pausa reflexiva sobre la participación de niñas, niños y adolescentes en el trabajo cinematográfico y deportivo, esta Ley parece que aporta una cláusula de excepción cuando se trata de actividades peculiares, en el artículo 175 Bis se aprecia que: “no se considerará trabajo las actividades que bajo la supervisión, el cuidado y la responsabilidad de los padres, tutores o quienes ejerzan la patria potestad, realicen los menores de quince años relacionadas con la creación artística, el desarrollo científico, deportivo o de talento, la ejecución musical o la interpretación artística en cualquiera de sus manifestaciones”, desde una perspectiva simple parece que habla de actividades lúdicas o recreativas, pero no confundamos los alcances de los diferentes derechos, el juego, la recreación, el descanso y la participación libre del deporte, la cultura y las artes, se codifican en la CDN (art. 31) y en la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (arts. 60 y 61), por lo que, si una norma que regula el trabajo de forma categórica afirma que ciertas actividades no se considerará trabajo, entonces las preguntas obligadas serían las siguientes: ¿las jornadas que niñas, niños y adolescentes realizan en la producción televisiva, y cinematográfica que son?, ¿Qué reciben a cambio o quién cobra honorarios en su nombre, ya que si no es un trabajo y a esa edad está prohibido hacerlo, no pueden recibir directamente un salario? Y finalmente, ¿cómo se firma el acuerdo contractual en actividades de esa naturaleza, ya que niñas, niños y adolescentes carecen de capacidad jurídica?

### **Obligación de Estado para combatir las peores formas de trabajo infantil**

La labor de la OIT ha seguido puntual la correlación niñez-explotación. Para 1999, propuso el Convenio 182 sobre las peores formas de

trabajo infantil, que entró en vigor el 19 de noviembre de 2000. Este instrumento detalla con precisión los tipos de empleo donde deben concretarse medidas urgentes de protección y aquellas que aun dentro del núcleo familiar deben inhibirse y sancionarse, ya que “el deber del Estado y la sociedad de proporcionarle al niño la necesaria protección legítima, implica la intervención en la vida familiar, cuando la desprotección o la negación de los derechos de un niño llegan a perjudicar su bienestar o su desarrollo físico o psicológico”.<sup>14</sup>

En el preámbulo discurre sobre la urgencia de eliminar de manera efectiva las peores formas de trabajo infantil, “teniendo en cuenta la importancia de la educación básica gratuita y la necesidad de librar de todas esas formas de trabajo a los niños afectados y asegurar su rehabilitación y su inserción social al mismo tiempo que se atiende a las necesidades de sus familias”. Esta última intención está presente en el artículo 27 de la CDN, que destaca el auxilio que necesitan algunos padres para solventar sus responsabilidades parentales. Al respecto, el Comité sobre los Derechos del Niño ha observado que los Estados deben adoptar “medidas para reforzar el sistema de asistencia a ambos padres en el cumplimiento de sus responsabilidades de educación de los niños, especialmente a la luz de los artículos 18 y 27 de la Convención. Se sugiere también que se estudie el problema de las familias monoparentales y que se establezcan programas pertinentes para satisfacer las necesidades especiales en los casos en que haya un solo padre”.<sup>15</sup>

En esta línea discursiva, el Estado a fijado su postura para hacer cumplir las responsabilidades parentales del cuidado y manutención de niñas y niños, en el Código Penal Federal, podemos encontrar figuras típicas como: “Al que sin motivo justificado abandone a sus hijos

---

14. Daniel O’Donnell, “La convención sobre los derechos del niño: estructura y contenido”, Uruguay, Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes, 2011, p. 11.

15. Rachel Hodgkin, Peter Neewell, “Manual de aplicación de la convención sobre los derechos del niño”, Nueva York, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, 2004, p. 429.

o a su cónyuge, sin recursos para atender a sus necesidades de subsistencia” (art. 336); o, “Al que dolosamente se coloque en estado de insolvencia con el objeto de eludir el cumplimiento de las obligaciones alimentarias” (art. 336 Bis); y visibiliza las consecuencias del abandono, concretamente, “Si del abandono [...] resultare alguna lesión o la muerte, se presumirán éstas como premeditadas” (art. 339). De forma análoga podemos encontrar esta postura en otros códigos, por ejemplo, en el Estado de Jalisco según su Código Penal estas acciones se identifican como “Abandono de familiares” (art. 183, 183A y 183C), el objetivo de esta intervención por parte del Estado en verificar el cumplimiento de responsabilidades parentales e integran como reparación del daño el pago de las cantidades no suministradas oportunamente.

Con esta precisión normativa se concreta que aun cuando la familia y la comunidad comparten ciertas responsabilidades con el Estado, es el Estado en el que se deposita la responsabilidad de proteger, proveer, promover, prevenir y garantizar.<sup>16</sup>

Volviendo al Convenio 182, en su artículo 3º define la expresión “las peores formas de trabajo infantil” ejemplificándolas como:

- a) Todas las formas de esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, como la venta y la trata de niños, la servidumbre por deudas y la condición de siervo, y el trabajo forzoso u obligatorio, incluido el reclutamiento forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados.
- b) La utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la prostitución, la producción de pornografía o actuaciones pornográficas.
- c) La utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la realización de actividades ilícitas, en particular la producción y el tráfico de estupefacientes, tal como se define en los tratados internacionales pertinentes.

---

16. Ariel Dulitzky, “Alcance de las obligaciones internacionales de los derechos humanos”, en Martín, Claudia, Diego Rodríguez Pinzón y Guevara, José A. *Derecho Internacional de los derechos humanos*, España, Fontamara, pp. 79-117.

d) El trabajo que, por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo, es probable que dañe la salud, la seguridad o la moralidad de los niños.”

En el 2000 se adoptó el Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, México se adhirió a él, entrando en vigor en 2002, ahí podemos distinguir obligaciones específicas para los Estados parte, como: prohibir la venta de niños, la prostitución infantil y la pornografía infantil; castigar estos delitos con penas adecuadas a su gravedad; adoptar medidas adecuadas para proteger en todas las fases del proceso penal los derechos e intereses de los niños víctimas; adoptar o reforzar, aplicar y dar publicidad a las leyes, las medidas administrativas, las políticas y los programas sociales, destinados a la prevención de estos delitos; y, adoptar las medidas necesarias para prohibir efectivamente la producción y publicación de material en que se haga publicidad a estos delitos

En recepción legislativa podemos encontrar una armonización lenta pero precisa, en 2012 se aprueba la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la protección y asistencia a las víctimas de estos delitos (LGPSDEMTP). Esta norma nos brinda una sustanciación de las figuras que desde lo abstracto que enlista el Protocolo se operativiza en cuestiones concretas, de ahí que la esclavitud se entienda como “el dominio de una persona sobre otra, dejándola sin capacidad de disponer libremente de su propia persona ni de sus bienes y se ejerciten sobre ella, de hecho, atributos del derecho de propiedad (art. 11).

En ese sentido, la Corte Interamericana (2016) en el caso Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde vs. Brasil profundiza en el alcance sobre la esclavitud y su reflexión contextualiza “que el elemento de “propiedad”, debe ser comprendido en el fenómeno de esclavitud como “posesión”, es decir la demostración de control de una persona

sobre otra. Por lo tanto, a la hora de determinar el nivel de control requerido para considerar un acto como esclavitud, se puede equipararlo a la pérdida de la propia voluntad o a una disminución considerable de la autonomía personal. En ese sentido, el llamado “ejercicio de atributos de la propiedad” debe ser entendido en los días actuales como el control ejercido sobre una persona que le restrinja o prive significativamente de su libertad individual, con intención de explotación mediante el uso, la gestión, el beneficio, la transferencia o el despojarse de una persona. Por lo general, este ejercicio se apoyará y se obtendrá a través de medios tales como la violencia, el engaño y/o la coacción”<sup>17</sup>.

La Corte Interamericana considera la servidumbre o “la obligación de realizar trabajo para otros”, como una forma análoga de esclavitud y debe recibir la misma protección, la LGPSEDMTP identifica dos variables (art.12), ya sea la imposición de siervo por deudas y por gleba, que obliga a la persona a prestar servicios, remunerados o no, sin que pueda abandonar la tierra del propietario del predio, de ahí que se haga énfasis sobre el denominador común de estas conductas cuando las víctimas son niñas, niños o adolescentes y se interprete desde el abuso de poder, entendido como el “aprovechamiento que realiza el sujeto activo para la comisión del delito derivado de una relación o vínculo familiar, sentimental, de confianza, de custodia, laboral, formativo, educativo, de cuidado, religioso o de cualquier otro que implique dependencia o subordinación de la víctima respecto al victimario” (art 4).

