

Ubi Societas Ibi Jus en Línea

VOLUMEN II • AÑO II • ENERO - JUNIO 2024

CENTRO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
DE LA FACULTAD DE DERECHO

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHIHUAHUA

Mtro. Luis Alfonso Rivera Campos

Rector

C.P. Jesús Ignacio Rodríguez Bejarano

Secretario General

Dra. Ruth del Carmen Grajeda González

Directora de Extensión y Difusión Cultural

FACULTAD DE DERECHO

Mtro. César Eduardo Gutiérrez Aguirre

Director de la Facultad de Derecho

Dr. Eduardo Medrano Flores

Secretario de Investigación y Posgrado

Mtra. Maribel Peinado Machuca

Secretaria Administrativa

Mtro. Jesús Alberto Esparza Rosales

Secretario Académico

Mtro. Rogelio Ángel Cuéllar Salasplata

Secretario de Extensión y Difusión Cultural

Mtro. Héctor Iván Celestín García

Secretario de Planeación y Desarrollo Institucional

MENSAJE DEL DIRECTOR

Una vez más me congratulo en presentar el segundo volumen de la Revista Ubi Societas, Ubi Ius en Línea, la cual está conformada por temas -que por su gran relevancia-, inciden de manera preponderante en el ámbito de la investigación científica del derecho. Con la presente publicación, impulsamos un espacio de reflexión a fin de que cada persona integrante de la Universidad Autónoma de Chihuahua, tenga la oportunidad de publicar sus ideas y sus respectivas aportaciones intelectuales en el ámbito del Derecho.

Con lo anterior, damos cabal cumplimiento a las estrategias establecidas en el Plan de Desarrollo Universitario 2022-2028 bajo el contexto de la investigación dentro la vida universitaria, impulsado por el Mtro. Luis Alfonso Rivera Campos, Rector de nuestra Máxima Casa de Estudios.

A consecuencia de ello, informamos a la comunidad universitaria que desde la apertura del primer volumen de la revista se ha despertado una inquietud y un mayor interés en las y los investigadores por enviar sus artículos para su respectiva publicación. El aumento en la recepción de sus artículos científicos, nos satisface enormemente y nos impulsa a consolidar los trabajos editoriales a fin de que nuestras publicaciones adquieran cada vez más un prestigio nacional e internacional.

Como parte de los avances en los trabajos editoriales, deseamos destacar la incorporación de 80 nuevos evaluadores internacionales que actúan conforme al sistema de doble ciego, en el que emiten sus evaluaciones en base a los más altos estándares de eficiencia en su dictaminación.

De acuerdo a los contenidos que hoy tenemos el honor de presentar, se incluyen reflexiones interesantes en torno al respeto y observancia de los derechos humanos, así como también se plantean nuevas ideas en el ámbito de la inclusión, la perspectiva de género que se desprenden de manera directa e indirecta en el Derecho Nacional como del Derecho Internacional.

No sin antes mencionar el intenso debate existente emanado de las novedosas concepciones del derecho que por su parte buscan dar respuesta a las diversas problemáticas que como sociedad hoy nos enfrentamos.

Así tenemos que nuestra Revista Ubi Societas, Ubi Ius en Línea, representa un valioso espacio de reflexión sobre el punto de encuentro relativo a la dimensión teórica y a su acercamiento al terreno práctico.

Pues esa brecha existente, entre ambos es motivo para indagar desde el punto de vista científico, sobre las causas y orígenes de los fenómenos sociales que cada vez más nos abruman por sus efectos lacerantes que ello conlleva.

En este contexto científico, la Revista en sí misma ofrece una oportunidad muy valiosa para observar plenamente las diferentes posturas doctrinales en el derecho, así como también conocer los límites y alcances de las diferentes teorías, y su debido contraste con la realidad.

Por último, deseo externar mi mas profundo agradecimiento a las y los autores que desde los lugares más lejanos del mundo, han colaborado y enriquecido los contenidos de la revista con sus propuestas innovadoras. Mi más sincero agradecimiento por su servicio, entrega y dedicación.

Finalmente, quisiera agradecer el nivel de participación, disponibilidad y apoyo por parte del Dr. Luis Carlos Hinojos Gallardo, en su carácter de Director de Investigación y Posgrado de la Universidad Autónoma de Chihuahua, quien a través de los miembros del Comité de Divulgación y Comunicación Científica de la Universidad Autónoma de Chihuahua, han sido para nosotros un soporte invaluable en los trabajos de divulgación de la Revista Ubi Societas, Ubi Ius en Línea, por ser los garantes de velar los parámetros de rigurosidad y calidad que deben reunir las revistas en la plataforma universitaria. Muy agradecidos por su amable colaboración.

ATENTAMENTE

MTRO. CÉSAR EDUARDO GUTIÉRREZ AGUIRRE

Centro de Investigaciones Jurídicas

Misión

Investigar fenómenos jurídicos en la búsqueda del desarrollo integral de los ciudadanos, aportando conocimiento experto derivado de la confrontación de ideas, estudios y opiniones con estricto orden y excelencia académica.

Visión

Somos pilar del desarrollo integral de la sociedad, generando estudios que aportan soluciones a los problemas jurídicos, políticos y sociales que aquejan a la comunidad en una estrecha vinculación con la misma.

Se cuenta con una planta de investigadores altamente capacitados y comprometidos con la construcción de un orden jurídico justo y eficaz y con instalaciones modernas y equipadas que nos permiten desempeñar eficientemente nuestras funciones, gracias a ello somos el asesor natural de instituciones públicas y privadas difundiendo la cultura jurídica en los ámbitos nacional, estatal y municipal.

Todos los contenidos de **Ubi Societas, Ibi Ius en Línea** se publican bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-No Comercial 4.0 Internacional, y pueden ser usados gratuitamente para fines no comerciales, dando los créditos a los autores y a la revista, como lo establece la licencia:



Ubi Societas Ibi Ius en Línea

Ubi Societas, Ibi Ius en Línea. Volumen 2, año 2, Enero-Junio 2024, es una publicación semestral, gratuita, financiada y editada por el Centro de Investigaciones Jurídicas de la Secretaría de Investigación y Posgrado de la Facultad de Derecho, Universidad Autónoma de Chihuahua, México. (C. Escorza núm. 900, Col. Centro, Chihuahua, Chihuahua, México. C.P. 31000). Tel. (614)439-15-00, ext. 4324 y 4336. Editor responsable: Dr. Eduardo Medrano Flores. Reservas de Derechos al Uso Exclusivo: 04-2023-063014014100-102 e ISSN *en trámite* ambos otorgados por el Instituto Nacional de Derechos de Autor. E-mail principal: revista.ubi@uach.mx, e-mail secundario: cij@uach.mx. Periodicidad de dos veces al año. Esta publicación sigue una política de acceso abierto, no se realizan cargos por publicar ni acceder a los contenidos, que son descargables en PDF. Responsable de la última actualización de éste número, Centro de Investigaciones Jurídicas FD-UACH. Fecha de la última modificación, diciembre de 2023.

PRESENTACIÓN

Ubi Societas Ibi Ius en Línea es una revista de investigación de publicación semestral con contenidos de interés académico. Publicada en Chihuahua, México y editada por el Centro de Investigaciones Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Chihuahua.

Dirigida a las y los alumnos, docentes, profesores e investigadores nacionales e internacionales, con el objetivo de ser un recurso que ofrezca alta calidad académica.

El contenido son artículos de investigación estrictamente originales y legibles, arbitrados de parte de nuestro panel de dictaminadores. Dicho panel está debidamente descrito en la revista; se hace mención del nombre y de la institución a la que pertenecen.

Enfoque y alcance. *Es una revista de divulgación científica y de creación de conocimiento dirigida a docentes, alumnos de posgrado, investigadores y profesionales en el área jurídico-social. Se aceptan colaboraciones de investigadores procedentes de cualquier instituto o país siempre y cuando sus trabajos sean originales, inéditos y resultado de una investigación y labor personal. La revista se guarda el derecho de publicación. La cobertura temática es: derecho privado, derecho público, derecho social, derecho internacional y estudios sociológicos, así como Teoría del Derecho, Filosofía del Derecho, Historia del Derecho, Sociología Jurídica, Derechos Humanos, Derecho Constitucional y Política.*

Aviso de derechos de autor/a. *El Comité Editorial requiere que el autor firme y envíe una Carta de Postulación y que anexe la copia de una identificación oficial; por medio de esta Carta Postulación el(los) autor(es) otorga(n) a Ubi Societas Ibi Ius en Línea el consentimiento para editar, reproducir y publicar la obra. Los aspectos antes mencionados se llevarán a cabo sin fines de lucro y libres de cargo o regalías. Los derechos morales y patrimoniales de las obras quedan en el dominio de los autores, estos solamente el derecho a la publicación de estas.*

Consejo Editorial

Editor responsable: Dr. Eduardo Medrano Flores. Secretario de Investigación y Posgrado

Editor asociado: Lic. Luz Elena Núñez Guzmán. Coordinadora del Centro de Investigaciones Jurídicas

Editor asociado: Dra. Imelda Guadalupe Alcalá Sanchez. Centro de Investigaciones Jurídicas

Miembro ad honorem Dr. Isaac Marcelo Basaure Miranda. Universidad Nacional de Lomas de Zamora, Argentina.

Breves instrucciones para publicación. *La Facultad de Derecho, con fundamento en el artículo 21, fracción IV, del Reglamento Interior de la Facultad de Derecho, emitirá convocatoria para la recepción de artículos que se busque publicar en la revista, las fechas se darán a conocer de manera pública en el portal de la Institución: <https://uach.mx/fd/>. Al año, Ubi Societas, Ibi Ius en Línea ofrecerá dos ejemplares por año. La revista no suspende la recepción de manuscritos en*

ningún periodo por ninguna razón, una vez cerrada las fechas de la convocatoria, se seguirán recibiendo artículos que serán publicados en el siguiente número. No se hacen cargos por realizar la publicación.

Como parte del proceso de envío, los autores/as están obligados a comprobar que su envío cumpla con: adhesión a los requisitos estilísticos y bibliográficos resumidos en los Lineamientos Editoriales para publicaciones en la Revista Ubi Societas Ibi Ius. Los envíos no deben haber sido publicados previamente ni se ha sometido a consideración por ninguna otra revista (o se ha proporcionado una explicación al respecto en los Comentarios al editor/a). Los archivos de envío está en Microsoft Word, con el formato aplicable.

Siempre que sea posible, los autores deben proporcionar direcciones URL y DOI para las referencias.

Contacto

Equipo Ubi Societas Ibi Ius en Línea soporte técnico:

E-mail principal: revista.ubi@uach.mx

E-mail secundario: cij@uach.mx

Autor de correspondencia. *Es aquel que asegura que los demás autores reciban y estén de acuerdo con la versión final del manuscrito a ser enviado, así como toda la correspondencia subsiguiente con los editores y los evaluadores. Es responsable de adecuar el artículo a las normas de la revista, así como asegurar que los datos sean preservados según las buenas prácticas en el área para ser recuperable para re-análisis; confirmar que los datos presentados reflejen con precisión el original; y prever y minimizar obstáculos para el*

intercambio de datos y materiales descritos en el trabajo de acuerdo con todos los autores.

Política de preservación digital. Se generan copias de seguridad de cada número publicado que se conservan en un disco duro resguardado en el Centro de Investigaciones Jurídicas perteneciente a la Secretaría de Investigación y Posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Chihuahua.

Disponibilidad de contenidos retrospectivo. Ubi Societas Ibi Ius en Línea permite el acceso a números y documentos en texto publicados desde sus inicios. Es una publicación exclusivamente electrónica.

Declaración de privacidad. El autor, al enviar los trabajos a la Revista, acepta recibir la comunicación sobre el estado del envío, revisión, publicación y la aceptación o rechazo de la publicación de su obra, así como recibir comunicación de la invitación a ser evaluador de la Revista.

Los trabajos rechazados serán eliminados del sistema, y no se pondrán a disposición de terceros ni serán usados para ningún propósito.

Los correos electrónicos y los nombres introducidos en este sitio, necesarios para ser una revista científica de impacto, se utilizarán exclusivamente para publicar la Revista y no se usarán con ninguna otra finalidad. Debe tener en cuenta que los datos introducidos son para su comunicación pública.

Política de evaluación por pares. Una vez recibidos, los artículos serán sometidos a una revisión preliminar por parte del

Comité Editorial el cual determinará si cumplen con los lineamientos, sólo aquellos manuscritos que se ajusten a dichos lineamientos serán sometidos al proceso de evaluación, posteriormente el Comité Editorial de la Revista será el responsable de aprobar o no la publicación de los artículos.

Para tomar esta decisión se apoyará en el resultado de la evaluación por pares.

Cada artículo recibido es enviado de manera anónima a dos árbitros, quienes emiten sus dictámenes, también de manera anónima.

En caso de haber discordancia entre los árbitros, el texto se envía a un nuevo árbitro.

Apenas recibidos, dichos dictámenes se hacen del conocimiento de los autores a través de la Coordinación de Arbitrajes del CIJ, a fin de que lleven a cabo las correcciones señaladas o cubran debidamente las omisiones en la información.

Los trabajos aceptados serán sometidos a una revisión de estilo, por parte del CIJ, donde se buscará subsanar problemas de redacción, ortografía, citación y formato que no hayan sido detectados en el proceso de evaluación.

El manuscrito revisado por el corrector de estilo o editor será enviado al autor o autor de correspondencia para que dé su visto bueno.

En esta etapa los autores ya no pueden realizar cambios sustanciales.

Sobre la dictaminación. A continuación se hace del conocimiento del público en general que los criterios de evaluación a considerar son:

Importancia del tema abordado, Originalidad, Impacto, Diseño del Estudio, Estructura del escrito científico, Claridad de la presentación.

Específicamente:

Planteamiento del problema Originalidad e importancia del tema

Fundamentación teórica suficiente.

Desarrollo; existe una hipótesis o tesis y una exposición sistematizada u ordenada del tema que se apega a las Políticas editoriales para la revista.