En el entendimiento sobre la utilización de niñas, niños y adolescentes con fines de prostitución, pornografía, exhibiciones públicas o privadas de orden sexual y turismo sexual, puede ser de gran utilidad la codificación que ofrece el Código Penal Federal en su reforma al

---

17. Caso Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde vs. Brasil. Sentencia de 20 octubre de 2016 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas) Resumen oficial emitido por la Corte Interamericana, recuperado de: [https://www.corteidh.or.cr/corteidh/docs/casos/articulos/resumen\\_318\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/corteidh/docs/casos/articulos/resumen_318_esp.pdf) consultado el 02 de agosto de 2021

artículo 260 y 261 en 2012 sobre el abuso sexual, ahí encontramos elementos que cambian el paradigma sobre el entendimiento de los delitos sexuales cometidos contra niñas y niños, aportando criterios que auxilian en la interpretación adecuada de este delito, identificando que no sólo se reduce a la copula, también son todos aquellos actos sexuales ejecutados en niñas y niños, que se pueden expresar por medio de “tocamientos o manoseos corporales obscenos, o los que representen actos explícitamente sexuales u obliguen a la víctima a representarlos. También se considera abuso sexual cuando se obligue a la víctima a observar un acto sexual, o a exhibir su cuerpo sin su consentimiento”, precisando que en todas estas acciones las niñas y niños siempre serán las víctimas y que no tienen capacidad de consentir o resistir un hecho de esta naturaleza.

En acotación, vale la pena mencionar que una medida para combatir el abuso sexual infantil bajo la figura de matrimonio, esto en relación a la Observación General número 13 de Comité de los Derechos del Niño<sup>18</sup>, es el establecimiento de la edad mínima para contraer matrimonio, que establece como requisito “haber cumplido dieciocho años de edad”, según el Código Civil Federal en su artículo 148, que recientemente en 2019 se actualizó.

Otro criterio del Convenio 182 que necesita pulirse es el “reclutamiento o la oferta de niños para la realización de actividades ilícitas”, la LGPSEDMTP solo prevé “pena de 10 a 20 años de prisión y de un mil a 20 mil días multa” (art. 25), a quien utilice a personas menores de dieciocho años en delitos de trata de personas, sin embargo, en otras materias se reduce a la interpretación de “Corrupción de menores”, según el artículo 201 del Código Penal Federal, sin satisfacer el objetivo

---

18. Observación General número 13 (2011) del Comité de los Derechos del Niño: Derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia (CRC/C/GC/13), recuperado de: <https://www.bienestaryproteccioninfantil.es/fuentes1.asp?sec=1&subs=23&cod=653&page=> consultado el 02 de agosto de 2021

que persigue el Convenio 182, que es erradicar las peores formas de trabajo infantil.

Un planteamiento del Convenio 182 que podría considerarse en desarrollo es “el reclutamiento o la oferta de niños para [...] el tráfico de estupefacientes”, en la Encuesta Nacional de Personas Migrantes en Tránsito por México, realizada por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) de 2018<sup>19</sup>, relaciona la condición de migración en situación irregular y el temor de estas personas de ser presentadas ante autoridades migratorias, para colocarlas en una situación de riesgo ante la delincuencia organizada, donde a partir de esta condición migratoria se forza mediante la extorsión, el chantaje, la amenaza de muerte o el secuestro, para realizar actividades como “halconeos” o traslado de estupefacientes, como “mulas” a través de la frontera con Estados Unidos de América, ahora consideremos víctimas concretas como niñas, niños y adolescentes migrantes que viajan no acompañados o separados de sus familiares.

La Observación General número 6 del Comité de los Derechos del Niño (2005)<sup>20</sup>, define a niñas, niños y adolescentes que viajan no acompañados como “menores que están separados de ambos padres y otros parientes y no están al cuidado de un adulto al que, por ley o costumbre, incumbe esa responsabilidad”, y los que se encuentran separados, como “separados de ambos padres o de sus tutores legales o habituales, pero no necesariamente de otros parientes. Por tanto, puede tratarse de menores acompañados por otros miembros adultos de la familia”. En el primer supuesto podemos entender que, desde el inicio del viaje, al salir de su lugar de residencia las niñas, niños y adolescentes

---

19. Los desafíos de la migración y los albergues como oasis, recuperado de: <https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/Informe-Especial-Desafios-migracion.pdf> consultado el 04 de agosto de 2021

20. Observación General Número 6 (2005) Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen, recuperado de: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3886.pdf> consultado el 04 de agosto de 2021

no acompañados, lo realizan sin acompañamiento de familiares y en algunos casos viajan bajo el “cuidado” de personas que realizan tráfico de personas, conocidos como “polleros” o “coyotes”, como sustenta el caso de la niña ecuatoriana en la Recomendación 22/2015 de la CNDH<sup>21</sup>, en la segunda hipótesis se puede suponer que niñas, niños y adolescentes se encuentran migrando en compañía de “otros parientes” que no tienen la patria potestad o la tutela, pero que existe un lazo fraternal de cariño y confianza.

Recordemos que la Ley de Migración (2011), de forma categórica indica que “en ningún caso una situación migratoria irregular preconfigurará por sí misma la comisión de un delito ni se prejuzgará la comisión de ilícitos por parte de un migrante por el hecho de encontrarse en condición no documentada” (art. 2º.), por tanto, la migración irregular o no documentada se considera sólo infracción a la Ley de Migración, por ende, las personas no son detenidas, sino presentadas en una Estación Migratoria con el fin de revisar su condición migratoria y en su caso hacer la gestión necesaria para la repatriación voluntaria a los países de origen.

Distingamos que conforme a la reforma de 2015 al artículo 18 constitucional<sup>22</sup> se instala la edad mínima de responsabilidad penal ante el Estado, identificando que niñas y niños son inimputables y que las personas adolescentes son susceptibles de enfrentar un procedimiento por la realización de algún delito, de ahí que fuera precisa la armonización de la Ley de Migración y precisara que a niñas, niños y adolescentes se les debe garantizar “los derechos y principios establecidos en la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y su Re-

---

21. Recomendación no. 22 /2015. Sobre el caso de la muerte de la niña vi, persona en migración no acompañada de nacionalidad ecuatoriana, ocurrida en el albergue ai, en Ciudad Juárez, Chihuahua. Recuperado de: [https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Recomendaciones/2015/Rec\\_2015\\_022.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Recomendaciones/2015/Rec_2015_022.pdf) consultado el 04 de agosto de 2021

22. Véase DOF del Jueves 2 de julio de 2015, recuperado de: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lfja/LFJA\\_abro\\_cpeum\\_02jul15.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lfja/LFJA_abro_cpeum_02jul15.pdf) consultado el 04 de agosto de 2021

glamento, incluyendo el de la no privación de la libertad por motivos migratorios” (art. 6º.), pues como enunciamos supra no es un delito, lo cuestionable resulta en la fecha de armonización, pues esta sucede en noviembre de 2020, lo que nos lleva a la deducción inmediata que en tiempos anteriores a esta regulación, la edad aumentaba el riesgo de ser enganchados por organizaciones criminales, como evidencia el Informe Especial de la CNDH sobre los casos de secuestro en contra de migrantes (2009)<sup>23</sup>.

En la actualidad podemos observar que, en materia migratoria al detectarse niñas, niños o adolescentes migrantes, la autoridad migratoria deberá notificar inmediatamente a la Procuraduría de Protección y hacer la canalización al Sistema DIF correspondiente y que, en ningún caso, se llevará a cabo la presentación de una niña, niño o adolescente ni se iniciará el Procedimiento Administrativo Migratorio previo a dicha notificación.