Análisis del problema y solución planteada.

Argumentación.

Respaldo de la información, existen notas al pie de página.

Referencias suficientes y pertinentes para dar sustento al trabajo.

Panel de Arbitros

*Mtro. Joaho Borgart Acosta López, **Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, México.***

*Dr. Alejandro Agüero, **Universidad Nacional de Córdoba, Argentina.***

*Dr. Jesús Aguilera Durán, **Universidad Autónoma de Guerrero, México.***

*Dra. Elsa Marina Álvarez González, **Universidad de Málaga, España.***

*Mtro. Jason Alexander Andrade Castro, **Universidad del Externado de Colombia.***

*Dr. Jesús Arellano Gómez, **Universidad de Guanajuato, México.***

*Dr. Federico Jose Arena, **Universidad Nacional de Córdoba, Argentina.***

*Dr. Leandro Eduardo Astrain Bañuelos, **Universidad de Guanajuato, México.***

*Dr. Roberto Aude Díaz, **Universidad Autónoma de Chihuahua, México.***

*Dr. Juan Manuel Avila Silva, **Universidad Autónoma de Guerrero, México.***

*Dr. Santiago Agustín Bello Paredes, **Universidad de Burgos, España.***

Miembro ad honorem
*Dr. Isaac Marcelo Basaure Miranda, **Universidad Nacional de Lomas de Zamora, Argentina.***

*Dra. Nuria Bellosó Martín, **Universidad de Burgos, España.***

*Dra. Patricia Guillermina Benavides Velasco, **Universidad de Málaga, España.***

*Dra. Constanza Blanco Barón, **Universidad Externado de Colombia.***

*Dr. Federico Bueno de Mata, **Universidad de Salamanca, España.***

*Dr. Lorenzo Mateo Bujosa Vadell, **Universidad de Salamanca, España.***

*Dr. Luisa Fernanda Caldas Botero, **Universidad Externado de Colombia.***

*Dra. María de Jesús Camargo Pacheco, **Universidad de Sonora, Navojoa, México.***

*Dra. María Isabel Candelario Macías, **Universidad Carlos III de Madrid, España.***

*Dra. Eloísa Carbonell Porras, **Universidad de Jaén, España.***

*Mtro. Carlos David Carrasco Muro, **Consultor en el Centro Regional del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Panamá.***

*Mtro. Alejandro Carrasco Talavera, **Comisión Estatal de Derechos Humanos, Chihuahua, México.***

*Dr. Juan Antonio Chinchilla Peinado, **Universidad Autónoma de Madrid, España.***

*Dr. Emilio Cortés Bechiarelli, **Universidad de Extremadura, España.***

*Dr. María Carmen Crespo Mora, **Universidad Carlos III de Madrid, España.***

*Dr. Eduardo De la Cruz Díaz, **Universidad Autónoma de Guerrero, México.***

*Dra. Julia María Díaz Calvarro, **Universidad Carlos III De Madrid, España.***

*Mtro. José Manuel Díaz Soto, **Universidad del Externado de Colombia.***

*Dra. Rocío Diéguez Oliva, **Universidad de Malaga, España.***

*Dr. Mohamed El-Madkouri Maataoui, **Universidad Autónoma de Madrid, España.***

*Dra. Sorily Figuera Vargas,
Instituto Jurídico
Bartolomé de las Casas en
Valencia, Venezuela.*

*Mtro. Fernando Garcia-
Moreno Rodriguez,
Universidad de Burgos,
España.*

*Dr. Jaime Ernesto García
Villegas, Universidad
Autónoma de Chihuahua,
México.*

*Dra. María Eugenia
Gastiazoro, Universidad
Nacional de Córdoba,
Argentina.*

*Dra. M. Isabel Garrido
Gómez, Universidad de
Alcalá, España.*

*Dr. José María Goerlich Peset,
Universitat de València,
España.*

*Mtro. Andrés Gómez Rey,
Universidad del Rosario,
Colombia.*

*Dr. Juan Manuel Gómez
Rodríguez, Universidad
Autónoma del Estado de
Morelos, México.*

*Dr. Guillermo Rafael Gómez
Romo De Vivar, Universidad
de Guanajuato, México.*

*Dra. Emilssen González de
Cancino, Universidad del
Rosario, Colombia.*

*Dra. Claudia Patricia
González Cobos,
Universidad Autónoma de
Chihuahua, México.*

*Dra. Irene Gonzalez Pulido,
Universidad de Salamanca,
España.*

*Dr. Marcos González
Sánchez, Universidad
Autónoma de Madrid,
España.*

*Dra. Adoración Guamán
Hernández, Universitat de
València.*

*Dr. Demetrio Hernández
Navarrete, Universidad
Autónoma de Guerrero,
México.*

*Dr. Jesús Javier Herrera
Gómez, Universidad
Autónoma de Chihuahua,
México.*

*Dra. Alma Delia Herrera
Márquez, Universidad
Autónoma de Coahuila,
México.*

*Dra. Isabel Huertas Martin,
Universidad de Salamanca,
España.*

*Dra. Ada Marina Lara Meza,
Universidad de
Guanajuato, México.*

*Dra. Mabel López García,
Universidad de Málaga,
España.*

*Mtra. Ana López Navío,
Universidad de Jaén,
España.*

*Dr. Francisco Lozano Lares,
Universidad de Málaga,
España.*

*Dra. Lila Maguregui Alcaráz,
Universidad Autónoma de
Chihuahua, México.*

*Dra. Rosalba Guadalupe
Mancinas Chávez,
Universidad de Sevilla,
España.*

*Dra. María Laura Manrique,
Investigadora CONICET,
Argentina.*

*Dr. Octavio Martínez Michel,
Universidad del Claustro
de Sor Juana, México.*

*Dr. Jesus Abraham Martínez
Montoya, Universidad
Autónoma de Ciudad
Juárez, México.*

*Lic. Alfonso Mendoza Juarez,
Red Iberoamericana
Juvenil de Derecho
Administrativo-RIJDA,
México.*

*Dr. Glodel Mezilas,
Universidad Nacional
Autónoma de México.*

*Mtro. Juan Arturo Mila
Maldonado, Aichi
Prefectural University,
Japón.*

*Dra. María del Rosario
Molina Gonzalez,
Universidad de Sonora,
México.*

*Dr. Carlos Murillo Martínez,
Universidad Autónoma de
Ciudad Juárez, México.*

*Mtra. Alejandra Olave
Albertini, Universidad de
Buenos Aires, Argentina.*

Dr. Antonio Olguín-Torres,
Universidad de Guanajuato, México.

Dr. Ángel Orgaz Valle,
Universidad de Extremadura, España.

Dr. Luis Gerardo Ortiz Corona, **Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Chihuahua, México.**

Dr. Rolando Pavó Acosta,
Universidad de Oriente en Cuba.

Dr. Juan Ramón Pérez Carrillo, **Universidad San Gregorio de Portoviejo, Ecuador.**

Dr. Edgar Tomás Quiñonez Ríos,
Universidad Autónoma de Chihuahua, México.

Mtra. Paula Andrea Ramírez Barbosa,
Universidad del Externado de Colombia.

Dra. Angélica Rosas Huerta, **Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, México.**

Dr. Rodrigo Ramírez Tarango, **Universidad Autónoma de Chihuahua, México.**

Dra. Alicia Ramos Flores,
Universidad Autónoma de Chihuahua, México.

Dr. Pablo Ramos Hernández, **Universidad de Salamanca, España.**

Dr. Joan Ridao Martín,
Instituto de Estudios del Autogobierno de la Generalidad de Cataluña, España.

Dr. Pedro Ródenas Cortés,
Universidad de Extremadura, España.

Dr. Miguel Rodríguez Blanco, **Universidad de Alcalá, España.**

Mtro. Juan Camilo Rodríguez Vizcaíno,
Universidad Externado de Colombia.

Dra. Remedios Roqueta Buj, **Universidad de Valencia, España.**

Dr. Mercedes Sabido Rodríguez, **Universidad de Extremadura, España.**

Dra. Paloma Saborido Sanchez, **Universidad de Málaga, España.**

Dr. Alejandro Sahui Maldonado, **Universidad Autónoma de Campeche, México.**

Dra. María Inmaculada Sánchez Barrios,
Universidad de Salamanca, España.

Mtra. Ana Sanchez Rubio,
Universidad Pablo de Olavide de Sevilla, España.

Dr. Pietro Sferrazza,
Universidad Andrés Bello en Santiago, Chile.

Mtro. Gustavo Silva de la Rosa, **Universidad Autónoma de Chihuahua, México.**

Dra. Soledad Torrecuadrada García-Lozano, **Universidad Autónoma de Madrid, Campus de Cantoblanco, España.**

Dra. María Isabel Torres Cazorla, **Universidad de Málaga, España.**

Dra. Anna Vall Rius,
Universidad de Barcelona, España.

Dra. Arantzazu Vicandi Martínez, **Universidad de Deusto, Bilbao, España.**

Dra. Patricia Zambrana Moral, **Universidad de Málaga, España.**

Dr. José Zamora Grant,
Universidad Autónoma de Tlaxcala, México.

Dr. Roberto Wesley Zapata Durán,
Universidad La Salle, Pachuca, México.

Dra. Daniela del Pilar Zavando Cerda,
Universidad de Deusto, España.

ÍNDICE

Página

VIOLENCIA Y DESPLAZAMIENTO FORZADO, CAUSAS DE LA CRISIS DE DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO	14
JEAN CADET ODIMBA ON'ETAMBALAKO-WETSHOKONDA	
BREVE ANÁLISIS COMPARADO ENTRE EL SENADO FRANCÉS Y EL SENADO MEXICANO	27
ALFONSO MENDOZA-JUÁREZ	
DERECHO HUMANO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR, ANTE EL COVID-19. CASO: LOS CABOS	39
LIZZETH AGUIRRE-OSUNA (AUTOR DE CORRESPONDENCIA) CLAUDIA CAROLINA LACRUHY-ENRÍQUEZ	
SISTEMA NACIONAL DE ELECCIONES	59
YURISHA ANDRADE-MORALES	
LA REPARACIÓN CIVIL DE LA VÍCTIMA DEL DELITO, UNA MIRADA CIVILISTA DESDE LA CONSTITUCIÓN DE 2019	86
Rolando PAVO-ACOSTA	
TRABAJO DECENTE Y CRECIMIENTO ECONÓMICO: PERCEPCIÓN TRABAJADORES DE LOS CABOS	100
LIZZETH AGUIRRE-OSUNA (AUTOR DE CORRESPONDENCIA) LUIS JEFREY BARRAZA-SANDOVAL	
LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS INDÍGENAS EN LAS LEYES ESTATALES DE MÉXICO	120
JESÚS AGUILERA-DURÁN	
PARÁMETROS DE INTERPRETACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL ACTUAL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD	137
SERGIO RAFAEL FACIO-GUZMÁN JOSÉ ADÁN FAUDO A-MENDOZA EDUARDO MEDRANO-FLORES (AUTOR DE CORRESPONDENCIA)	
CLÁUSULA DE SECRECÍA EN EL CONTRATO DE SERVICIOS PENITENCIARIOS PRIVADOS	152
LUZ ELENA NÚÑEZ-GUZMÁN (AUTOR DE CORRESPONDENCIA) SERGIO RAFAEL FACIO-GUZMÁN	

VIOLENCIA Y DESPLAZAMIENTO FORZADO, CAUSAS DE LA CRISIS DE DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO

Violence and forced displacement, causes of the crisis of
Human Rights in Mexico

JEAN CADET ODIMBA ON'ETAMBALAKO-WETSHOKONDA.¹

SUMARIO I. Introducción, II. Objetivo, III. Método, IV. Desarrollo, V. Resultados, VI. Discusión, VII. Recomendaciones, VIII. Referencias.

KEYWORDS

Violence
Displacement
Crisis
Rights
Humans

ABSTRACT

In Mexico, widespread violence, social, religious, and political conflicts, discrimination, infrastructure megaprojects, disputes over land and natural resources, as well as environmental disasters, are the main causes of internal displacement in various entities federative. People who are forced to flee their home or place of residence, as a consequence or to avoid the effects of the aforementioned circumstances, are victims of constant human rights violations. Therefore, it is necessary to study the phenomenon of internal displacement due to the negative impact of the violence that it generates.

PALABRAS CLAVE

Violencia
Desplazamiento
Crisis
Derechos
Humanos

RESUMEN

En México, la violencia generalizada, los conflictos sociales, religiosos y políticos, la discriminación, los megaproyectos de infraestructura, las disputas de tierras y de recursos naturales, así como los desastres ambientales, son las principales causas que originan los desplazamientos internos en diversas entidades federativas. Las personas que se ven obligadas a huir de su hogar o lugar de residencia, como consecuencia o para evitar los efectos de las circunstancias previamente citadas, son víctimas de constantes violaciones a derechos humanos. Por lo anterior, es necesario estudiar el fenómeno del desplazamiento interno por el impacto negativo de la violencia que esta genera.

Recibido: 09/05/2023

Aceptado: 31/10/2023

Como citar este artículo: ODIMBA ON'ETAMBALAKO WETSHOKONDA, Jean Cadet, "Violencia y Desplazamiento forzado, causas de la crisis de Derechos Humanos en México," en Ubi Societas Ibi Ius en Línea, México, Año II, vol. 2, Enero-Junio de 2024, pp. 14-26.



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License. <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>
This work is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License](http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).

¹ Profesor Investigador de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SIN) nivel II. Datos de contacto: jean.on.etambalako@umich.mx ORCID: 0000-0001-5556-9331

1. Introducción.

En México, cada año miles de personas son desplazadas internamente. Ya sea de forma individual, familiar y hasta comunidades enteras obligadas a abandonar sus hogares para proteger su vida e integridad. Este fenómeno suele ser invisibilizado por las autoridades o adjudicado a situaciones económicas, sin embargo, la violencia, en sus múltiples manifestaciones, es la principal razón generadora de desplazamientos forzados, tanto a nivel nacional como internacional.

Las personas que son desplazadas de forma forzada se convierten en un grupo de migración interna que crece día con día por el aumento de la violencia en el país. Así, la violencia generalizada y el desplazamiento forzado son las principales causas generadoras de la crisis de derechos humanos en la que nos vemos sumergidos dentro de México. Crisis innegable por la violación continuada y sostenida de un gran número de derechos humanos de la que son víctimas este grupo de personas que se ven obligadas a dejar sus hogares, sus comunidades y sus vidas por situaciones de violencia extrema que el Estado mexicano no ha sido capaz de atender ni, mucho menos, resolver.

Es así que, a diario, este sector poblacional sufre de violación a sus derechos humanos, cuyos efectos negativos pueden repercutir por el resto de sus vidas, ya que no es posible reparar los daños que ocasiona el ser obligado a dejar su hogar, sus familias, sus comunidades, sus trabajos, y, en general, sus vidas.

La situación de desplazamiento representa también una violación continua y sostenida a los derechos humanos, debido a que los impactos generados por el desplazamiento persisten hasta que las personas desplazadas internamente alcanzan una solución duradera, es decir, dejan de tener vulnerabilidades y necesidades de atención vinculadas a su desplazamiento. En este sentido, el hecho de retornar al lugar de origen o reasentarse en otra parte del país no es suficiente para poner fin a la vulnerabilidad de las personas desplazadas.

Como si esto no fuese suficiente, tenemos que la pandemia por Covid-19 representó para los grupos migrantes por desplazamiento forzado una vulneración reiterada de sus derechos humanos que se manifestó de forma interseccional. En el desarrollo del presente texto veremos cómo es que la violencia y el desplazamiento forzado son dos de las principales causas generadoras de la crisis de derechos humanos que se vive actualmente en México y que afecta de manera particular a los grupos de migrantes. En este caso, a las víctimas de desplazamiento forzado.

2. Objetivo.

La presente investigación tiene como objetivo analizar la problemática de la violencia dentro del Estado mexicano y su impacto directo en cuanto al origen y crecimiento del fenómeno del desplazamiento forzado interno, ya que, esta problemática, sin duda alguna viene a alterar el orden y estabilidad social, dando pie a la crisis de derechos humanos en la que el país se encuentra inmerso.

3. Método.

Una de las bases esenciales dentro de toda investigación, es lo que comprende a su estructura y diseño metodológico, porque, esta es la que nos da la pauta para establecer los alcances comprobables de nuestro objeto de estudio. Por ello, el presente proyecto se regirá bajo las siguientes reglas metodológicas. Las metodologías que han de aplicarse son: 1. *Método Científico*; 2. *Cualitativo*; 3. *Descriptivo*; 4. *Explicativo*; 5. *Método histórico*; 6. *Método inductivo*; 7. *Método deductivo*, 8. *Método comparativo-jurídico*. Los métodos que se han precisado con antelación, son la base esencial que regirá e imperará dentro de la presente investigación, la cual, tiene como objetivo fundamental, analizar la problemática de la violencia que se vive en México, y el impacto que esta tiene en el fenómeno del desplazamiento forzado interno que se da en el país.

Dada la naturaleza de esta problemática, es necesaria que deba ser atendida de una manera crítica y objetiva, en aras de buscar alternativas eficientes para dar una transición a un nuevo diseño de políticas públicas, de criminalidad y seguridad que restablezcan el orden y equilibrio constitucional.

4. Desarrollo.

1. Factores sociales y económicos elementos de entendimiento de la realidad en México.

Es claro que hay mucha simulación en la estructura de gobierno del Estado mexicano, en cuanto a lo que se refiere al interés en la protección de los derechos humanos; puesto que, cada administración o gobierno en turno justifica sus políticas y planes de acción aún y cuando estos son deficientes y no brindan los resultados esperados para proveer las condiciones necesarias de bienestar de las y los gobernados. Políticas que acaban por no solucionar estas problemáticas (economía, educación, falta de trabajo, decadente sistema de salud, inseguridad, etc.). Lo anterior nos ha sumergido a una severa crisis en materia de derechos humanos, en donde se vive una violencia constante que motiva el desplazamiento forzado interno en el país.

La crisis que se vive en materia de derechos humanos en México es grave dada su dimensión poblacional, ya que la gran mayoría de la población mexicana, se encuentra en una condición económicamente pobre o vulnerable. Aunque no se diga o reconozca, en México, en pleno año 2023, sigue manifestándose e imperando un grado de clasismo (derivado de las condiciones económicas), misma que se configura en discriminación, rompiéndose así mismo, una de las bases esenciales que reconoce la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 1º, que, reconoce el principio de igualdad. Es necesario hacer la siguiente interrogante ¿Qué tanta pobreza hay en México?

Partamos a su estudio, desde la primera mitad de mandato del entonces presidente Enrique Peña Nieto, en donde el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (en adelante INEGI), emitió un informe interesante que hacía un contraste en diversas épocas (décadas), que buscan exhibir como la problemática de la pobreza se ha ido expandiendo con el devenir de las décadas. Ahora bien, en 2015, se señala que había 119, 530,743 habitantes en México. En los últimos 65 años, la población en México ha crecido poco más de cuatro veces. En 1950 había 25.8

millones de personas, en 2015 hay 119.5 millones.”¹

En otro periodo de evaluación, en 2017, se tiene documentado que, en México había 34.1 millones de hogares del cual 28.5% con jefatura femenina. Así mismo, existiendo un aumento considerable, respecto de 2015, donde se estimaba que existían 31 millones hogares en el estado mexicano.

Así mismo en 2017 en los hogares mexicanos residen de manera permanente 123.6 millones de personas. Con respecto a la edición 2014, se presentó un aumento de 2.7 millones de hogares y de 3.8 millones de personas. Sin embargo, el tamaño del hogar disminuyó de 3.8 a 3.6 en 2017.²

Otro dato interesante para ir adentrándonos un poco más a fondo a nuestro objeto de investigación, lo encontramos en el año 2018, por parte del CONEVAL, quien elige, un informe interesante sobre los índices de pobreza, atrayendo los resultados del gobierno del presidente Peña Nieto.

Los datos que emite el CONEVAL, son: “(...), el 43.6% de la población está en situación de pobreza, lo que significa que 4 de cada 10 habitantes tiene esta condición. Además, de los 53.4 millones de personas pobres que hay en el país 9.4 están en pobreza extrema, de acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).”³

De lo anterior, podemos advertir, que encontramos un grave problema, debido a que, ante las faltas de oportunidades laborales, un sector de la población, se suma a las filas del crimen organizado. Esto ocasiona que el poderío del crimen organizado aumente, lo

¹ INEGI, Población total (Número de habitantes). Cuéntame de México, Población, México, 2018, INEGI. Disponible para su consulta en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enadid/2018/doc/resultados_enadid18.pdf.

² INEGI, En México hay 34.1 Millones de Hogares; 28.5% con Jefatura Femenina: Encuesta Nacional de Hogares 2017. Comunicado de Prensa Núm. 251/18, 2018, INEGI, p.1.

³ CASTRO, Miriam, ¿De qué tamaño es la pobreza en México?, México, 2018, MILENIO. Disponible para su consulta en: <https://www.milenio.com/elecciones-mexico-2018/de-que-tamano-es-la-pobreza-en-mexico>.

cual, le da las bases para debilitar a las instituciones del Estado, es decir, hay pérdida de gobernabilidad. Hay un Estado fallido.

Una vez concluido el mandato presidencial de Enrique Peña Nieto en 2018, llega la administración del actual presidente de la república (conocida como la 4T), Andrés Manuel López Obrador, quien, dentro de sus objetivos es crear las condiciones de igualdad hacia los sectores sociales altamente vulnerables, quienes, habían quedado en el olvido. Bajo estos posicionamientos, es necesario estudiar ahora el fenómeno poblacional en México, pero, desde la actual administración.

En su último censo poblacional, y en los últimos datos que tiene actualizados en su página de Internet, se establece, que, en México que la tasa poblacional asciende a "126, 014,024 habitantes. De ellos, 64,540, 634 son mujeres (51.2%) y 61, 473, 390 son hombres (48.8%)."⁴ Los datos que se han precisado con antelación, sirve para comprender un poco más a fondo, sobre el cómo las malas determinaciones u omisiones de las autoridades, impactan negativamente en millones de mexicanos. Ahora es momento de hablar del factor pobreza, situación en la que se encuentra la mayoría de las y los mexicanos.

La desigualdad social que hay en el país, se debe en gran medida a la falta de oportunidades laborales. Es de precisar, que, esta problemática se acrecentó aún más en el año 2020, cuando a nivel mundial se declara la pandemia del SARS-CoV2 Covid-19.

Por lo anterior, es necesario precisar, qué, la Secretaria de Trabajo y Previsión Social, señalo, que, del 13 de marzo al 6 de abril de 2020, se perdieron 346 mil 878 empleos en el país. (...) el mayor número de despido se ha dado en Quintana Roo, Ciudad de México, Nuevo León, Jalisco y Estado de México, que en conjunto registran 56 % del total de los despidos, 193.000.⁵

⁴ INEGI, En México Somos 126 014 024 Habitantes: Censo de Población y Vivienda 2020, Comunicado de Prensa Núm. 24/21, México, 2021, INEGI.

⁵ INFOBAE, Mapa del desempleo en México: los seis estados más sacudidos por el golpe económico del coronavirus, 2020, INFOBAE. Disponible para su consulta en:

Para el primer semestre (2020) 921,583 mil despidos; mientras, que a mediados del mes de julio de 2020, la tasa de desempleo en México marco un precedente histórico, puesto, que, se llegó a la cifra de "un millón 113,677 despidos." (Martínez, 2020). Esto ocasiono que los índices de violencia, inseguridad y criminalidad incrementaran exponencialmente.

La pandemia del Covid-19, tuvo su mayor impacto en el año 2020, por lo cual, los especialistas en la materia (economistas) pronosticaban un escenario nada alentador económicamente hablando para el Estado mexicano. Se pronosticaba una caída del 7.6% a la economía mexicana, una situación sin precedentes.

Los pronósticos negativos del banco de inversión UBS en torno de la economía mexicana se suman a los de otros bancos nacionales y extranjeros, y a los de organismos multinacionales, como el Banco Mundial, que pronostica una contracción de 6%, y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que en las últimas horas actualizó sus estimaciones, de un crecimiento de 1.6% antes de Covid-19 a una caída de 5.3%.

En materia de empleo, Coparmex señaló que el país podría perder de 1 millón a 1.5 millones de empleos por la crisis sanitaria.⁶ Así mismo, el "Fondo Internacional Monetario, contemplaba que el crecimiento económico en México sería negativo, -6,6 mientras que para el 2021 un año después del COVID-19, será de 3,0."⁷ Los últimos datos que se tienen en cuanto al crecimiento de la economía mexicana, emanan del Banco Mundial, quien establece que desde iniciada la pandemia del Covid-19 en 2020 hasta el año 2022, se tiene registro que la

<https://www.infobae.com/america/mexico/2020/04/08/mapa-del-desempleo-en-mexico-los-seis-estados-mas-sacudidos-por-el-golpe-economico-del-coronavirus/>.

⁶ Aristeguinoticias, "El desempleo en México no tendrá precedentes" UBS, 2020, Aristeguinoticias. Disponible para su consulta en: <https://aristeguinoticias.com/1304/lomasdestacado/el-desempleo-en-mexico-no-tendra-precedentes-ubs/>.

⁷ GOPINATH, Gita, El Gran Confinamiento: La Peor Desaceleración Económica Desde La Gran Depresión, México, 2020, Fondo Monetario Internacional.

economía mexicana creció 3.1% en 2022, tras un repunte de 4.7% en 2021 después de una caída de 8.0% en 2020 debido a la pandemia de COVID-19.⁸

El hablar de la tasa poblacional y del fenómeno de la pobreza dentro del presente apartado, sirve para comprender un poco más a fondo el tema de violencia que se vive en el país. Pues, si bien hasta antes de que surgiera la pandemia del Covid-19, la crisis en materia de derechos humanos ya no tenía control alguno por parte de las instituciones del Estado, la pandemia, vino a acrecentarla aún más, por lo cual, la responsabilidad del Estado, fue reestructurar su política (Económica, educativa, laboral, criminal, seguridad, etc.), para efectos de frenar la ola creciente de violaciones a derechos humanos.

2. La violencia como factor de origen en el fenómeno del desplazamiento interno en México.

Es momento de hablar del fenómeno de la violencia, para efectos de relacionarla con la problemática de nuestra presente investigación, que versa en lo que refiere al tema del desplazamiento forzado interno. México se encuentra rebasado o superado por los grupos criminales.

Por consiguiente, el Estado se encuentra debilitado institucionalmente, lo que se traduce a la ingobernabilidad. En este orden de ideas, es necesario empezar a hablar de violencia, pero, desde un enfoque doctrinal. Por lo anterior, debemos de entender como violencia;

La violencia puede definirse como una interacción humana alterada que conlleva una intención agresiva, es decir, de amenazar o hacer daño físico, psicológico o material, a otra persona o grupo, aprovechando una situación y relación de poder, que lesiona sus derechos.⁹

La violencia puede y debe ser estudiada desde diferentes ciencias. Conviene a los fines de la presente investigación retomar la definición de la Organización Panamericana de Salud (en adelante OPS) que la define como: "Uso intencional de la fuerza física o el poder real o como amenaza contra uno mismo, una persona, grupo o comunidad que tiene como resultado la probabilidad de daño psicológico, lesiones, la muerte, privación o mal desarrollo."¹⁰

Bajo este orden de ideas, resulta interesante precisar un aporte que señala la OPS, establece que la problemática de la violencia debe de ser estudiada y analizada, desde una óptica de salud pública, por el impacto negativo que se tiene dentro del contexto social.