Estas adecuaciones normativas tienen un denominador común, las premisas orientadoras de la Opinión Consultiva 21/14 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2014)<sup>24</sup>, sin embargo, las reflexiones de la Corte tienen un enfoque más amplio y busca una protección integral, su intención no es sólo satisfacer el interés superior de la niñez como principio, derecho y garantía procesal, sino considerar las causales de raíz, ya que la migración de niñas y niños no sólo es con fines de reunión familiar, están “los hijos de migrantes estacionales [que] a menudo migran con sus padres, y son particularmente vulnerables al trabajo infantil. Los focos de trabajo estacional en el lugar de destino –a menudo en la agricultura, pero también en otros sectores,

---

23. Informe Especial de la CNDH sobre los casos de secuestro en contra de migrantes. Recuperado de: [https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Informes/Especiales/2009\\_migra.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Informes/Especiales/2009_migra.pdf) consultado el 04 de agosto de 2021

24. Opinión Consultiva OC-21/14. Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la Migración y/o en necesidad de protección internacional, recuperado de: [https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_21\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_21_esp.pdf) consultado el 04 de agosto de 2021

por ejemplo, en los hornos de ladrillos– suelen estar muy alejados de las escuelas y otros servicios y, además, la admisión escolar por periodos estacionales puede plantear problemas, con lo cual los niños terminan acompañando a sus padres a trabajar”.<sup>25</sup>

De ahí, que,

si partimos de la base de que la pobreza impulsa la emigración en los países en desarrollo y es la causa fundamental del trabajo infantil, entonces los enormes recursos financieros generados por la migración laboral podrían contribuir a mantener a los niños en la escuela por un periodo más largo, y así aumentar las perspectivas de los niños respecto a un trabajo decente en el futuro y disminuir el trabajo infantil. Las remesas también pueden servir como una forma de seguro en tiempos de crisis, ya que las familias son menos vulnerables ante las conmociones económicas, y menos propensas a recurrir al trabajo infantil.<sup>26</sup>

Por ello, en énfasis de la Corte Interamericana y del Comité de los Derechos del Niño, de recordarle a los Estados que todos los derechos en conjunto, reconocidos a niñas, niños y adolescentes, conforman el núcleo duro de los derechos humanos<sup>27</sup>, no son susceptibles de reducción y que las instituciones y los estados deben realizar las adecuaciones necesarias para garantizar, proteger, promover y respetar sus derechos indistintamente si se trata de niñas y niños nacionales o no.

---

25. Hans van de Glind, “Migración y trabajo infantil – Análisis de las vulnerabilidades de los niños migrantes y niños que quedan atrás”, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo, Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil, 2011, p. 2.

26. *Ibid.*, p. 12.

27. Véase el artículo 29 párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el 27.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos

## **El deber de reparar**

El reconocer que el trabajo infantil debe prohibirse en todas sus formas y que existen categorías aún mas dañinas al desarrollo integral identificadas como las “peores formas”, es deber del estado inhibir su justificación, combatir su tolerancia y sancionar su práctica.

El Convenio 182 de la OIT en el artículo 7º, impone el deber de adoptar cuantas medidas sean necesarias para garantizar la aplicación y el cumplimiento efectivos de sus disposiciones, incluidos el establecimiento y la aplicación de sanciones penales o, según proceda, de otra índole.

Integra el deber de adoptar, medidas educativas para la eliminación del trabajo infantil, y medidas efectivas con el fin de:

- a) Impedir la ocupación de niños en las peores formas de trabajo infantil.
- b) Prestar la asistencia directa necesaria y adecuada para librar a los niños de las peores formas de trabajo infantil y asegurar su rehabilitación e inserción social.
- c) Asegurar a todos los niños que hayan sido librados de las peores formas de trabajo infantil el acceso a la enseñanza básica gratuita y, cuando sea posible y adecuado, a la formación profesional.
- d) Identificar a los niños que están particularmente expuestos a riesgos y entrar en contacto directo con ellos.
- e) Tener en cuenta la situación particular de las niñas.

En ese sentido es indispensable contar con una metodología que asegure la debida aplicación del interés superior de la niñez en todas las decisiones y actuaciones de las autoridades públicas, privadas y sociales, integrando la perspectiva de género y que pueda someterse a evaluación.

Es destacable que la Ley General de Víctimas (2013), integre el interés superior de la niñez y el enfoque diferencial y especializado, a

partir de su entrada en vigor no cabe el menor argumento de que el Estado es el sujeto obligado a reparar, aún cuando no logre la identificación o enjuiciamiento de las personas que generan una vulneración de derechos.

El daño que genera el trabajo infantil debe observarse desde su naturaleza, si como sociedad le hemos definido como “prohibido” entonces se deben generar los recursos, asistencia y acompañamiento para su debido acceso a la justicia y las figuras que ya hemos identificado como típicas y antijurídicas, desde la reparación integral, a corto, mediano y largo plazo.

Si a partir de la Ley General de Víctimas entendemos que “las víctimas tienen derecho a ser reparadas de manera oportuna, plena, diferenciada, transformadora, integral y efectiva por el daño que han sufrido como consecuencia del delito o hecho victimizante que las ha afectado o de las violaciones de derechos humanos que han sufrido, comprendiendo medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y medidas de no repetición” (art. 26).

Comprendiendo que la no repetición implica no volver a enfrentar el hecho victimante, nos exige el diseño de una intervención estratégica que sea sensible en el entendimiento sobre la invisibilización y reproducción del trabajo infantil, que integre la prevención, el acceso real a las oportunidades y el empoderamiento de niñas, niños y adolescentes sobre el conocimiento y reclamo de sus derechos, así como la fiscalización puntual de la participación de los sujetos obligados en su inhibición y combate, a saber, familia, comunidad y estado.

La aquiescencia por parte del Estado en la perpetuación de delitos y actos que anulan y lesionan el ejercicio de derechos de niñas, niños y adolescentes, no sólo es bajo una participación activa, sino también pasiva, en resolución de la Corte Interamericana (2009), en el caso *González y otras vs. México*, sustenta que:

[...] al momento de investigar [...], ha quedado establecido que algunas autoridades mencionaron que las víctimas eran “voladas” o que “se fueron con el novio” [...], esta indiferencia [...], reproduce la violencia que se pretende atacar, sin perjuicio de que constituye en sí misma una discriminación en el acceso a la justicia. La impunidad de los delitos cometidos envía el mensaje de que la violencia [...] es tolerada, lo que favorece su perpetuación y la aceptación social del fenómeno, el sentimiento y la sensación de inseguridad en las [personas], así como una persistente desconfianza de éstas en el sistema de administración de justicia. Al respecto, el Tribunal resalta [...] que [l]a influencia de patrones socioculturales discriminatorios puede dar como resultado una descalificación de la credibilidad de la víctima durante el proceso penal en casos de violencia y una asunción tácita de responsabilidad de ella por los hechos [...], lo cual se traduce en inacción por parte de los fiscales, policías y jueces ante denuncias de hechos violentos. Esta influencia también puede afectar en forma negativa la investigación de los casos y la valoración de la prueba subsiguiente, que puede verse marcada por nociones estereotipadas sobre cuál debe ser el comportamiento de las [víctimas] en sus relaciones interpersonales. (párr. 400)<sup>28</sup>.

La indiferencia, como enfatiza la Corte, puede traducirse en discriminación y por ende en violencia, de ahí que se adopte una postura definitiva que no justifique ningún tipo de violencia cometida contra niñas, niños y adolescentes, pues como a deducido el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (2008), la discriminación reduce el reconocimiento social de la dignidad de las personas facilitando su cosificación o reducción de su personalidad jurídica<sup>29</sup>. Al no reconocer

---

28. Caso González y otras (“campo algodonero”) vs. México sentencia de 16 de noviembre de 2009. (Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas), recuperado de: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_205\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_esp.pdf), consultado el 06 de agosto de 2021

29. Curso taller “Prohibido discriminar”, recuperado de: [https://www.conapred.org.mx/documentos\\_cedoc/CursoTaller\\_ProhibidoDiscriminar.pdf](https://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/CursoTaller_ProhibidoDiscriminar.pdf) consultado el 06 de agosto de 2021

como iguales a niñas, niños y adolescentes permite que social y culturalmente se acepte y “promueva” el trabajo infantil.

Parte de las gestiones de la OIT y el Comité de los Derechos del Niño, es que se identifique la comercialización de las peores formas de trabajo infantil y se sancione a las personas que participan de ello, en armonización del Código Penal Federal de 2007, podemos encontrar que la sanción incluye a las personas que obliguen, faciliten o induzcan, filmen, videograben e impriman, actos de exhibicionismo corporal o lascivos o sexuales, reales o simulados identificados como pornografía infantil, incluyendo a quien reproduzca, almacene, distribuya, venda, compre, arriende, exponga, publicite, transmita, importe o exporte material pornográfico (art. 202), este es un pequeño gesto a la inhibición sobre el “consumo” de la pornografía infantil y es un indicio en el combate a la comercialización de los cuerpos de niñas, niños y adolescentes, en las peores formas de trabajo infantil.

De manera similar encontramos la postura del Estado en cuanto al turismo sexual, sancionando a quien promueva, publicite, invite, facilite o gestione por cualquier medio a que una o más personas viajen al interior o exterior del territorio nacional con la finalidad de que realice cualquier tipo de actos sexuales reales o simulados con una o varias personas menores de dieciocho años de edad (art. 203).

En la lógica anterior, el Código también incluye a los “consumidores”, identificándolo como a quien realice cualquier tipo de actos sexuales reales o simulados con una o varias personas menores de dieciocho años de edad, en virtud del turismo sexual (art. 203 BIS), aunque, lo criticable sobre esta cuestión es la visión patologista sobre estos delitos, ya que parte de las medidas que impone el Estado al responsable de cometer abuso sexual infantil en virtud de turismo sexual, es que “estará sujeto al tratamiento psiquiátrico especializado” (art. 203 BIS).