Además, establece la importancia para prevenirla; así mismo, establece cuatro pasos que el Estado debería de asumir, para frenar los altos índices de violencia, si es que esta fuera analizada y estudiada como una problemática de salud pública. Los pasos son los siguientes:

- I. Definir el problema.
- II. Identificar causas y factores de riesgo.
- III. Diseñar y evaluar las intervenciones.
- IV. Incrementar en escala las intervenciones que resultan efectivas.¹¹

El fenómeno de la violencia se relaciona claramente con actos de poder. La violencia que se vive día con día en México es una de las principales causas del Desplazamiento Forzado. Esta, no es producto de la actual administración, sino, que, fue consentida en otras administraciones. Por lo anterior, véase lo siguiente:

Durante el primer año de gobierno del panista Calderón Hinojosa, cuando declaró la guerra contra el narco, la cifra de homicidios fue de 8 mil 867, menor a la registrada durante 2006, último año de

⁸ Banco Mundial, ¿Qué es el desplazamiento forzado y por qué se considera una crisis?, 2023, Banco Mundial.

⁹ Universidad Nacional Autónoma de México, Conceptos de Violencia, Dirección General de Orientación y Atención Educativa, México, 2023. Disponible para su consulta en: <https://www.orienta.unam.mx/UNAMonos/ConVive/violencia.html#:~:text=Se%20caracteriza%20por>

<https://www.orienta.unam.mx/UNAMonos/ConVive/violencia.html#:~:text=Se%20caracteriza%20por>

¹⁰ Organización Panamericana de Salud (OPS), Prevención de la violencia, OPS, 2020. Disponible para su consulta en: <https://www.paho.org/es/temas/prevencion-violencia>.

¹¹ CONEVAL... Óp. Cit.

gobierno del su antecesor, Vicente Fox Quesada, que fue de 10 mil 452 homicidios. En 2008 se registraron 14 mil seis homicidios y, para 2009, la cifra se elevó a 19 mil 803; luego, en 2010, aumentó a 25 mil 757, y en 2011 subió a 27 mil 213 homicidios dolosos. (...) En suma, de 2007 a 2012 el número de muertes violentas alcanzó los 121 mil 683 homicidios, de acuerdo con cifras oficialmente reconocidas.

Así mismo,

Del 1 de diciembre de 2012, cuando Peña Nieto asumió la Presidencia, al 31 de octubre de 2018, 30 días antes de que dejara el poder, se registraron 150 mil 992 muertes violentas, la mayoría vinculadas al crimen organizado. (...) Peña Nieto superó a su antecesor por 29 mil 957 ejecuciones más que la de su antecesor.”¹² Para septiembre de 2022, se tienen documentados en la actual administración 126 206 personas muertas.¹³

El factor de la violencia y la deficiente política en materia de seguridad y criminalidad, han manchado con sangre al país. Estas políticas a las cuales se hace alusión, ya no se adaptan a las necesidades y demandas sociales, por ello, es necesario que estas deban de reestructurarse de fondo, para bajar los altos índices de violencia que se viven en el país. En este orden de ideas, es necesario hablar de la política criminal, la cual se define, desde un punto de vista muy acertado en la siguiente sentencia, que a la letra dice:

Es ésta el conjunto de respuestas que un Estado estima necesario adoptar para hacerle frente a conductas consideradas reprochables o causantes de perjuicio social con el fin de garantizar la protección de los intereses esenciales del Estado y de los derechos de los residentes en el territorio bajo su jurisdicción. Dicho conjunto de respuestas puede ser de la más variada

¹² Ídem.

¹³ PROCESO, Más de 121 mil muertos, el saldo de la narcoguerra de Calderón: Inegi, 2013, PROCESO. Disponible para su consulta en: <https://www.proceso.com.mx/nacional/2013/7/30/mas-de-121-mil-muertos-el-saldo-de-la-narcoguerra-de-calderon-inegi-121510.html>.

índole. Puede ser social, como cuando se promueve que los vecinos de un mismo barrio se hagan responsables de alertar a las autoridades acerca de la presencia de sucesos extraños que puedan estar asociados a la comisión de un delito (cita suprimida). También puede ser jurídica, como cuando se reforman las normas penales. Además, puede ser económica, como cuando se crean incentivos para estimular un determinado comportamiento o desincentivos para incrementarles los costos a quienes realicen conductas reprochables. Igualmente puede ser cultural, como cuando se adoptan campañas publicitarias por los medios masivos de comunicación para generar conciencia sobre las bondades o consecuencias nocivas de un determinado comportamiento que causa un grave perjuicio social. Adicionalmente pueden ser administrativas, como cuando se aumentan las medidas de seguridad carcelaria. Inclusive pueden ser tecnológicas, como cuando se decide emplear de manera sistemática un nuevo descubrimiento científico para obtener la prueba de un hecho constitutivo de una conducta típica.¹⁴

Bajo esta misma sintonía, es necesario señalar otro criterio por parte de la SCJN, quien, ha definido y establecido los alcances de la política criminal, misma que a la letra dice:

POLÍTICA CRIMINAL. AL SER UNA FACULTAD PROPIA DEL PODER LEGISLATIVO DISEÑAR SU RUMBO, NO PUEDE TOMARSE EN CUENTA POR EL ÓRGANO JURISDICCIONAL PARA IMPONER MEDIDAS CAUTELARES PREVISTAS EN EL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES. El Pleno y la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las tesis de jurisprudencia P. /J. 102/2008 y 1a. /J. 114/2010, de rubros: "LEYES PENALES. AL EXAMINAR SU CONSTITUCIONALIDAD DEBEN ANALIZARSE LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y RAZONABILIDAD JURÍDICA." y "PENAS Y SISTEMA PARA SU APLICACIÓN. CORRESPONDE AL PODER LEGISLATIVO JUSTIFICAR EN TODOS LOS CASOS Y EN

¹⁴ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Sentencia C-646, 2001, SCJN.

FORMA EXPRESA, LAS RAZONES DE SU ESTABLECIMIENTO EN LA LEY.", respectivamente, establecieron que en materia penal, el único que tiene un amplio margen de libertad para diseñar el rumbo de la política criminal es el Poder Legislativo, quien está facultado para elegir los bienes jurídicamente tutelados, las conductas típicas antijurídicas y las sanciones penales, de acuerdo con las necesidades sociales del momento histórico respectivo; debiendo respetar el contenido de diversos principios constitucionales, entre ellos, los de proporcionalidad y razonabilidad jurídica, a fin de que la aplicación de las penas no sea infamante, cruel, excesiva, inusitada, trascendental o contraria a la dignidad del ser humano, de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Mientras que al juzgador constitucional le compete examinar la validez de las leyes penales, debiendo analizar que exista proporción y razonabilidad suficiente entre la cuantía de la pena y la gravedad del delito cometido, para lo cual, debe considerar el daño al bien jurídico protegido, la posibilidad para que sea individualizada entre un mínimo y un máximo, el grado de reprochabilidad atribuible al sujeto activo, la idoneidad del tipo y de la cuantía de la pena, para alcanzar la prevención del delito, así como la viabilidad de lograr, mediante su aplicación, la resocialización del sentenciado. De ahí que en la labor interpretativa no pueden crearse tipos criminales y/o penas novedosas a partir de sus sentencias, pues se contravendría cada uno de dichos principios. En este sentido, para la imposición de una medida cautelar prevista en el Código Nacional de Procedimientos Penales, el órgano jurisdiccional del conocimiento no debe aducir como consideraciones, por ejemplo, que "es un hecho notorio que en algunos tipos de conductas delictivas, el crimen organizado participa activamente y ha involucrado a comunidades enteras de acuerdo con la región de consumación del delito, aprovechándose de las necesidades de sus habitantes, lo cual se ha convertido en un grave problema nacional, por afectar tanto a la economía del país como a la seguridad de los habitantes de esas comunidades, y que un porcentaje muy alto de las personas involucradas, que obtienen su libertad

mediante medidas cautelares diversas a la prisión preventiva, han sido declarados sustraídos a la acción de la justicia, lo que ha ocasionado no sólo un peligro de obstaculización para el desarrollo de la investigación, sino también al fomento de actividades ilícitas, ante la evidente falta de acciones efectivas contra los sujetos activos de estos delitos," o algún otro razonamiento similar que implique destacar problemas nacionales de seguridad pública, pues ese aspecto corresponde a un dato de política criminal que tomó en cuenta el legislador al diseñar las medidas cautelares aplicables, y no al Juez de control, quien para resolver sobre esa petición cautelar, sólo debe atender a las reglas que para su imposición establecen el artículo 19, párrafo segundo, de la Constitución Federal y los correlativos del código mencionado.¹⁵

Bajo la esencia del criterio señalado con antelación, la política criminal busca mantener el orden, equilibrio y bienestar social temporal. La política criminal del Estado mexicano año con año se le destinan enormes recursos económicos, pero, la realidad es que, es una política lejana de la realidad y que sobre todo brinda pobres resultados.

Bajo este mismo orden de ideas, se tiene documentado, que en el año 2019, se destinó, para las funciones de Seguridad Pública de 144,809.7 millones de pesos (mdp); de los cuales, el 71.2% de los recursos corresponden a las acciones para Justicia y el 28.8% se asignó para atender Asuntos de Orden Público y de Seguridad Interior."¹⁶

Mientras que para 2020, se destinaron 198,135.8 millones de pesos (mdp).¹⁷ Para 2021, la Cámara de Diputados aprobó un gasto

¹⁵ Semanario Judicial de la Federación, Política criminal. Al ser una facultad propia del poder legislativo diseñar su rumbo, no puede tomarse en cuenta por el órgano jurisdiccional para imponer medidas cautelares previstas en el código nacional de procedimientos penales, Tesis: VI.2o.P. J/1 (10a.), Décima Época, Jurisprudencia, 2018.

¹⁶ Senado de la República, Presupuesto para seguridad pública en 2019 es de 144,809.7 mdp, señala investigación del IBD, 2019, Boletines del Senado de la República.

¹⁷ Gobierno de México, Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2020, Unidad de Transparencia presupuestaria.

de 131 mil 179.58 MMDP; mientras que para 2022, se aprobó un recurso de 165 mil 982.27 MMDP.¹⁸ Los altos índices que se tienen en cuanto al incremento de la violencia e inseguridad del país, no derivan de la falta del tema presupuestal, sino, de los malos diseños en cuanto a las políticas y planes de acción para prevenir, combatir y erradicación de violencia. Datos actualizados por parte del INEGI, señalan:

1. En México, durante 2021, el número de víctimas de delincuencia de 18 años y más se estimó en 22.1 millones de personas. La tasa de prevalencia delictiva fue de 24 207 víctimas por cada 100 000 habitantes, cifras estadísticamente superiores a las estimadas en 2020.
2. En 2021, 29.0 % de los hogares del país tuvo, como mínimo, a una o uno de sus integrantes como víctima del delito, porcentaje estadísticamente mayor al de 2020.
3. De los delitos, 93.2 % no tuvo una denuncia, o bien, la autoridad no inició una carpeta de investigación. A este sub-registro se lo denomina cifra negra.¹⁹

Ahora bien, entre los principales delitos, que se tiene documentado, que, en el año 2021, se cometieron 28.1 millones de delitos asociados a 22.1 millones de víctimas. Las principales actividades delictivas son: Robo o asalto en calle o transporte público (21.4%), Fraude (19.2%), Extorsión (17.5%), Robo total o parcial del vehículo (10.8%), Amenazas verbales (9.2%), Otros delitos (7.9%), Robo en casa habitación (6%), Otros robos (4.5%) y Lesiones (3.6%).²⁰

Estos problemas de violencia, han ocasionado una crisis en materia de derechos humanos, llegando a los excesos, tal es el caso, que, en algunas entidades federativas han empezado a realizarse desplazamientos interno de sectores poblacionales, que dada la magnitud de violencia e inseguridad que se vive en su Estado, Municipio o pueblo, tienen que renunciar a su patrimonio y apostar a iniciar de nuevo una vida en otro Estado, antes

de exponerse a ser víctimas de algún tipo de violencia que pueda atentar contra su vida e integridad.

La política de abrazos no balazos, es algo que debe de ser reestructurada de fondo, sino, con el devenir de los años, la crisis en materia de derechos humanos aumentará y no habrá como poder hacerle frente.

2. Desplazamiento forzado.

Es muy a menudo leer o escuchar en los diversos medios de comunicación, que, México es un Estado fallido, debido a la crisis que hay en materia de derechos humanos.

Así como también se cuestiona sus políticas excesivas y sobre todo deficientes, que, en vez de solucionar una problemática para la cual fueron creadas, al momento de su aplicabilidad ocasionan más problemas que soluciones dentro del contexto social.

Y, esto no es un problema de la actual administración, sino, es algo que se ha manifestado en cada mandato federal.

Para comprender la crisis en materia de derechos humanos que se vive en el país, se debe de analizar el último informe de 2021, que emitió la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). Señala la CNDH, que se atendieron 415,534, asuntos.

Esta cifra comprende atención telefónica (258,163 asuntos), correos electrónicos (38,078 asuntos) y recepción de documentos (119,293 asuntos). Este último es el que nos debe de interesar, por los datos que derivan de él.

Para comprenderlo de mejor manera lo que se ha señalado en el párrafo que antecede, se ilustra con las siguientes imágenes. Esto es imprescindible ya que de la crisis de derechos humanos derivan gran parte de las causas que originan al desplazamiento forzado.²¹

¹⁸ Cámara de Diputados LXV Legislatura, Presupuesto Público Federal para la función de seguridad pública 2021-2022, Gobierno de México.

¹⁹ INEGI, 2022, Óp. Cit.

²⁰ Ídem.