Como afirma Rodigou (2009)<sup>30</sup>, parte de la invisibilización de la violencia y, en consecuencia, la ideación de estrategias adecuadas que combatan la realización de estos delitos, es que se tiende a perpetuar la idea que, quién comete un acto de esta naturaleza, seguramente está enfermo, intoxicado o que no estaba consciente de sus actos, a su vez, desde el imaginario, se afianza la ideación de que los posibles agresores deben reflejar “esa enfermedad”, por lo que las posibles víctimas deben identificarles a partir de esta supuesta apariencia, cuando en realidad, esto no es así.

Otra cuestión, que podemos colocar como indicio en el combate a las peores formas del trabajo infantil, es que, en la Ley General de los derechos de niñas, niños y adolescentes, les reconoce el derecho a vivir una vida libre de violencia (arts. 46 al 49), sustanciando los tipos de violencia que no son aceptados, como el descuido, negligencia, abandono o abuso físico, psicológico o sexual, el castigo corporal y humillante, especificando que “el trabajo antes de la edad mínima de quince años” y “el trabajo en adolescentes mayores de 15 años que pueda perjudicar su salud, su educación o impedir su desarrollo físico o mental [...] así como el trabajo forzoso”, son actos de violencia, meritorios de intervención estatal y de reparación integral.

## **Conclusiones**

El trabajo es meritorio en las bondades que ofrece al desarrollo humano, esta relacionado con la libertad, por ello en el artículo 5º. de nuestra Constitución Política se prohíbe, salvo determinación judicial, el libre ejercicio de la profesión, industria, comercio o trabajo que nos acomode, en ese mismo artículo encontramos la limitante, esta libertad

---

30. Rodigou Nocetti, Maite (2009), *Violencia hacia las mujeres: entre la visibilización y la invisibilización*. Recuperado de: [https://www.unc.edu.ar/sites/default/files/LIBRO\\_GeneroFinalLow.pdf.pdf](https://www.unc.edu.ar/sites/default/files/LIBRO_GeneroFinalLow.pdf.pdf), consultado el 06 de agosto de 2021

existe, cuando el trabajo, comercio o labor es “lícito”, de ahí, que propiamente, desde esta primera deducción, el trabajo infantil es ilícito y en consecuencia, no es una expresión de libertad.

Si reconocemos que niñas, niños y adolescentes, se encuentran en una etapa de desarrollo y que, las personas adultas que conformamos familia, comunidad y estado, les debemos cuidados, esos cuidados que impactan en las modalidades de crianza y estrategias educativas deben ser congruentes a la cultura de paz, la no violencia y el reconocimiento definitivo de su dignidad. En ese sentido, recordemos que el Estado por medio de sus instituciones educativas tiene el deber de operar el Programa Nacional de Convivencia Escolar (2020)<sup>31</sup>, entendiendo que este es un mecanismo que coadyuva a que la educación que imparte el Estado se promueva con un enfoque humanista, el cual busca favorecer en niñas, niños y adolescentes, habilidades socioemocionales que les permitan adquirir y generar conocimientos, fortalecer la capacidad para aprender a pensar, sentir, actuar y desarrollarse como persona integrante de una comunidad y en armonía con la naturaleza, y a la vez, es una estrategia preventiva y formativa para combatir situaciones de discriminación y acoso escolar.

Bajo este cambio de paradigma, la Ley General de los derechos de niñas, niños y adolescentes, puntualiza obligaciones para quienes ejercen la patria potestad, tutela o guarda y custodia de niñas, niños y adolescentes (arts. 102 al 106), esta narrativa de sujeto obligado permite posicionar la participación y el impacto que tienen las personas que no son familiares de niñas y niños, pero que inciden de manera directa en su cuidado y que pueden encontrarse en: servicios públicos, como personal docente, sanitario, judicial, etcétera; servicios privados o sociales,

---

31. ACUERDO número 28/12/19 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Nacional de Convivencia Escolar para el ejercicio fiscal 2020, recuperado de: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5583050&fecha=29/12/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5583050&fecha=29/12/2019), consultado el 06 de agosto de 2021

como personal de albergues, refugios, servicios religiosos, deportivos, recreativos, etcétera; y otras personas que tienen bajo su guarda niñas y niños. En este acápite, la Ley mandata, entre otras medidas: Garantizar sus derechos alimentarios; Abstenerse de cualquier atentado contra su integridad física, psicológica o actos que menoscaben su desarrollo integral; y, Protegerles contra toda forma de violencia, maltrato, perjuicio, daño, agresión, abuso, venta, trata de personas y explotación.

En el desarrollo de esta investigación se observable que la preocupación del Estado respecto a la erradicación del trabajo infantil esta en ciernes, las medidas legislativas tienen que cobrar impacto en la realidad de las personas y para ello se necesita que quien opera los servicios, quien promueve los derechos, quien acompaña en la integración de estrategias sobre crianza positiva, quien participa en la educación e interiorización de habilidades para vida, quien ofrece empleo y contrata personas, partan del convencimiento de que es derecho de niñas, niños y adolescentes, vivir su niñez, desarrollarse armónica e integralmente, recibir cuidados en razón al desarrollo progresivo de su autonomía y brindarles protección ante una situación de riesgo, peligro o daño, que al ser derecho es inaceptable cualquier afectación, restricción o exclusión, la erradicación del trabajo infantil es por tanto una obligación y no sólo, una premisa ética.

## **Bibliografía**

- Cançado Trindade, A. (1998). “Voto concurrente Caso Villagrán Morales”.  
Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2009),  
Informe Especial sobre los casos de secuestro en contra de migrantes (2015). RE-  
COMENDACIÓN No. 22 /2015. Sobre el caso de la muerte de la niña vi, persona  
en migración no acompañada de nacionalidad ecuatoriana, ocurrida en el Al-  
bergue ai, en Ciudad Juárez, Chihuahua

- (2018). Los desafíos de la migración y los albergues como oasis. Encuesta nacional de personas migrantes en tránsito por México.
- Comité de los Derechos del Niño (2005). Observación General Número 6. Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen.
- (2006). Observación General número 7. Realización de los derechos del niño en la primera infancia.
- (2011). Observación General número 13. Derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (1999). Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) vs Guatemala. Sentencia del 19 de noviembre de 1999.
- (2009). Caso González y otras (“campo algodoner”) vs. México. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas.
- (2014). Opinión Consultiva OC-21/14. Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la Migración y/o en necesidad de protección internacional.
- (2016). Caso Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.
- Cosme Valadez, Arturo (2008). Curso taller “Prohibido discriminar”. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.
- Dulitzky, Ariel, “Alcance de las obligaciones internacionales de los derechos humanos”, en Martín, Claudia, Diego Rodríguez Pinzón y Guevara, José A. Derecho internacional de los derechos humanos, España, Fontamara.
- Hernández Rivera, Edy (2006). “Una crítica a la definición convencional del trabajo infantil”, en *Mundo Siglo XXI* (5), México: Instituto Politécnico Nacional, Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales.
- Hodgkin, Rachel, Neewell, Peter (2004). *Manual de aplicación de la convención sobre los derechos del niño*, Nueva York: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.
- INEGI (2019). Encuesta Nacional de Trabajo Infantil (ENTI)

- Isorni, María Emilia (2011). “Los conceptos de hombre y trabajo en Karl Marx y Jean Paul Sartre”, en *Cifra* (6), Chile: Universidad Nacional de Santiago del Estero.
- Noguera, José Antonio (2002). “El concepto de trabajo y la teoría social crítica”, en *Papers* (68), España: Universidad Autónoma de Barcelona.
- O’Donnell, Daniel (2011). *La convención sobre los derechos del niño: estructura y contenido*, Uruguay, Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes.
- Organización Internacional del Trabajo (1973). Recomendación 146, Sobre la edad mínima, que acompaña el Convenio núm.138.
- (1999) Recomendación 190, Sobre las peores formas de trabajo infantil
- Rieznik, Pablo (2001). “Trabajo, una definición antropológica”, en *Razón y Revolución* (7), Argentina.
- Rodigou Nocetti, Maite (2009). Violencia hacia las mujeres: entre la visibilización y la invisibilización, en Domínguez, Alejandra (coord.), “Derechos humanos, género y violencias”, Universidad Nacional de Córdoba.
- Van de Glind, Hans (2011). *Migración y trabajo infantil-Análisis de las vulnerabilidades de los niños migrantes y niños que quedan atrás*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo, Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil.



## RECENSIONES

Óscar Buenaga Ceballos, *Razón y juridicidad. Una teoría del Derecho natural*  
Tecnos, Madrid, 2021, pp. 314

Jesús Ignacio Delgado Rojas

Universidad Carlos III de Madrid Grupo de Investigación sobre el Derecho y la Justicia, Universidad de Sevilla. Correo electrónico: jdroyas@us.es  
ORCID ID 0000-0002-3818-5990

Resulta gratificante recensionar el último libro del Dr. Óscar Buenaga. Y dos son principalmente los motivos de dicha satisfacción: por un lado, *Razón y juridicidad* no es solo una teorización sobre la idea de Derecho natural racional, sino un auténtico tratado de Filosofía del Derecho que enlaza la clásica especulación iusnaturalista con la contemporánea cuestión de la justicia; por otro lado, su estilo claro y contundente en la escritura, unido al saber no sólo del teórico académico sino del abogado profesional, auguran una amena lectura de resultado muy provechoso.

Estamos ante un libro propiamente de Filosofía del Derecho. Si el objeto de la Filosofía jurídica es la reflexión acerca del fenómeno jurídico en la sociedad, de explicarnos por qué hemos de vivir con normas, el libro que comentamos comparte con esta disciplina exactamente ese objetivo. Es una obra que ahonda en el sempiterno tema de las relaciones entre el Derecho y la Moral: que, como apuntara hace años Francisco Laporta, no es *un* tema más de la Filosofía jurídica, sino que es *el* lugar donde la Filosofía del Derecho *está*. Tan pronto como se planta

Recibido: 15 de febrero 2021. Dictaminado: 27 de marzo de 2021

uno ante un problema filosófico-jurídico está pisando ya ese terreno ubicado entre la Moral y el Derecho. La relación entre la Moral y el Derecho es como la definición de su propio ámbito de reflexión, aquel terreno para trabajar en el cual se van acarreando las herramientas de otros saberes. Su seña de identidad. En frecuentes puntos de la obra de Buenaga se mantiene esa conexión entre el Derecho y la Moral como aspecto crucial de su Filosofía del Derecho. Pero para él, veremos, la adecuación del Derecho no es con todo el ámbito de la Moral, sino que la relación se ciñe solo a una parte de ésta: precisamente la delimitada por la virtud moral de la justicia. Es decir, la relación se da entre el Derecho y una parte de la Moral que es la justicia. En esta línea de ideas, el libro de Buenaga no trata sólo de mostrar o recopilar el conocimiento técnico existente sobre el Derecho positivo (que es, sin duda, importante), sino de justificar esa práctica, esa construcción humana que llamamos Derecho: reflexionar sobre ella y evidenciar por qué es indispensable vivir con normas. Así el Derecho queda justificado -argumentará Buenaga- en cuanto que es el mecanismo imprescindible, y quizás el único existente, para el logro de la paz social.

Conviene enunciar las que -creo- son las dos tesis fundamentales del libro. Y añadiré una tercera que tiene que ver, como consecuencia de las otras dos, con la postura del autor. Por un lado, como indicaba, en esta obra se concibe como *necesaria* la relación que el Derecho mantiene con una parte de la Moral. No de toda la Moral, sino de un sector de la misma que se juridifica. En ese sentido, señala Buenaga, cabe decir que el Derecho es una especie de “Ética por las malas” (p. 14), en tanto que impone coactivamente aquellas conductas éticas que sí o sí deben acatarse para la convivencia. Su libro es un intento -que se logra- de clarificar cuál es esa parcela de la Moral que forma parte del Derecho. Ello me lleva a la segunda tesis: la noción de *juridicidad* se convierte en el concepto central que vertebra la presente obra. *Razón y juridicidad* es, como reza el subtítulo del libro, una teoría del

Derecho natural, o una teoría de la juridicidad, entendiendo ésta como el contenido determinado perteneciente a la Moral que es asumido y desarrollado por el Derecho. Ese núcleo moral será llamado por Buenaga “justicia” o “Derecho natural”: un núcleo mínimo del Derecho que es moral y que constituye el *ámbito de la juridicidad* y que -esto me parece primordial en su tesis- “debe ser seguido por un Derecho para que legítimamente revista la condición de tal” (p. 18). Ello convierte la postura de Buenaga –como tercera tesis apuntada– en ejemplo de un iusnaturalismo racionalista que sostiene la existencia de un núcleo esencial de todo Derecho que se genera en la Razón, y que aparece como un conjunto definido dentro del campo más amplio de la Moral.

Los quince capítulos que conforman la obra se estructuran en cuatro partes. A lo largo de todo el libro, el autor se propone establecer un concepto de la *juridicidad*, explorar el despliegue de esta categoría en los diferentes derechos básicos que la conforman y determinar su funcionalidad para la evolución futura del Derecho. En la primera parte, que lleva por título *Contextualización de la juridicidad*, parte Buenaga de las clásicas distinciones entre moral individual y moral social; que será la diferenciación que, llevada al ámbito de la ética y al Derecho, le permita decir que “el Derecho actúa como un mínimo Ético, como un instrumento social vigilante de que las cuestiones éticas más relevantes (las atinentes a la justicia) se cumplan en la sociedad, dejando a los individuos, una vez cumplidos estos requerimientos, que se perfeccionen o no moralmente” (p. 33). Es decir, que lejos de maximalismos perfeccionistas, se instala Buenaga en una concepción liberal del Derecho, en la que éste, sin poder pedirnos ser santos, sí nos exige, al menos, ser justos.

En los capítulos II, III y IV se encuentran –en mi opinión– los párrafos más sinceros, arriesgados y que mejor expresan la teoría de Buenaga acerca del Derecho natural (el propio autor reconoce que el suyo, como Finnis también dijera, no es un libro que verse sobre esa teoría,

sino que es, en sí mismo, una teoría sobre el Derecho natural). Empieza a perfilar el autor la noción de juridicidad indicando que es “un ámbito mínimo o estructural de todo Derecho que el Derecho positivo debe acatar” (p. 43). El *ámbito de la juridicidad* sería, en esencia, un conjunto de preceptos morales que integran el contenido de la justicia y que deben ser recepcionados por el concreto Derecho positivo que se dicte. El Derecho vigente es el cauce por el que la juridicidad desciende de su abstracción y se materializa en forma positivada. De aquí ya se siguen algunas consecuencias que no son baladí. Para Buenaga,

Junto al Derecho denominado *positivo* o vigente se erige toda una parcela de la Moral que usualmente conceptuamos como *justicia* o *Derecho natural* para expresar un conjunto de preceptos normativos cuya existencia se produce al margen de lo que concretamente establezca el Derecho positivo (pp. 45-46).

Buenaga enuncia ya “la tesis central en torno a la cual gira este libro [que] es la defensa de la existencia de un *Derecho natural*, y que nosotros, para evitar equívocos, preferimos denominar el *ámbito de la juridicidad*” (p. 59). El Derecho natural aquí es configurado como auténtico Derecho, dotado de juridicidad racional, vinculante, con independencia de que una autoridad le reconozca validez formal expresa. Este ámbito de la juridicidad “preexiste y subsiste a la regulación detallada que haga del mismo el Derecho positivo” (p. 60), al cual le corresponde declarar o clarificar aquellas exigencias provenientes del Derecho natural, pero nunca contradecir ni oponerse a aquellos mandatos, a riesgo de resultar un Derecho injusto. Y no sólo es injusto, sino que directamente no es Derecho. Buenaga, en clara defensa de un iusnaturalismo ontológico –como él mismo autoconfiesa– ya nos advertirá que:

El Derecho vigente que se oponga a dichas normas de Derecho natural carece de obligatoriedad de cumplimiento (...). El Derecho positivo que contradice el Derecho natural contradice el contenido mínimo de justicia, y conceptualmente no cabe hablar de un Derecho injusto, sino de una apariencia de Derecho (p. 70).

En Buenaga, junto al reproche moral con el que se tacha al Derecho que no observa las exigencias de la juridicidad (es un Derecho injusto), también juega el reproche jurídico (no es Derecho). Y esto me parece más difícil de sostener: “puede ocurrir que la Autoridad que crea el Derecho positivo establezca una norma que contradiga el Derecho natural. Esto es así porque el Poder puede dictar la norma de conducta que considere más conveniente a sus intereses e imponerla por la fuerza, pero esto no significa que esta norma sea Derecho” (p. 80). Huye nuestro autor de la afirmación de que solo sea Derecho el Derecho positivo. En ese distanciamiento que Buenaga se propone del positivismo más legalista, sale al encuentro de un Derecho natural que no hay que ir a buscarlo “fuera” del Derecho positivo, sino que se halla en él, siendo el almacén moral de cualquier sistema jurídico. El Derecho no es sólo el positivo y “existen normas jurídicas más allá de los textos legales” (p. 79 y similar en p. 112). Pero cuidado: afirmar que existen valores morales superiores a las leyes positivas no creo que sea comparable con aseverar que “existe un ámbito o núcleo central del Derecho que no necesita ser *positivo* para constituir tal Derecho” (p. 128). Una cosa es admitir la posibilidad de fundamentar racionalmente un conjunto de valores que rigen la convivencia humana, con vocación de hacerse valer como justos y deseables, sosteniendo incluso un mínimo *objetivismo moral* como postura metaética, y otra distinta es la que sigue de aceptar la existencia de exigencias que son *jurídicas* y que, siéndolo, no están juridificadas.