²¹ Comisión Nacional de Derechos Humanos. Informe de Actividades, 2021, Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Informe de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) 2021

Documentos de recepción registrados 119, 293	58, 699 escritos de queja
	6, 604 documentos de las OPDH (en los que también hay escritos de queja)
	54, 020 otros documentos (de autoridad, transparencia, Presidencia y Personales)
Folios de escritos de queja recibidos 65, 303	Clasificación y turno 65, 061 turnados para su análisis de fondo y, en su caso, calificación, por haber sido clasificados como asuntos de posible competencia de la CNDH 242 folios: se brindó orientación de atención inmediata por ser manifiestamente no competencia de la CNDH (conflicto entre particulares).
Registrados como expedientes 35, 138	11, 521 de presuntas violaciones a Derechos Humanos 11, 999 orientaciones directas 10, 977 remisión 641 expedientes de inconformidad
Personas agraviadas atendidas	134, 516 (4, 631 personas agraviadas por la pandemia COVID-19)
Expedientes de presuntas violaciones a derechos	46, 128 (en 2, 539 expedientes se trató de personas agraviadas por la pandemia COVID-19)
Expedientes de presuntas violaciones a derechos humanos recibidos y registrados 11, 521 (más 6, 011 en trámite del año anterior)	11, 903 concluidos 5, 226 Resueltos durante el trámite 4, 179 Orientaciones a la persona agraviada 1, 834 Por no existir materia 85 Conciliaciones 127 Recomendaciones por violaciones graves 7 Otros 5, 629 en trámite al cierre del año

Estos datos sin duda alguna carifican lo que hemos tratado de señalar desde un inicio, pues, exhiben en gran medida la ineficacia y poca capacitacion y preparacion de los operadores de las instituciones y en su caso de los poderes del Estado, quienes, de alguna manera no han podido con la tarea de garantizar desde el ámbito de sus competencias y atribuciones, con la proteccion de los derechos y libertades humanas de los mexicanos.

Por ello, el tema de violencia va en crecimiento, lo cual, ha conllevado a los desplazamientos internos, producto en gran medida por la guerra que se vive entre el

crimen organizado y las instituciones de seguridad pública. Adentrandonos ya de fondo a la problemativa del desplazamiento forzado interno, es necesario partir desde su concepto. El Banco Mundial, señala que el desplzamiento forzado, debe de entender como: “El desplazamiento forzado se refiere a la situación de las personas que dejan sus hogares o huyen debido a los conflictos, la violencia, las persecuciones y las violaciones de los derechos humanos.”²²

Del concepto precisado, y bajo los informes señalados con antelacion emitidos por la CNDH, comprendemos que, en México el desplazamiento se encuentra fundamentado y justificado. Datos señalan que la problemática de violencia, inseguridad, criminalidad y falta de oportunidades laborales, derivaron en que en 2021, se haya documentado que el desplazamiento forzado, “asciende a más de 40 mil, lo que representa casi el doble respecto al número reportado para 2020 y la cifra más alta registrada en lo últimos cinco años.”²³

Para ese mismo año, en el mes de septiembre, la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), establecio en un informe que: 911,914 personas se vieron obligados en 2020, por la violencia e inseguridad.²⁴

5. Resultados.

La politica de seguridad que busca la pacificacion a traves de una militarizacion, disfrazada dentro del modelo de la guardia nacional, no ha dado respuestas efectivas, para brindar la seguridad social en el pais.

La justificacion de la actual administracion, para defender el modelo de seguridad de la guardia nacional, versa en que, para tener los resultados esperados, el mando de la seguridad debe de estar por las fuerzas castrenses.

²² Banco Mundial, Óp. Cit.

²³ PÉREZ, Brenda y CABADA, Pablo, “Desplazamiento interno forzado en México: respuesta gubernamental frente a la realidad”, 2022, Animal Político.

²⁴ INEGI, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2022. Tabulados.

En ningún modelo democrático es aceptable la militarización porque las fuerzas militares solamente están diseñadas para realizar labores de guerra, más no cuestiones de seguridad interna (pública).

Esta le corresponde a las instituciones de seguridad pública, quienes están capacitados para realizar sus funciones en contacto con civiles, lo que conyeba a una sencibilización en tema de protección de derechos y libertades humanas.

Pero, al parecer al Estado mexicano pareciera no importar esta disposición democrática, porque, bajo el actual mando del gobierno en turno, su política de seguridad, tiene como fin principal, sacar a las calles a las fuerzas militares.

Hacer esto, es ir en contra del Sistema Internacional de los Derechos Humanos; así como también, ir en desobediencia a la jurisprudencia de la SCJN.

Todo esto se ve contemplado dentro del Expediente Varios 912/2010, conocido como el Caso Radilla Pacheco.

Bajar los índices de violencia y criminalidad fue una de las bases dentro de la agenda política del gobierno de la 4T, en 2018, una vez que llegó al poder.

Han trabajado en ello, desde un enfoque erróneo, implementado un modelo de seguridad militarizado. Esto se ha dado mediante una serie de reformas al marco constitucional y legal, que, en su momento extinguió a la conocida Policía Federal y creó a la Guardia Nacional.

Formalmente la militarización de la seguridad en México, se da cuando en Diario Oficial de la Federación (DOF), se publica el día 27 de mayo de 2019, el proyecto de decreto que reconoce a la Guardia Nacional, como el encargado de las funciones de seguridad en el país, por un periodo de cinco años una vez publicada en el DOF, esto se contempla dentro del artículo quinto transitorio de la reforma.

Por lo anterior, tres años después, el poder ejecutivo, por conducto del poder legislativo,

busca ampliar las funciones de la Guardia Nacional, por un periodo de 9 años.

Esto se de nueva cuenta, mediante una reforma constitucional, al artículo quinto transitorio, del decreto de 27 de mayo de 2019.

Es decir, la Guardia Nacional, estará en funciones en materia de seguridad hasta el año 2028. Además, de que mediante otra serie de reformas constitucionales y legales, se le sede la facultad plena en materia de seguridad a las fuerzas castrenses del país.

Esto es un gravísimo error, dada las condiciones de violencia que no ha disminuido en lo más mínimo, desde que las fuerzas castrenses hacen labores de seguridad, es decir, desde 2019.

Sin embargo, la violencia en México no va disminuir por sacar de los cuarteles a los militares y disfrazarlos de policías.

Esa no es la respuesta. En México, se deben de crear fuentes de trabajo y condiciones dignas para las y los trabajadores.

Ello permitiría ofrecerle a la población formas legales de satisfacer sus necesidades básicas, para evitar que se vea orillada a caer en las garras de la delincuencia.

Ese es el grave problema que origina la violencia en el país. Además, de reestructurar de fondo la política en materia de seguridad y criminalidad, en donde, en realidad se atacan a las cabecillas de los grandes grupos criminales. Ya es momento de dejar la simulación en el tema, y en realidad apostar a los verdaderos cambios.

El fenómeno del desplazamiento forzado en México, es originario por la falta de oportunidades, las enormes desigualdades sociales, la corrupción, la violencia armada y la ineficacia de las instituciones del país.

De esto se han servido los grupos criminales, y por consiguiente han erosionado el tejido social, conllevado a que miles de familias mexicanas, tengan que dejar de lado su lugar de origen y buscar nuevas oportunidades.

Claro, siendo dentro de su travesía víctimas de constantes violaciones a derechos humanos.

En las páginas anteriores pudimos ver como el desplazamiento forzado tiene grandes implicaciones e impactos negativos en el Estado mexicano, y ha acrecentado la crisis en materia de derechos humanos.

Si no se diseñan nuevas políticas públicas, económicas, de seguridad y criminalidad, llegara el momento en donde el Estado mexicano se encontrará sujeto de manos, y no sabra como actuar ante la magnitud del tema.

El Estado aún se encuentra a tiempo de frenar el crecimiento de este problema.

Es un problema que esta pendiente y prioritario que deberia de estar en la agenda política del país.

Habremos de esperar que respuestas nos da el tiempo, a la problemática que hoy nos atañe estudiar en esta investigación.

6. Discusión.

Existen múltiples posicionamientos sobre el tema que nos ocupa.

Hay quienes consideran que la violencia generalizada no es la raíz de la crisis de derechos humanos en la que se encuentra inmerso el país.

A su vez, hay quiénes afirman que la crisis se debe a manifestaciones específicas de la violencia.

En este supuesto, tenemos las ideas de Ariadna Estévez quién sostiene que:

En la guerra contra el narcotráfico en México miles de personas han muerto, desaparecido o huido al extranjero... Las víctimas son lo mismo ciudadanos comunes que periodistas o activistas que enfrentan violaciones que imponen retos al entendimiento tradicional de derechos humanos.²⁵

²⁵ ESTÉVEZ, Ariadna, "La violencia en México como crisis de derechos humanos: las dinámicas violatorias de un conflicto inédito," Revista Contemporánea ISSN: 2236-532X v. 2, n. 1 p. 21-44 Jan.-Jun, México, 2012, p. 1.

La autora en cita adjudica la crisis de derechos humanos a la lucha contra el narcotráfico.

Si bien, esta lucha contra el narcotráfico es una importante manifestación de la violencia, que cobra un gran número de víctimas día con día, no es la única manifestación de violencia que nos ha llevado a la crisis de derechos humanos en México.

Otras manifestaciones de violencia, como la incidencia delictiva en tipos penales no considerados graves como los delitos contra el patrimonio o el libre desarrollo de la personalidad, que son motivo de desplazamiento forzado interno, conforman a la violencia generalizada, pilar de la crisis de derechos humanos en el país.

Por otro lado, desde el Gobierno de México ha reconocido la crisis de derechos humanos en la que vive la población mexicana en su Programa Nacional de Derechos Humanos. Siendo uno de las causas principales de esta crisis la violencia.

Abonando que: "Los efectos de esta crisis se expresan en dos vertientes. Por un lado, la pobreza generalizada y las extensas desigualdades sociales producto de la implementación irresponsable de políticas neoliberales y, por el otro, la creciente inseguridad y violencia que han provocado un aumento desmedido en el número de víctimas de violaciones graves de derechos humanos."²⁶

Ideas con las que concordamos.

7. Recomendaciones.

Si bien la crisis de derechos humanos en México tiene múltiples raíces, la violencia generalizada y el desplazamiento forzado interno son de las más intrínsecas.

Por ello, consideramos atender estas problemáticas de forma urgente. Para tal efecto, recomendamos lo siguiente:

- 1) Crear nuevas políticas públicas en materia económica. Esto en el sentido de fomentar la**

²⁶ Gobierno de México, Programa Nacional de Derechos Humanos 2020-2024, México, 2020, Gobierno de México, p. 7.

creación de nuevas fuentes de empleo con condiciones dignas y salarios competitivos que permitan a la población satisfacer sus necesidades básicas sin tener que recurrir a la migración ni a la criminalidad.

2) Transitar de la política criminal prohibicionista a una política criminal de seguridad eficaz que garantice la seguridad pública de toda la población a través de la protección de las libertades de los gobernados en total apego a los derechos humanos reconocidos por nuestra Constitución.

Una política que permita combatir los índices delictivos del país de forma eficaz y garantice, a su vez, la reinserción social.

En síntesis, a fin de detener los impactos negativos del desplazamiento forzado interno en materia de derechos humanos se recomienda crear nuevas políticas públicas, económicas, de seguridad y criminalidad.

Esto a fin de evitar que el país llegue a un momento en que se encuentre sujeto de manos, y no se sepa como actuar ante la magnitud del tema.

El Estado aún se encuentra a tiempo de frenar el crecimiento de este problema.

Es un problema que esta pendiente de atención y prioritario que debería de estar en la agenda política del país.

Habremos de esperar que respuestas nos da el tiempo, a la problemática que hoy nos atañe estudiar en esta investigación.

8. Referencias

BIBLIOGRAFIA

INCLÁN, Daniel, *Violencia*, México, 2018, Universidad Autónoma de México.

PAGINAS WEB DE GOBIERNO (INFORMES)

Nacional

INEGI, Población total (Número de habitantes). Cuéntame de México, Población, México, 2018, INEGI. https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enadid/2018/doc/resultados_enadid18.pdf

INEGI, En México hay 34.1 Millones de Hogares; 28.5% con Jefatura Femenina: Encuesta Nacional de Hogares 2017. Comunicado de Prensa Núm. 251/18, 2018, INEGI.

INEGI, En México Somos 126 014 024 Habitantes: Censo de Población y Vivienda 2020, Comunicado de Prensa Núm. 24/21, México, 2021, INEGI.

CONEVAL, Medición de Pobreza, CONEVAL, México, 2020. <https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2021/>

INEGI, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2022.

ESTÉVEZ, Ariadna, La violencia en México como crisis de derechos humanos: las dinámicas violatorias de un conflicto inédito, *Revista Contemporánea* ISSN: 2236-532X v. 2, n. 1 p. 21-44 Han. –Jun, México, 2012

Comisión Nacional de Derechos Humanos. Informe de Actividades, 2021, Comisión Nacional de Derechos Humanos.

SENTENCIAS Y JURISPRUDENCIA.

Internacional

Sentencia de la Corte Constitucional Colombiana C-646, 2001.

Nacional

Tesis: VI.2o.P. J/1 (10a.), Décima Época, Jurisprudencia, 2018.

PAGINAS WEB DE INSTITUCIONES INTERNACIONALES.

COPÍNATE, Gita, El Gran Confinamiento: La Peor Desaceleración Económica Desde La Gran Depresión, México, 2020, Fondo Monetario Internacional.

Banco Mundial, ¿Qué es el desplazamiento forzado y por qué se considera una crisis?, 2023.

Organización Panamericana de Salud (OPS), Prevención de la violencia, OPS, 2020. <https://www.paho.org/es/temas/prevencion-violencia>.

PÁGINAS WEB (NOTAS PERIODÍSTICAS)

CASTRO, Miriam, ¿De qué tamaño es la pobreza en México?, México, 2018, MILENIO. <https://www.milenio.com/elecciones-mexico-2018/de-que-tamano-es-la-pobreza-en-mexico>.

INFOBAE, Mapa del desempleo en México: los seis estados más sacudidos por el golpe económico del coronavirus, 2020, INFOBAE. <https://www.infobae.com/america/mexico/2020/04/08/mapa-del-desempleo-en-mexico-los-seis-estados-mas-sacudidos-por-el-golpe-economico-del-coronavirus/>.