Por lo tanto, reconstruyendo la tesis de Óscar Buenaga, creo que para él una descripción fidedigna de lo que el Derecho en realidad es

lleva a reconocer que en su dinámica entran en juego elementos *jurídicos* no formalmente positivados. Buenaga postula la existencia de elementos *jurídicos* que se hallan fuera del Derecho positivo, pero que como tales vinculan jurídicamente. La duda que ello me plantea es que pueda existir algo que es jurídico fuera de lo jurídico. Es decir, algo que sin ser positivado, junto con el Derecho positivo convive con la misma fuerza vinculante que este. Atribuir estatuto *jurídico* a lo que carece de dicha naturaleza me crea cierta contrariedad. Preferiría –y aquí temo excederme de mi labor de comentarista– considerar como Derecho *injusto* al Derecho que desconoce la justicia (un iusnaturalismo deontológico), pero no decretar su invalidez como Derecho positivo (iusnaturalismo ontológico).

Si tal y como nos sugiere el Dr. Buenaga, hay más Derecho que el Derecho positivo, ya que el *ámbito de la juridicidad* también brinda preceptos que son Derecho, aunque no estén positivados, esto nos conduce a fuertes tensiones en la conjugación de un sistema jurídico de doble composición (dualista): el Derecho positivo y el Derecho no-positivo proveniente de las exigencias jurídicas del Derecho natural o juridicidad. Pone Buenaga en la cúspide del sistema jurídico las normas morales, que también son jurídicas, aunque no estén positivadas, de manera que la compatibilidad de las normas positivas inferiores con esas normas morales superiores opera como criterio de validez de las normas positivas. La discrepancia entre el orden de la juridicidad y el orden positivo testimoniaría una situación jurídicamente defectuosa que se resuelve con la invalidez del segundo:

Una norma jurídica que se oponga al Derecho natural no puede ser considerada en ningún caso una norma jurídica sino una *apariencia* de norma jurídica, por mucho que haya sido dictada por la autoridad pública, aun elegida democráticamente (p. 132).

En la segunda parte, llamada *La juridicidad como categoría ontológica*, Buenaga configura la noción de juridicidad explicando su fundamento, contenido y límites. Parte el autor del valor intrínseco del ser humano, basando el fundamento de la juridicidad en la capital idea de la dignidad humana. Aquí las referencias a Kant, Bloch y Habermas son sumamente pertinentes y acertadas. En un segundo paso, teoriza Buenaga acerca de la idea de Razón del iusnaturalismo que postula. Pues no es el suyo un iusnaturalismo teológico ni naturalista, pues “el origen del *ámbito de la juridicidad* se encuentra en la Razón humana, no en Dios (o ser análogo) o en la Naturaleza” (p. 83). La juridicidad inherente del grupo de derechos que rodea la idea de dignidad humana y que podemos designar como *Derecho natural* –apunta el autor– proviene de la Razón en exclusiva. Aquí Buenaga nos va exponiendo cómo las reglas que configuran el comportamiento ético se originan en nuestra Razón. Y nos muestra el paso de la Razón ética a la Razón jurídica, pues los comportamientos justos que integran el Derecho natural o ámbito de la juridicidad, y que son los que nos interesa estudiar como juristas, no son más que un tipo de comportamiento moral (p. 101). O lo que es lo mismo: una normal moral interesará a lo jurídico por el elemento objetivo presente en dicha norma moral que será fundamental para la convivencia social (p. 116). Es lo que Buenaga denomina la “moralidad relevante”: esa es la parte de la moralidad –la justicia– que interesa al Derecho. El llamado no es a todo el orden moral, sino sólo a esa sección de la moralidad que forma parte del Derecho y que tiene un contenido moral concreto, que, aun mínimo, no es por ello menos *relevante e importante* (nociones éstas que Buenaga también explica).

En los últimos capítulos de esta segunda parte Buenaga ahonda en estas cuestiones. Muestra, por ejemplo, cómo se ha producido la recepción del Derecho natural en el Derecho positivo a través de la consagración de los Derechos Humanos. Éstos serían la positivación del Derecho natural (p. 135). Se abordan también, ya en el capítulo VII,

nociones de la tónica iusfilosófica como la coacción jurídica, el deber de obediencia, el control de la juridicidad (que, a la postre, es el control constitucional, ya que el ámbito propio de realización de la *juridicidad* es su plasmación en forma de normas constitucionales, correspondiendo su enjuiciamiento, como es el caso de los Derechos fundamentales, a los órganos de mayor jerarquía), la idea de seguridad jurídica y, cerrando esta segunda parte del libro, cuestiones atinentes al lenguaje de la *juridicidad*.

La tercera parte aborda lo que el autor denomina *El despliegue de la juridicidad*. Estos capítulos tratan de ir profundizando en los efectos jurídicos y en los derechos en los que se materializa la idea de juridicidad o Derecho natural. Buenaga estructura el contenido de la juridicidad en dos grandes apartados, derivados del contenido material del concepto de justicia, esto es, de la dignidad humana y de la libertad. Respecto de la dignidad humana, los derechos naturales son los derechos a la vida y a la integridad física y moral. Respecto de la libertad (su examen como “Derecho a la libertad” se contiene en las pp. 189 y ss.), los derechos en los que se plasma la juridicidad son en el de libre pensamiento y expresión (p. 192), en el derecho a la propiedad (p. 195), en el de intercambiar bienes (p. 201) y en el de crear y participar en entidades colectivas (p. 203), privadas o políticas: siendo el Estado la institución paradigmática de participación. De hecho, Buenaga dedicará todo un capítulo, el once, a rastrear las relaciones del Poder político con la juridicidad, planteando cuestiones relativas a la determinación del bien común o el sometimiento del Estado al Derecho (lo que posibilita moralizar el poder y embridar el ejercicio bruto de la fuerza). El *Estado ético* (pp. 209 y ss.) que nos presenta Buenaga es, como forma política *ideal*, el resultado del conjunto de instituciones públicas que engloban y garantizan esa parte de la Moral que denominamos *justicia* o *ámbito de la juridicidad*. Ese es el núcleo legitimador de todo ejercicio político: si el Estado, por su mera existencia, limita algo tan

inviolable como la libertad humana, sólo puede hacerlo a cambio de garantizar la justicia para todos por igual.

Del mismo modo, en esta parte dedicada al despliegue de la juridicidad, el autor se detiene a examinar las manifestaciones de la misma en tres aspectos cruciales de la sociedad, en cuanto recogen los puntos conflictuales más relevantes que requieren ineludiblemente la presencia de lo jurídico, como son la distribución de la riqueza (cap. XII), la regulación del trabajo (cap. XIII) y los modos de articulación del Derecho natural en la aplicación del Derecho (cap. XIV). Reviste especial importancia este último capítulo donde el autor configura una *lógica de lo justo*, haciendo especial énfasis en que “todo razonamiento jurídico implica un razonamiento moral” (p. 271). La argumentación jurídica no sería más que un tipo de argumentación moral aplicada al Derecho, es decir, el proceso racional que se despliega cuando es la idea de justicia la que guía el razonamiento humano. Para el positivista que no reconoce más Derecho que el positivo, cuando tenga que campar por los designios de la argumentación moral (que es inevitable hoy en nuestros Ordenamientos), se encontrará incómodamente situado fuera de cualquier campo jurídico. En cambio, para aquél que considere que la remisión que hace el Derecho a la moralidad lo es al *ámbito de la juridicidad*, no tendrá que “salir fuera” del Derecho para argumentar en base a ese núcleo de valores. El campo de la argumentación moral -reconocido como pura discrecionalidad del juez para positivistas- sería aquí caracterizado como el espacio propio del *ámbito de la juridicidad* que, sin salirse de las fronteras del Derecho, guía el razonamiento del jurista que debe superar las insuficiencias de la norma positiva. De esta manera:

Es precisamente la aplicación del Derecho positivo la que evidencia las carencias de este para solventar bastantes casos prácticos, debiéndose acudir en estos supuestos a principios y razonamientos que pertenecen, indudablemente, al Derecho

natural. (...) Los denominados casos difíciles muestran que el Derecho tiene que acudir a ese conjunto de criterios de justicia que conforman el Derecho natural (p. 261).