ARISTEGUINOTICIAS, El desempleo en México no tendrá precedentes: UBS, 2020, Aristegui noticias. <https://aristeguinoticias.com/1304/lomasdestacado/el-desempleo-en-mexico-no-tendra-precedentes-ubs/>.

PROCESO, Más de 121 mil muertos, el saldo de la narcoguerra de Calderón: Inegi, 2013, https://www.proceso.com.mx/nacional/2013/7/30/mas-de-121-mil-muertos-el-saldo-de-la-narcoguerra-de-calderon-inegi-121510.html.

PÉREZ, Brenda y CABADA, Pablo, Desplazamiento interno forzado en México: respuesta gubernamental frente a la realidad, 2022, Animal Político.

BREVE ANÁLISIS COMPARADO ENTRE EL SENADO FRANCÉS Y EL SENADO MEXICANO

Brief comparative analysis of French Senate and the Mexican Senate

ALFONSO MENDOZA-JUÁREZ.¹

SUMARIO I. Introducción; II. Breve contexto y relevancia del derecho francés; III. Marco normativo y organización del Senado; IV. Órganos de gobierno e integración del Senado; V. Facultades exclusivas del Senado; VI. Casos recientes de democracia deliberativa; VII. Reflexiones finales; VII. Fuentes de consulta.

KEYWORDS

Congress
Senate
Comparative law
Mexico
France

ABSTRACT

The comparative analysis of public institutions provides the opportunity to review those structures or regulations implemented in other legal systems that can be incorporated into others to improve existing ones or with the creation of new figures. Comparative analysis within the legislative authority can broaden the panorama and improve the internal procedures that exist in different countries, as is the case of the French Senate and the Mexican Senate, since in addition to the creation of laws, Congresses carry out other activities within them.

PALABRAS CLAVE

Congreso
Senado
Derecho comparado
México
Francia

RESUMEN

El análisis comparado de las instituciones publica brinda la oportunidad de revisar aquellas estructuras o normas puestas en marcha en otros sistemas jurídicos que pueden ser incorporadas a otros para mejorar las ya existentes o bien con la creación de nuevas figuras. El análisis comparado dentro del Poder legislativo puede ampliar el panorama y mejorar los procedimientos internos que se tienen en distintos países, como es el caso del Senado francés y el Senado mexicano, pues además de la creación de leyes los Congresos desarrollan en su interior otras actividades

Recibido: 13/06/2023

Aceptado: 30/11/2023

Como citar este artículo: MENDOZA JUÁREZ Alfonso, "Breve análisis comparado entre el Senado francés y el Senado mexicano," en Ubi Societas Ibi Jus en Línea, México, Año II, núm. 2, Enero-Junio de 2024, pp. 27-38.



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License. <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>
This work is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License](http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).

¹ Licenciado en Derecho por la Facultad de Derecho de la UNAM y estudiante de la especialidad en Derecho Constitucional por la misma universidad. Presidente de la Red Iberoamericana Juvenil de Derecho Administrativo. mendezajuarezalfonso@gmail.com

1. Introducción.

El doctor Jorge Carpizo refería que comparar instituciones constitucionales significa poner de relieve las aproximaciones y las diferencias que existen entre ellas, tanto en el nivel normativo como en el jurisprudencial y en el de las prácticas, usos y costumbres políticas, con la finalidad primordial de examinar cuáles de ellas pueden auxiliar a fortalecer un sistema constitucional específico, teniendo en cuenta la evolución jurídico-política y la realidad del país.²⁷

El presente trabajo cobra relevancia desde la perspectiva de derecho comparado en torno al Senado francés y mexicano con la intención de encontrar elementos comunes y diversos que puedan ser aprovechados para la incorporación en el caso mexicano y, también, a la inversa. Por lo anterior, en un primer momento se abordará el contexto y relevancia del derecho francés. Posteriormente, se analizará brevemente el marco normativo francés que regula el Senado. También, se estudiará su integración interna y las facultades exclusivas que posee. Finalmente, se revisará brevemente un caso de democracia deliberativa en torno al derecho francés.

2. Breve contexto y relevancia del derecho francés.

Francia es un país europeo con una amplia historia dentro del constitucionalismo y la protección a los derechos humanos, principalmente a raíz de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789), asimismo, cobra relevancia el aspecto del parlamento francés (Asamblea Nacional) y la creación de leyes. La ley en el derecho francés es concebida como la voluntad general del Estado, como afirma Montesquieu en su obra *El espíritu de la ley*, por lo que adquiere una relevancia trascendental y el proceso para su creación también.

²⁷CARPIZO MCGREGOR, Jorge, “*Derecho constitucional latinoamericano y comparado*”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Nueva Serie, Año XXXVIII, número 114, septiembre-diciembre de 2005, México, fecha de consulta 15 de mayo de 2023. Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3851/4816>

Se debe precisar que en el derecho francés no existía mecanismo alguno para impugnar leyes hasta el año 2008 por la importancia que representa para la sociedad francesa.

Otro antecedente a mencionar es la noción del Tercer Estado que refería que cada cabeza valía un voto²⁸ y las decisiones y creaciones de las leyes debe tener participación de los ciudadanos, no solo del clero y la realeza como se concebía previamente a la revolución francesa y su primera Constitución.

En este sentido, la influencia del derecho francés permeo en muchos ámbitos a nivel internacional, tanto la concepción de derechos humanos como la participación que debe tener la ciudadanía, como lo es el llamado Juramento del juego de pelota para la creación de una Constitución²⁹ y la Asamblea Nacional como representantes de la sociedad.

3. Marco normativo y organización del Senado.

Tanto Francia como México a lo largo de su historia han tenido diversas Constituciones que han establecido la tradicional concepción “orgánica” (división de poderes) y “dogmática” (derechos humanos) al interior del Estado. La actual Constitución mexicana fue promulgada en febrero de 1917, mientras que la francesa es de 1958. A diferencia de México como un sistema presidencial, Francia es un sistema semiparlamentario, compuesto por dos Cámaras: la Asamblea Nacional y el Senado.

Este último está compuesto por 348 miembros³⁰ y asumirá la representación de las

²⁸ SIEYES, Emmanuel, ¿Qué es el Tercer Estado?, Filodemos, Omega Alfa, 2019, (versión original 1789) Capítulo 3.

²⁹ Es de resaltar la importancia del juego de pelota que indicaba: no separarse jamás, y reunirse siempre que las circunstancias lo exijan hasta que la constitución sea aprobada y consolidada sobre unas bases sólidas. De forma semejante, se estableció en el artículo 5 de la Constitución de 1891 como el juramento cívico: Juro ser fiel a la nación, a la ley y al rey, y mantener en lo que pueda la Constitución del reino, decretada por la Asamblea nacional constituyente en los años 1789, 1790 1791.

³⁰ Por su parte, los diputados en la Asamblea Nacional, cuyo número no podrá exceder de quinientos setenta y siete, serán elegidos por sufragio directo. (Constitución de la República)

entidades territoriales de la República (art. 24),³¹ misma situación que en el caso mexicano en el cual el Senado representa a las entidades federativas.

Hasta 2004 los senadores eran elegidos por 9 años por sufragio indirecto, por los grandes electores (*grands électeurs*), que eran elegidos por sufragio directo y eran renovados por tercios cada 3 años (series A, B y C). A partir de la renovación de septiembre de 2004 la duración del mandato se fue reduciendo progresivamente a 6 años. La renovación de ahí en adelante se hizo cada 3 años en dos series (series 1 y 2). Una parte de los senadores elegido en 2004 tuvo un mandato de 6 años y la otra de 9. Los elegidos en 2008 fueron todos elegidos por 6 años.

La nueva ley además bajó la edad necesaria para ser elegible de 35 a 30 años, a partir de 2011 de 30 a 24 años, siendo los requisitos para ser Senador:

- Ser francés o francesa
- Tener 24 años al día de la elección
- Gozar de sus derechos civiles y políticos
- No tener una incapacidad prevista por la ley³²

Aunque son similares los requisitos para ser candidato a Senador o Senadora en México, salvo la edad que es de 25 años, un aspecto relevante a resaltar es que los requisitos para las candidaturas no se encuentran a nivel constitucional, sino en la Ley por lo cual es más fácil modificar los requisitos previstos.

Asimismo, la reforma de 2011 modificó el reparto de los escaños por departamentos para

Francesa, Francia, 4 de octubre de 1958, art. 24, en adelante Constitución francesa).

³¹ De acuerdo con la Constitución francesa las entidades territoriales de la República son los municipios, los departamentos, las regiones, las entidades con estatuto particular y las entidades de Ultramar. (Constitución de la República Francesa, 4 de octubre de 1958, art. 72)

³² Las incapacidades previstas por la ley son declaración administrativa o del Consejo Constitucional derivado de sanciones a la hacienda pública o por cuestiones patrimoniales de rendición de cuentas, personas en estado de interdicción. También, se encuentran imposibilitadas personas que se encuentren desempeñando otro cargo público, como el Contralor General o el Defensor de los Derechos Humanos.

reflejar las evoluciones de la población francesa.

Así, los miembros del Senado pasaron a ser 343 en 2008 y 348 en 2011 con el siguiente reparto:

- 326 de los departamentos metropolitanos y de ultramar (cada departamento tiene al menos un representante).
- 2 de la Polinesia Francesa.
- 2 de Nueva Caledonia.
- 2 de Mayotte.
- 1 de San Pedro y Miquelón.
- 1 de San Martín.
- 1 de San Bartolomé.
- 1 de Wallis y Futuna.
- 12 representantes de los franceses residentes en el extranjero.³³

Llama la atención que, a diferencia de México que tiene una mayor densidad poblacional y territorio, el Senado francés sea más del doble que el mexicano.

Pese a lo anterior, la división territorial difiere mucho ya que el país europeo tiene 96 departamentos y territorios de Ultramar, y en el país latinoamericano es de apenas 32 entidades federativas, por lo cual es comprensible la diferencia entre las senadurías.

Las senadurías en Francia son elegidas por sufragio universal indirecto, por un cuerpo electoral que, en cada provincia, consta de diputados, concejales provinciales y regionales, delegados de los ayuntamientos, que constituyen el 95 % del cuerpo electoral.³⁴

³³ Al respecto, el artículo 24 de la Constitución francesa refiere que los Franceses establecidos fuera de Francia serán representados en el Senado y la Asamblea. Si bien la Constitución francesa refiere que la organización del Estado será “descentralizado” no por ello puede asumirse que será de carácter “federal”.

³⁴ Los concejales son los que mayoritariamente eligen a los senadores. El número de delegados varía según la escala de población de los municipios: de 1 a 15 delegados para los municipios con menos de 9.000 vecinos; el ayuntamiento en su conjunto (de 29 a 69 delegados) en los municipios con más de 9.000 vecinos; más delegados en los municipios con más de 30.000 vecinos a razón de un delegado más por cada fracción suplementaria de 1.000 vecinos más allá de los 30.000.

La elección es por sufragio de la mayoría del censo electoral con dos vueltas de escrutinio en las 70 provincias de la metrópoli y de ultramar que eligen de 1 a 3 senadores, así como en las demás entidades de ultramar. Por representación proporcional en las 39 provincias de la metrópoli y de ultramar que eligen a 4 senadores o más.

Los 12 senadores que representan a los franceses establecidos fuera de Francia son elegidos por sufragio proporcional por los 150 miembros electos del Consejo Superior de los franceses establecidos en el extranjero. De modo que 180 senadores (aproximadamente el 52%) serán elegidos por representación proporcional al lado de los 168 que lo serán por escrutinio mayoritario.

Aquí existe una diferencia entre la manera de elección pues mientras que en México hay votación directa para elegir representantes, en Francia será de carácter indirecto, aunque conserva la representación proporcional.

Para noviembre de 2011, el Senado contaba con 77 mujeres, o sea el 22 % del conjunto. Y para 2023 contaba con 122 senadoras, es decir, un total de 35.1 %, por lo cual en 12 años hubo apenas un incremento de un 13.1%.³⁵ Caso contrario a México donde el actual Senado tiene 64 hombres y 64 mujeres, por lo cual esta brecha de paridad puede considerarse inexistente en cuanto a su integración.³⁶

A diferencia de México que se tiene dos períodos de sesiones, el Senado francés cuenta con un periodo de sesiones: primer día laborable de octubre al primer día laborable de junio, sin exceder 120 días. Por su parte, otro

³⁵ Senado Francés, Francia, fecha de consulta 15 de mayo de 2023. Disponible en: <https://www.senat.fr/senateurs/femsen.html>

³⁶ Vale la pena revisar si los órganos de gobierno, así como que comités se encuentran presididos por mujeres. Por su parte, Ana Elena Fierro refiere que en su mayoría, y hasta 2019, la mayoría de los comités presididos por mujeres en México al interior del Congreso eran asuntos aún considerados como aspectos tradicionales de la mujer: familia, salud, género, no así de relevancia o liderazgo político. Fierro Ferraez, Ana Elena, "La paridad de género en los poderes de la Unión" *Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, IIJ, núm. 47, Julio-Diciembre, 2022, pp. 87-95.

aspecto interesante es la delegación excepcional del derecho de voto de miembros del parlamento, los cuales estarán regulados por la normativa reglamentaria. El último aspecto para considerar son las fuentes del derecho parlamentario en Francia. Así como en otros países, como México, el parlamento francés tiene dos principales fuentes: la Constitución, la reglamentación interior del Parlamento y la unión de reglas no escritas.

Para ampliar más, sobre las fuentes del derecho parlamentario los profesores Valette y Benat Saint-Mars realiza un análisis profundo de las fuentes del derecho, no solo aquellas escritas, sino de aquellas prácticas parlamentarias no escritas considerando: los principales aspectos del derecho interno, las técnicas deliberativas, la falta de prescripciones reglamentarias, el carácter incompleto del Reglamento interior y la evolución de las exposiciones y debates.³⁷

4. Órganos de gobierno e integración del Senado.