Finalmente, la cuarta parte aborda, en la buena compañía de Condorcet y su *Bosquejo de un cuadro histórico de los progresos del espíritu humano*, la idea de progreso moral y cómo la juridicidad funciona como “el impulso moral de perfeccionamiento del Derecho positivo” (p. 298). El talante optimista de Buenaga le hace confiar en las posibilidades de perfectibilidad de la especie humana, que “se ha ido desarrollando históricamente y continúa progresando moralmente hacia la bondad absoluta” (p. 292). Aborda Buenaga las contrariedades entre el progreso moral y el progreso científico, siendo este último más fácilmente constatable. Pero ello no es óbice para cotejar un cierto grado de progreso moral en la historia de la humanidad evidenciado en “la constatación de la progresiva moralización del Derecho a través de la figura de los derechos humanos” (p. 295). Y el Estado, en su evolución histórica, en cuanto se ha hecho valedor y garante de esa moralidad relevante, también acredita un progreso ético como institución.

En definitiva, creo que el libro de Buenaga, *Razón y Juridicidad. Una teoría del Derecho natural*, es una excelente y convincente explicación de por qué el Derecho de las sociedades democráticas avanzadas necesita de la conexión entre el Derecho y la Moral. De hecho, el panorama que nos rodea nos demuestra con frecuencia estrechas relaciones entre ambos órdenes, dada su profunda imbricación, cuando nos detenemos a analizar problemas que no sabemos bien si son éticos o jurídicos?: véase el aborto, la eutanasia, la prostitución o las cuestiones de identidad y género, por citar únicamente algunos ejemplos sobre el tema del *moralismo legal* al que me he referido en otras ocasiones. De ahí, y como demuestra Buenaga, que no podamos suscribir la postura iuspositivista. El positivismo resulta insuficiente por no ser capaz de captar

que el Derecho es algo más complejo que un mero objeto de estudio, más que un fenómeno susceptible de ser descrito desde la perspectiva más aséptica. Ahora bien, del iusnaturalismo tampoco podemos admitir su confusión entre Derecho y Moral, entre el Derecho que es y el que debiera ser (su archiconocida falacia naturalista). De tal modo que su vertiente más ontológica no puede hacernos pensar que el Derecho que no observe ciertas exigencias de otro orden no positivado no sea Derecho. Confío más bien en las posibilidades de una Ética jurídica renovada que asume una función deontológica. O si se quiere: una Ética jurídica que no se muestra renuente a esclarecer los principios más insoslayables de nuestro Ordenamiento. En este sentido, creo que la obra de Buenaga es una apuesta decidida por la única *ética de mínimos* que hoy puede asumir nuestro moralizado Derecho de forma objetiva y universalizable: ya sea bajo el nombre de ámbito de la juridicidad o bajo la bandera de los derechos humanos fundamentales. Lo que es incuestionable es que el contenido que comportan estas ideas, más allá de las etiquetas, supone un logro moral, jurídico y político que nos hace ser, si no divinamente buenos, sí al menos humanamente justos.



## RECENSIONES

Jesús Ignacio Delgado Rojas, *Ciudadanía liberal y moralismo legal*

Centro de Estudios Políticos y Constitucionales,  
Madrid, 2021, pp. 564

Óscar Buenaga Ceballos

Abogado. Doctor en Derecho ORCID: 0000-0001-8541-7398

Correo electrónico: buenaga@gmail.com

La editorial *Centro de Estudios Políticos y Constitucionales* acaba de publicar dentro de su prestigiosa colección *El Derecho y la Justicia*, dirigida por Elías Díaz y Francisco J. Laporta, el libro *Ciudadanía liberal y moralismo legal*, del profesor de Filosofía del Derecho de la Universidad Carlos III de Madrid Jesús Ignacio Delgado Rojas. El libro tiene su origen en la tesis defendida por el autor en dicha Universidad en el año 2019, dirigida por Eusebio Fernández García –que también prologa el libro–, habiendo obtenido la máxima calificación de Sobresaliente Cum Laude, además de las Menciones de doctorado internacional y la especial del Premio Luis Díez del Corral, concedido por el *Centro de Estudios Políticos y Constitucionales* a las mejores tesis.

Desde mi doble condición de abogado profesional y de doctor en Filosofía del Derecho me resulta imposible valorar cualquier libro proveniente del ámbito teórico del Derecho sin, al mismo tiempo, considerar si puede tener algún tipo de repercusión sobre la vertiente práctica, y he de adelantar desde ya que este la tiene, como expondré. Se trata de un libro de Filosofía política que analiza el que, probablemente, sea uno de los problemas más debatidos en las siempre procelosas relaciones entre el Derecho y la Moral, cual es el de la imposición de esta

Recibido: 15 de febrero 2021. Dictaminado: 27 de marzo de 2021

mediante el Derecho y los efectos que, consecuentemente, tiene este empleo de las normas jurídicas sobre la autonomía individual.

Es evidente que todo Derecho constituye un instrumento limitador de las diferentes libertades individuales y que una convivencia social pacífica y ordenada sólo se consigue coordinando aquellas mediante el uso de la coacción, que constituye el recurso típico necesario para lograr la eficacia normativa. La cuestión surge cuando atendemos al contenido de las normas jurídicas, que, o bien está conectado con la Moral, o bien es organizativo (neutro moralmente), pero con una coactividad sustentada en razones morales. Es en este punto, cuando, en mi opinión, cualquier análisis filosófico-jurídico se encuentra con el problema básico a resolver en el examen de las relaciones Derecho-Moral: determinar con la suficiente precisión dentro de la Moral general el ámbito que ocupa la virtud de la justicia. No todo lo moralmente bueno es moralmente justo (pero sí todo lo justo es moralmente bueno), pues existen multitud de conductas morales irrelevantes desde la óptica de la justicia. Hay acciones malvadas que no son moralmente injustas, por mucho reproche moral que puedan recibir. Precisamente, a partir de este planteamiento se vislumbra quizá con mayor nitidez el fenómeno del moralismo legal en torno al cual gira el libro de Delgado Rojas. En este sentido, cuando el Derecho se utiliza como instrumento para imponer no sólo la parte de la Moral atinente a la justicia, sino otros contenidos que hacen referencia a lo que el Poder gobernante (incluso aunque cuente con legitimación democrática) entienda como modelo moral de vida buena, virtuosa o perfecta, tiene lugar una inevitable restricción de la libertad individual que no se encuentra justificada en términos morales de justicia, constituyendo, por lo tanto, una extralimitación del Derecho de sus fines justos. Más aún, la imposición de una determinada moral sin anclaje en la justicia puede suponer una vulneración de esta última, ya que la autonomía del individuo se ve

constreñida de modo que los valores de la dignidad y libertad resultan afectados, produciéndose un claro conflicto moral.

Delgado Rojas explica este fenómeno muy bien. En sus Reflexiones finales aclara que “son cosas distintas: por un lado, la justificación moral del Derecho y la posibilidad de hacer juicios morales sobre él y, por otro, que el Derecho pueda utilizarse para imponer ese juicio moral” (pág. 531). A su entender –que respaldo plenamente–, el Derecho debe ceñirse respecto de sus contenidos morales, a “una ética jurídica que no se confunda con el moralismo legal”, que “sólo puede ser una *ética de mínimos* de vocación objetiva y universalizable. Los derechos humanos fundamentales, junto con los deberes inherentes exigibles a todo individuo, serían el mejor contenido -y único posible- para integrar ese consenso mínimo pero exigible” (Reflexiones finales, pág. 530). El autor se decanta por la defensa de un modelo de ciudadanía liberal –como reza el título de la obra– en la línea de un liberalismo igualitario, que fundamenta sólidamente sobre la idea kantiana de dignidad humana y la rawlsiana de autorrespeto.

Por otro lado, de la estructura de la obra, particularmente destacaría su original modo de presentación del debate entre las posiciones liberales y conservadoras (defensoras estas del moralismo legal en sus diversas variantes), por cuanto la primera parte nos ofrece una descripción general de las posturas en conflicto con el suficiente detalle para permitirnos entrar debidamente informados en los dos debates concretos y modélicos que examina en la segunda parte. El primero de estos es el producido entre John Stuart Mill y el juez James Fitzjames Stephen (figura bastante desconocida en nuestro país, cuya introducción es mérito del libro ahora examinado) en el siglo XIX, en tanto que el segundo ya tuvo lugar en el siglo XX entre H.L.A. Hart y el juez Patrick Devlin. Ambos debates, que el autor expone con todo lujo de datos, incluso biográficos, nos desvelan la riqueza de la polémica entre posiciones liberales y conservadoras en dos épocas diferentes,

aportando una visión que es muy de agradecer para los prácticos del Derecho. Considero que, en general, este es el enfoque más adecuado para los libros de Filosofía jurídica, relacionando los debates teóricos o ideológicos con problemas acontecidos en la realidad, con el Derecho “de carne y hueso”. Finalmente, la tercera parte del libro ofrece una magnífica panorámica de las cuatro grandes corrientes que sustentan posiciones enmarcables dentro del moralismo legal, como son el populismo moral, el perfeccionismo, el paternalismo y el comunitarismo.

También he de destacar que la obra me ha parecido rigurosa en su exposición, pero, además, muy sugerente. Personalmente, me ha reafirmado en la postura –y creo que el autor del libro la compartirá– de que el valor moral de la justicia es el que debe dirigir y limitar la creación y aplicación del Derecho, incluso contra “excesos” morales, impidiendo que las normas jurídicas regulen y asuman cualquier otro objetivo relacionado con el resto de la Moral. Es decir, *prima facie*, me parece injustificado que el Derecho nos imponga –o promueva– cualquier tipo de ideología política, creencia moral o religiosa acerca de cómo debemos vivir y hemos de llevar a cabo nuestro proyecto personal de vida buena y lograr la felicidad o la perfección moral. Siempre que respetemos la moralidad mínima que impone la justicia (respetar la dignidad y libertad, propia o ajena, y todo lo que conlleva), el cumplimiento del resto de la moralidad es cosa nuestra, sin que necesitemos un Derecho vigilante de tales cuestiones. El principio de autonomía o de libertad general que ostentamos por el mero hecho de ser personas (la idea de dignidad que tan magistralmente configuró Kant) deslegitima a cualquier Derecho que pretenda limitar nuestra libertad más allá de su cometido, dirigido, pero también limitado, por la justicia. El Derecho no es un mecanismo diseñado para homogeneizar la sociedad –tendería entonces, por definición, a eliminar todo atisbo de pluralismo–, sino para evitar que esta se destruya, prohibiendo un conjunto de conductas dañosas graves (que son inmorales en cuanto malvadas, sin duda). En

suma, entiendo que ha de haber un moralismo legal necesario cuando identificamos esta moralidad con el contenido de la justicia, pero tiene que haber igualmente un moralismo legal vedado respecto del contenido de la Moral que exceda de lo justo. La moralización que pretende un Derecho justo no consiste en que los ciudadanos seamos ejemplares, excelentes o educados, sino que no crucemos la línea donde comienzan las acciones malvadas graves, que son aquellas que dañan la dignidad y la libertad de nuestros congéneres e incluso las nuestras. En este punto, posturas liberales y defensoras del moralismo legal estarían de acuerdo en recoger esta moral necesaria, pero a partir de aquí, estas últimas quieren dar un paso más e “intervenir” en la vida moral de los ciudadanos, donde multitud de alternativas justas son posibles. En mi opinión, el Derecho no está para incluir como parte de sus contenidos los dictados morales que provengan de ninguna revelación religiosa o tradición, ni tampoco de un ideal modélico de sujeto con arreglo a un código moral imperante en una sociedad determinada. Y el libro de Delgado Rojas aporta muchas y buenas razones que apuntan en esta dirección des-moralizante del Derecho, para ceñirlo a sus fines justos.

En resumen, se trata de un libro de Filosofía jurídico-política que nos expone el debate entre las dos posturas paradigmáticas del liberalismo y el conservadurismo en torno a los diferentes modos de entender la función del Derecho respecto de la Moral, pero descendiendo a polémicas reales (tan actuales como la de la homosexualidad), lo que le convierte en una obra útil no sólo, obviamente, para los especialistas académicos, sino también para los prácticos del Derecho, que en la cotidiana tarea de interpretar y aplicar las normas jurídicas y de argumentar en el foro nos vemos obligados a realizar continuos razonamientos morales sobre ellas (sobre lo justo, pero también sobre lo bueno en general), y útil también para cualquier profesional de la Política que quiera profundizar en sus argumentos a la hora de abordar un problema social con el suficiente rigor y adoptar una decisión públi-

ca acertada. Un libro, pues, altamente formativo, tanto a nivel teórico como práctico, dado que, a buen seguro, enriquecerá de un modo notable nuestra capacidad de argumentación jurídica.

El Consejo Editorial de la **Revista Jurídica Jalisciense**, de la División de Estudios Jurídicos del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara

## **CONVOCA**

A la comunidad científica y académica a la presentación de textos originales e inéditos que sean producto de la investigación científica en el ámbito jurídico para participar en el correspondiente proceso de evaluación y dictaminación en el que se elegirán los artículos que serán publicados

## **BASES**

El texto original, inédito y terminado debe ser enviado en formato digital en procesador Word al correo **revistajuridicajalisciense@gmail.com** atendiendo a los siguientes lineamientos:

1. Letra Times New Roman, tamaño 12 puntos, con 1.5 de interlineado; diseño tamaño carta, por una sola cara, páginas numeradas en el margen superior derecho; extensión mínima de 6 000 palabras y

- máxima de 8 000 palabras, equivalentes de 15 a 20 páginas; márgenes en formato normal (2,5 centímetros para los márgenes inferior y superior y 3,0 centímetros para los márgenes izquierdo y derecho).
2. Indicar un título preciso; resumen con extensión máxima de 150 palabras, equivalente a 10 líneas; y de tres a cinco palabras clave. Además, el título, el resumen y las palabras clave deben estar indicadas en idiomas español e inglés.
  3. Estructurado para su mejor comprensión en subtítulos y, si los hubiera, en incisos y sub incisos alineados a la izquierda.
  4. En modelo de citación APA.
  5. Las notas a pie de página deberán ser indicadas dentro del texto con un superíndice arábigo y desarrolladas a pie en tamaño de 10 puntos, con interlineado múltiple.
  6. Omitir el nombre de los autores o cualquier dato que permita identificarlos para que sus trabajos sean sometidos en la etapa de evaluación por pares ciegos.
    - A fin de identificación de los autores, deberá adjuntarse en el mismo correo electrónico una ficha en procesador Word con la siguiente información:
    - Nombre completo de los autores
    - Institución a la cual se encuentran actualmente adscritos
    - Nombramiento
    - Grado académico obtenido
    - Breve semblanza curricular (máximo 10 líneas)
    - Fuente de financiación de la investigación en caso de haberla

### *Proceso de evaluación y dictaminación*

El artículo será sometido a revisión por parte del Consejo Editorial respecto del cumplimiento de los requisitos de forma señalados, y para la verificación de la afinidad del tema propuesto a la línea editorial de la

revista. En su caso, se notificará a los autores por correo electrónico la aceptación de su artículo en el proceso de evaluación y dictaminación.

Los artículos aceptados en dicho proceso serán turnados a dos miembros del Comité Editorial para su evaluación y la realización de las observaciones pertinentes. Dicho dictamen será comunicado al autor por correo electrónico, y en caso de que contenga observaciones, éstas deberán ser atendidas por el autor y remitidas al correo de la revista en un plazo de 30 días hábiles para su segundo envío al mismo árbitro para la valoración de las modificaciones hechas por el autor o autora y, de proceder, su visto bueno para publicación.

En caso de que la persona árbitra señale nuevamente correcciones, el procedimiento se repetirá solo por segunda ocasión. En caso de nuevas observaciones o de que las anteriores no hayan sido atendidas satisfactoriamente, se notificará a quien tenga la autoría, que su artículo no es publicable.

Únicamente serán publicados los artículos que hayan obtenido dictámenes favorables o, en su caso, el visto bueno de los árbitros respecto de las modificaciones realizadas en virtud de las observaciones.

En caso de que el artículo obtenga un dictamen positivo y otro negativo, intervendrá un tercer árbitro que determinará su situación.

### *Publicación de los artículos*

Una vez concluido el proceso de evaluación y dictaminación por parte del Comité Editorial de la **Revista Jurídica Jalisciense**, el Consejo Editorial informará a los autores el resultado vía correo electrónico.

Todo documento aprobado para su publicación será preparado por la revista para tal efecto, por lo que se realizarán correcciones de estilo, ortografía, coherencia, sintaxis y homogeneidad en el formato de citación; se enviará la versión final del documento al autor para su aprobación.

Las personas autoras de los artículos que hayan sido aprobados para su publicación recibirán en su correo electrónico un formato para realizar la cesión de los derechos al director de la revista para su publicación y difusión. Este formato deberá ser llenado, impreso, firmado, escaneado y remitido por la misma vía a la revista. Ningún documento será publicado si no se ha dado cumplimiento a este requisito.

Revista Jurídica Jalisciense  
AÑO XXXI, Núm. 65  
Julio-diciembre 2021  
Se terminó de imprimir en junio de 2021  
en Kerigma Artes Gráficas  
calle Pamplona 1136, Colonia Santa Elena Alcalde  
Guadalajara, Jalisco, México.

La edición consta de 50 ejemplares.

Diagramación y cuidado de la edición: Kerigma Artes Gráficas