Dentro del Reglamento del Senado encontramos a profundidad diversos aspectos a señalar. El primero de ellos es la conformación de la Mesa del Senado. Para ello, en la apertura de la primera sesión después de cada renovación del Senado, el miembro más antiguo presente tomará la presidencia hasta la proclamación de la elección del Presidente y los seis senadores más jóvenes presentes sirven de secretarios hasta la elección de la Mesa definitiva.

La Mesa final se compone de: un presidente, ocho vicepresidencias, tres cuestorías, catorce secretarías, quienes son designados por tres años, que toman todas las decisiones importantes relativas al funcionamiento del Senado francés. Por su parte, el Senado mexicano se compone de una presidencia, 3 vicepresidencias y 8 secretarías, y tomando en

³⁷ SANCHEZ, Samuel, Aux origines du droit parlementaire français: le Traité de la confection des lois de Valette et Benat Saint-Marsy, en *Revue française de droit constitutionnel Revue française de droit constitutionnel*, Paris, 2013, pp. 677 y 678. En su obra los profesores Saint-Marsy hace un estudio respecto a los orígenes del derecho parlamentario francés, señalando que sus orígenes son independientes del derecho parlamentario inglés.

cuenta la integración casi al doble del Senado francés es lógico que su Mesa sea mayor.

Igualmente, existen 7 Comités al interior del Senado francés (Reglamento del Senado e Instrucción General de la Oficina, Francia, actualizado 16 de enero de 2018, art. 7, en adelante Reglamento Senado):

La comisión de asuntos económicos, que comprende 51 miembros;

La Comisión de Asuntos Exteriores, Defensa y Fuerzas Armadas, que está integrada por 49 miembros;

La Comisión de Asuntos Sociales, que tiene 51 miembros;

La Comisión de Cultura, Educación y Comunicación, que tiene 49 miembros;

El Comité de Planificación y Desarrollo Sostenible, que tiene 49 miembros;

El Comité de Finanzas, que tiene 49 miembros;

El Comité de Leyes Constitucionales, Legislación, Sufragio Universal, Reglas de Procedimiento y Administración General, que comprende 49 miembros.

Por lo anterior, es posible advertir que son 347 miembros, es decir, no hay posibilidad para que una senaduría integre más de un Comité, lo cual no restringe su participación con voz pero sin voto. En el caso del Senado mexicano se cuenta actualmente con 58 Comisiones distintas, por lo que valdría la pena considerar si algunas de estas pueden reagruparse.³⁸

Otro órgano relevante al interior del Senado es la Conferencia de Presidentes, la cual se compone por vicepresidentes, los presidentes de los grupos, los presidentes de las comisiones permanentes, el presidente del comité especial, el presidente de la Comisión de Asuntos Europeos y los ponentes General del Comité de Finanzas y de la Comisión de Asuntos Sociales.

³⁸ Vale la pena referir que el Senado mexicano cuenta con una Comisión para la Medalla Belisario Domínguez, si bien esta se considera de carácter ordinaria sus funciones son únicamente para el proceso de la referida preselección, por lo cual se podría sustituir en su lugar por una Comisión extraordinaria o ad hoc. Véase: Cámara del Senado de la República, México, fecha de consulta 15 de mayo de 2023. Disponible en: <https://www.senado.gob.mx/65/comisiones/ordinarias>

Esta Conferencia de Presidentes establecerá la agenda del Senado y deliberará sobre asuntos relativos al procedimiento legislativo o al trabajo de información, control y evaluación de las políticas públicas, por lo cual se puede inferir que su análogo en el Senado mexicano es la Junta de Coordinación Política. En cuanto a la conformación al interior del Senado respecto a los partidos políticos, los Senadores pueden organizarse en grupos por afinidades políticas, con un mínimo 10 miembros (Reglamento Senado, art. 5). Asimismo, cuando no cumplan con el requisito de 10 integrantes pueden generar una Reunión administrativa, los cuales no pertenecen a ningún grupo (Reglamento Senado, art. 6).

A diferencia de México, ya se tenía prevista una figura para miembros del Senado que deciden no integrar un grupo parlamentario, por lo cual podría analizarse más a profundidad esta figura para la integración en el derecho mexicano. Actualmente el Senado francés cuenta con 8 grupos políticos,³⁹ siendo el de Los republicanos el grupo mayoritario con 145 miembros, además de la existencia de una Reunión administrativa de 3 miembros que no se encuentran en algún grupo.

5. Facultades exclusivas del Senado.

A diferencia de la Constitución mexicana, la Constitución francesa no tiene un apartado exclusivo de las facultades conferidas al Senado. La mayoría de las atribuciones son delegadas al Parlamento, por lo cual será el Senado y la Asamblea Nacional quienes actuarán en conjunto en la mayoría de los casos, no obstante, es posible encontrar algunas facultades donde actúan de manera separada. Las leyes que sean por cuestiones de organización territorial serán presentadas en primera instancia al Senado (Constitución Francesa, art. 39). El Senado también participa en la elección de 3 de los 9 miembros del Consejo Constitucional, autoridad que revisa la constitucionalidad de diversos procedimientos y leyes previas a su promulgación. También, elige un miembro del Consejo Superior de la Magistratura, órgano encargado de los nombramientos de titulares de tribunales y de los fiscales (Constitución Francesa, art. 65). En cuanto al Tribunal Superior de Justicia el

³⁹ Senado Francés, Francia, fecha de consulta 15 de mayo de 2023. Disponible en: <https://www.senat.fr/senateurs/grp.html>

Senado designa a 6 miembros de los 15 que lo componen. (Constitución Francesa, art. 68.2). También podrá emitir una opinión respecto a los proyectos de actos legislativos europeos. (Constitución francesa, art. 88.6)

Adicionalmente, el Presidente del Senado francés será quien ocupe la Presidencia de la República francesa en caso de encontrarse vacante, en tanto se nombran a elecciones. Cuando se haga uso de facultades extraordinarias, el Presidente del Senado o 60 senadurías podrán solicitar la revisión respecto a si continúan las razones por las cuales se solicitó el uso de estas. Como aspecto relevante es que a nivel constitucional en uso de estas facultades extraordinarias la Asamblea Nacional no podrá ser disuelta pero no refiere nada sobre el Senado (Constitución Francesa, art. 16).

6. Casos recientes de democracia deliberativa.

a) Democracia directa, indirecta y deliberativa.

La democracia debe ser vista como un medio y no como un fin. La manera de ejercerla se ha dividido en dos: indirecta o representativa y directa o participativa. En la primera de ellas, y más tradicional, se delega en representantes, personas de gran respetabilidad,⁴⁰ la toma de decisiones políticas fundamentales, la voluntad general del pueblo, bajo la idea que la voz pública expresada por los representantes estaría más en consonancia con el interés público que si lo hiciera el pueblo mismo.⁴¹

Para el sociólogo francés Alain Touraine la democracia era sinónimo de limitación del poder, sin embargo, era necesario reflexionar sobre esta idea. Actualmente los electores no se sienten completamente representados, lo que es posible advertir no sólo en el modelo francés también en otras latitudes. Por lo cual, no es posible desligar los intereses económicos del aspecto democrático en virtud de que las mayorías atienden a ciertos intereses y no

⁴⁰ GARGARELLA, Roberto, "Crisis de representación y constituciones contramayoritarias", *Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, México, núm. 2, abril 1995, pág. 103.

⁴¹ HAMILTON, Alexander et. al., *El federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001, pág. 39.

necesariamente a "los fines del Estado," entendido esto como le principe du Bien o el bien común. Tampoco debe asimilarse completamente la noción de derechos humanos con los deberes del ciudadano.⁴²

En consecuencia, para este autor la democracia es el reconocimiento del derecho de los individuos y las colectividades a ser los actores de su historia y no solamente "a ser libres de sus cadenas." La democracia no debe entonces reducirse solamente a la decisión de las mayorías, ni a los procesos ni a las instituciones, debe haber un reconocimiento de múltiples actores. Además, como uno de estos aspectos centrales existía la necesidad de una cultura democrática relacionado a preservar y asegurar las instituciones y en consecuencia asegurar la libertad personal.⁴³

Por otra parte, la democracia directa o participativa es la que ejerce la ciudadanía a partir de diversos mecanismos como el referéndum, la iniciativa ciudadana, el plebiscito o la revocación del mandato. En el caso francés, el referéndum de leyes se encuentra en el artículo 11 de la Constitución francesa, cualquier proyecto de ley que verse sobre la organización de los poderes públicos, sobre reformas relativas a la política económica, social y medioambiental de la Nación y a los servicios públicos que concurren en ella, o que proponga la ratificación de un tratado internacional. No se aborda en demasía dicho proceso ya que será objeto de estudio de un siguiente trabajo.

Algunos ejemplos a referir son: 8 de enero de 1961 se dio el primer ejercicio respecto a la autodeterminación de Argelia. El 24 de septiembre del 2000, los electores franceses aprobaron mediante un referéndum, caracterizado por una alta tasa de abstención, una reforma constitucional para reducir el mandato presidencial de siete a cinco años. Con el voto a favor del 73.2 por ciento de los votantes se puso fin a la presidencia de siete años que mantenía al jefe de Estado. ⁴⁴

⁴² TOURAINE, Alain, *Qu'est-ce que la démocratie?*, Paris, Fayard, 1994, p. 33

⁴³ *Ibidem*, p.34.

⁴⁴ VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, "El referéndum del quinquenio en Francia", *Cuestiones Constitucionales*, México, IIJ, núm. 5, julio-diciembre, 2001, p. 305.

Adicionalmente, otra de las maneras que tiene el Senado de acercarse a la ciudadanía es con la posibilidad de asistir a sus sesiones las cuales son consideradas, por el artículo 33 constitucional, como públicas.

También, se cuenta con una plataforma para realizar peticiones respecto a leyes o temas que pueden ser sometidos al Senado, para lo cual se debe tener un apoyo de 100, 000 mil apoyos en menos de 6 meses para pasar a discusión al Senado.⁴⁵ Esta plataforma resulta ser una manera accesible para la realización de peticiones.

Finalmente, da la posibilidad de participar en consultas del Senado, e incluso hacer estancias en el Senado. Finalmente, en abril de 2023 se creó una página para que niñas y niños puedan conocer el funcionamiento del Senado con juegos didácticos.⁴⁶

En las últimas décadas, y derivado de las exigencias sociales, que han generado diversos mecanismos de participación ciudadana de manera directa como como los previamente enunciados, aunque útiles en distintos aspectos y niveles no se han visto ajenos a problemas al momento de su implementación.

Uno de los obstáculos que enfrentan es principalmente los requisitos para su ejercicio desde el aspecto ciudadano. En primer lugar, el marco normativo establece un mínimo de apoyos ciudadanos porcentual con base al total de electores registrados, lo cual hace un labor desgastante y poco fructífero, lo cual ha generado reflexiones en torno a comprender la democracia.

Si bien el Tercer Estado del que hablaba Sieyès hacía referencia “al pueblo” este tampoco incluía a todo habitante en la Francia revolucionaria, misma situación que los Padres fundadores en Estados Unidos y los Constituyentes mexicanos en 1824. Por tanto, es dable considerar que la adopción de un modelo de lucha entre “élites” y permanencia en el ejercicio de estas no fue erróneo. Para Lafon el aspecto principal de esta crítica es

⁴⁵ Senado Francés, Francia, plataforma de peticiones, fecha de consulta 20 de mayo de 2023. Disponible en: <https://petitions.senat.fr/>

⁴⁶ Senado Francés, Francia, Senadores junior, fecha de consulta 20 de mayo de 2023. Disponible <http://junior.senat.fr/accueil.html>

considerar a los representantes como sabios y que cualquier otra opinión es excluida, cayendo en una epistocracia y no en una democracia con un diálogo abierto, y de esta manera sólo las élites políticas toman decisiones políticas sustantivas, no los ciudadanos comunes.⁴⁷

Este diseño institucional ha conllevado históricamente un distanciamiento entre representantes y representados, como afirma Gargarella, cuestión que no sólo en países de Latinoamérica se encuentra en reflexión, ya que esta fue una de las causas principales para que el Senado francés realizará una Misión de Información para abordar el tema: *Comment redynamiser la culture citoyenne?* (¿Cómo redinamizar la cultura ciudadanía?).

b) ¿Cómo redinamizar la cultura ciudadanía?: un ejercicio francés.

La pluralidad de ideas ha permitido un mayor debate público. Al existir diversas fuerzas políticas y una alternancia en la titularidad del poder conlleva a la discusión de las decisiones políticas y la participación social más activa, de manera directa o indirecta.

Las acciones afirmativas para la postulación de cargos de elección popular es una herramienta que paulatinamente permite este tipo de liberación al establecer cuotas para mujeres, personas indígenas, personas con discapacidad⁴⁸ e incluso jóvenes menores de 30 años, sin embargo no es la única.

Gargarella en su obra *El derecho como una conversación entre iguales* advierte la necesidad de modificar el sentido de la democracia desde las elites y permitir un dialogo no cerrado de los temas relevantes, el conocer las diversas perspectivas de la sociedad permiten llega a mejores acuerdos, que incluso pueden ser modificados en un futuro.⁴⁹

⁴⁷ LAFONT, Cristina, *Democracia sin atajos. Una concepción participativa de la democracia deliberativa*, Madrid, Trotta, 2021, pp. 124 y 124.

⁴⁸ PÉREZ PARRA, José Antonio, “Acciones afirmativas electorales para personas con discapacidad en México. Una necesaria implementación,” en *Justicia Electoral*, México, núm. 25, vol. 1, enero-junio, 2020, pp. 23-54.

⁴⁹ GARGARELLA, *El derecho como una conversación entre iguales*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2021, capítulo 2.

Para Claudia Chwalisz algunos de los principios importantes para un proceso de participación deliberativa son: propósito, responsabilidad, transparencia, representatividad, inclusividad, información, grupo de deliberación, tiempo, privacidad y evaluación.⁵⁰

El Senado francés a raíz de un creciente abstencionismo de las y los jóvenes en las elecciones designó en 2021 una Misión de información para abordar el tema: *Comment redynamiser la culture citoyenne?* (¿Cómo redinamizar la cultura ciudadanía?).

Motivos para su realización.

Los principales antecedentes que motivaron dicha solicitud fueron que, tomando en cuenta que si bien el derecho a votar había sido reservado a ciertas élites, a partir de 1997 los deberes de la ciudadanía se otorgaron a hombres y mujeres por igual, por lo cual la creación de una cultura ciudadana fue acrecentando.

Sin embargo, era necesario reconocer los desafíos pendientes que enfrenta la vida política francesa, ya que la capacidad de las instituciones de hacer frente a las crisis sociales y económicas se encuentra cada vez más en duda.⁵¹

⁵⁰ CHWALISZ, Claudia, "Good practice principles for deliberative processes for public decision making", en OCDE, *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*, fecha de consulta 27 de mayo de 2023. Disponible en: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/339306da-en/1/3/5/index.html?itemId=/content/publication/339306da-en&csp=07698b7c924c319dbb92a6500bf563da&itemIGO=oecd&itemContentType=book#tablegrp-d1e11985>

⁵¹ Vale la pena referir el caso de los Chalecos Amarillos y las diversas protestas que surgieron de varios temas, el más reciente es el relacionado al sistema de pensiones en 2023. Ortega, Patricia, *Reforma de pensiones en Francia: ¿El fin de los regímenes especiales?*, *El Financiero*, México, 19 de abril de 2023. Disponible en: <https://www.economista.com.mx/los-especiales/Reforma-de-pensiones-en-Francia-El-fin-de-los-regimenes-especiales-20230419-0034.html>

Posterior a los atentados de 2015 y 2016 el gobierno francés se vio en la necesidad de generar una cohesión social, cuestión que no ha sido fácil.

Pese a que estos aspectos no fueron considerados en los motivos es necesario referir el incremento constante de población migrante al territorio galo derivado del incremento de violencia en África y países musulmanes. Igualmente, en 2020 los estragos provocados por el Covid 19 a nivel mundial que en algunos casos incrementó los problemas sociales y los gobiernos se enfrentaron a situaciones no previstas.

Finalmente, la principal causa que generó la solicitud de esta Misión de Información fueron las elecciones presidenciales en 2017 con una tasa del 25.4% y en 2022 de un 28%, así como un incremento de actos violentos en contra de autoridades y una tasa de confianza de estos de 65%.

Estas circunstancias conllevaron a la creación de esta Misión de Información a petición del grupo parlamentario *Rassemblement démocratique et social européen* (RDSE) a partir de la facultad que le confiere el artículo 6 bis del reglamento del Senado. Para ello, se designó un grupo de 19 miembros el 18 de noviembre de 2021, quienes designaron el 1 de diciembre de ese año a Stéphen Piednoir⁵² como Presidente, igualmente a petición del RDSE se designó a Henri Cabanel⁵³ como Relator.

Desarrollo.

Para llevar a cabo su trabajo se llevaron a cabo 27 audiencias plenarias, de las cuales 5 fueron mesas redondas, que fueron complementadas por 12 reuniones del Relator de manera abierta a las personas que integraban dicha Misión.

En estas audiencias se dio la posibilidad a miembros del Gobierno, autoridades locales, universitarias, expertas, altos funcionarios y representantes de asociaciones para compartir

⁵² Senador de Maine-Loire, miembro del grupo *Les Républicains*.

⁵³ Senador de Hérault, miembro del grupo RDSE.

sus opiniones y puntos de vista en torno al tema central.⁵⁴

Esta participación diversa es resultado de que el Senado considera que la cultura ciudadana implica una participación de la ciudadanía en las decisiones políticas por lo cual se requiere una modernización del proceso electoral y una mejor asociación de la ciudadanía en las decisiones, con el deseo de que las juventudes francesas se vuelvan actores activos en este proceso.⁵⁵

Sin embargo, durante su desarrollo se rechazó una propuesta de modificación de la ley electoral que pretendía reducir la edad para votar a 16 años, cuestión que incluso el Reporte final refiere, aunque sin abordar mucho en este aspecto y sólo referir en una nota a pie de página.

Este aspecto resulta una interesante contradicción entre las propuestas del Senado de revitalizar la cultura ciudadana de las juventudes y al mismo tiempo no aceptar la posibilidad de incluirles en el seno del debate político.

Otra herramienta utilizada por la Misión de Información fue una encuesta realizada a las autoridades locales mediante su plataforma electrónica.

Un amplio número de testimonios y sugerencias fueron realizados mediante dicha herramienta, las cuales fueron finalmente incluidas como anexo a la versión final del Reporte.⁵⁶

Resultados.

El 8 de junio de 2022 la Misión de Información presentó su Reporte final intitolado: *Jeunesse et citoyenneté: une culture à réinventer* (Juventud y ciudadanía: una cultura a reinventar).

En este Informe se hizo un análisis amplio sobre lo que ha sido el desarrollo democrático

⁵⁴ Senado Francés, Francia, *Les Mission d'informations*, fecha de consulta 23 de mayo de 2023, p.8. Disponible en: https://www.senat.fr/fileadmin/Structures_temporaires/missions_d_information_communes/MISSION_S_INFORMATION_VF.pdf

⁵⁵ Idem

⁵⁶ Ibidem, p.9

en Francia y los problemas que actualmente se enfrenta. Igualmente, de los resultados obtenidos, se desarrollaron 32 propuestas para redefinir los contenidos de la enseñanza moral y cívica alrededor de prioridades claras para mejorar el conocimiento de las instituciones francesas. Entre estas recomendaciones se encuentran:

Redefinir los fundamentos legislativos de la enseñanza moral y cívica (artículo 312-5 del Código educativo).

Estructurar los programas y dirigir los años escolares a los cuales este aspecto es más relevante.

Crear herramientas pedagógicas basadas en las instituciones francesas y europeas y el rol de las autoridades.

Fomentar el voluntariado.

Facilitar la evolución de la gobernanza en asociaciones, como el ejercicio de responsabilidades bonimias (co-presidencias, co-tesorerías).

Evaluar el aspecto de la prevención del delito.

Mejorar los procesos electorales y mejorar la manera en que se proporciona información.

Hacer a las juventudes actores parte de la vida local.

De las recomendaciones en general es posible advertir que liga la parte educativa con un fomento a la cultura ciudadana, sin necesariamente generar un aspecto de modificaciones legislativas.

Deja mucho de estos aspectos a una política pública impulsada desde el propio Senado, siendo una de sus principales tareas un acercamiento con la juventud e informar y dar a conocer el funcionamiento de las instituciones francesas y el rol que juegan en sociedad.

Una acción más concreta es la creación por parte del Senado, en abril de 2023, de una página para que niñas y niños puedan conocer el funcionamiento del Senado con juegos didácticos,⁵⁷ lo cual va directamente relacionado al Reporte final.

⁵⁷ Senado Francés, Francia, *Senadores junior*, fecha de consulta 20 de mayo de 2023. Disponible <http://junior.senat.fr/accueil.html>

7. Reflexiones finales.

Del breve análisis previamente realizado es posible advertir algunos aspectos del Senado francés que podrían ser retomados en el caso mexicano. Uno de ellos es la figura de las Senadurías que representan a los franceses en el extranjero.

Esta figura de representantes de quienes no se encuentran en territorio nacional ha sido discutida legislativa y académicamente en diversos foros, sin embargo, hasta la fecha no se ha concretado.

Si bien hay posibilidad de que mexicanos y mexicanas residentes en el extranjero puedan ejercer su voto para elegir a la persona titular del Ejecutivo, como es el caso de Coahuila y el Estado de México en los comicios de 2023,⁵⁸ la figura de representante en el legislativo aún no existe.

Por tanto, un estudio más profundo podría analizar los beneficios y aciertos de dicha figura ya incorporada en Francia.

Otra figura que resulta interesante para un estudio más amplio y su posible incorporación es en torno a la "Reunión administrativa" cuya figura contempla una asociación de miembros del Senado menor a 10 para reconocerles derechos.

Esta figura vale la pena desde el aspecto práctico pues en octubre de 2021 y posterior a que Senadoras y Senadores decidieron dejar su respectivo Grupo Parlamentario decidieron formar un nuevo Grupo, sin embargo, no existía regulación al respecto, por lo cual pese a esta laguna la Mesa Directiva del Senado aprobó al Grupo Plural con 5 integrantes para actividades legislativas.⁵⁹

Ahora bien, la Misión de Información como facultad del Senado para realizar diversas

⁵⁸ Instituto Nacional Electoral, México, fecha de consulta 15 de mayo de 2023. Disponible en: <https://votoextranjero.mx/web/vmre/inicio>

⁵⁹ Cámara del Senado de la República, México, comunicado 1028, fecha de consulta 15 de mayo de 2023. Disponible en: <https://comunicacion-social.senado.gob.mx/informacion/comunicados/1028-acuerda-mesa-directiva-del-senado-reconocer-a-grupo-plural-de-senadoras-y-senadores>

consultas respecto a temas trascendentales no existe de manera expresa dentro de las facultades del Senado mexicano, lo cual no significa que no se pueda realizar ya que este realiza constantemente diversos eventos y foros respecto a temas de trascendencia pública, aunque no necesariamente dirigidos o enfocados a un objetivo final.

El ejercicio francés respecto a redinamizar la cultura ciudadana es resultado de los problemas sociales que actualmente enfrenta ese país, así como otros, respecto a la cada vez menos participación ciudadana en los procesos electorales.

El involucramiento de la sociedad en otros espacios, más allá de las urnas es indispensable para generar progresivamente una mayor participación.

Un punto a destacar es que para el inicio del trabajo se consideraron algunos de los temas más trascendentales como la cohesión social y los diversos ataques terroristas que provocaron una desconfianza en las instituciones para proteger la seguridad y los intereses de la sociedad.⁶⁰

⁶⁰ En el caso de Belgica Dider Caluwaerts y Min Remchump analizan algunos de los problemas que enfrenta Belgica como una sociedad dividida, el multilingüismo, así como un discurso de separación. Caluwaerts, Dider y Remchump, Min, *The legitimacy of citizen-led deliberative democracy*, Nueva York, 2018, pp. 10-22.

8. Fuentes de consulta

BIBLIOHEMEROGRÁFICA

- CARPIZO, Jorge, "Derecho constitucional latinoamericano y comparado," en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Nueva Serie, Año XXXVIII, número 114, septiembre-diciembre de 2005, México, fecha de consulta 15 de mayo de 2023. Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3851/4816>
- CALUWAERTS, Dider y REMCHUMP, Min, The legitimacy of citizen-led deliberative democracy, Nueva York, 2018
- CHWALISZ, Claudia, "Good practice principles for deliberative processes for public decision making," en OCDE, Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave, fecha de consulta 27 de mayo de 2023. Disponible en: https://www.oecd-ilibrary.org/sites/339306da-en/1/3/5/index.html?itemId=/content/publication/339306da-en_csp_07698b7c924c319dbb92a6500bf563da&itemIGO=oecd&itemContentType=book#tablegrp-d1e11985
- FIERRO FERRAEZ, Ana Elena, "La paridad de género en los poderes de la Unión," Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional, México, IIJ, núm. 47, Julio-Diciembre, 2022.
- GARGARELLA, Roberto, "Crisis de representación y constituciones contra mayoritarias," Revista de Teoría y Filosofía del Derecho, México, núm. 2, abril 1995.
- HAMILTON, Alexander et. al., El federalista, México, Fondo de Cultura Económica, 2001
- LAFONT, Cristina, Democracia sin atajos. Una concepción participativa de la democracia deliberativa, Madrid, Trotta, 2021.
- ORTEGA, Patricia, Reforma de pensiones en Francia: ¿El fin de los regímenes especiales?, El Financiero, México, 19 de abril de 2023. Disponible en: <https://www.economista.com.mx/los-especiales/Reforma-de-pensiones-en-Francia-El-fin-de-los-regimenes-especiales-20230419-0034.html>
- PÉREZ PARRA, José Antonio, "Acciones afirmativas electorales para personas con discapacidad en México. Una necesaria implementación," en Justicia Electoral, México, núm. 25, vol. 1, enero-junio, 2020.
- SANCHEZ, Samuel, Aux origines du droit parlementaire français : le Traité de la confection des lois de Valette et Benat Saint-Marsy, en Revue française de droit constitutionnel Revue française de droit constitutionnel, Paris, 2013.
- SIEYES, Emmanuel, ¿Qué es el Tercer Estado?, Filodemos, Omega Alfa, 2019, (versión original 1789).
- TOURAINÉ, Alain, Qu'est ce que la démocratie?, Paris, Fayard, 1994.
- VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, "El referéndum del quinquenio en Francia," Cuestiones Constitucionales, México, IIJ, núm. 5, julio-diciembre, 2001.
- PÁGINAS DE INTERNET
- Instituto Nacional Electoral, México, fecha de consulta 15 de mayo de 2023. Disponible en: <https://votoextranjero.mx/web/vmre/inicio>
- Cámara del Senado de la República, México, comunicado 1028, fecha de consulta 15 de mayo de 2023. Disponible en: <https://comunicacionsocial.senado.gob.mx/informacion/comunicados/1028-acuerda-mesa-directiva-del-senado-reconocer-a-grupo-plural-de-senadoras-y-senadores>
- Senado Francés, Francia, fecha de consulta 15 de mayo de 2023. Disponible en: <https://www.senat.fr/senateurs/femsen.html>
- Senado Francés, Francia, Comité de trabajo ¿Cómo redinamizar la cultura ciudadana?, fecha de consulta 20 de mayo de 2023. Disponible en: <https://www.senat.fr/travaux-parlementaires/structures-temporaires/missions-dinformation-communes/archives/mission-dinformation-sur-le-theme-comment-redynamiser-la-culture-citoyenne.html>
- Senado Francés, Francia, plataforma de peticiones, fecha de consulta 20 de mayo de 2023. Disponible en: <https://petitions.senat.fr/>
- Senado Francés, Francia, Senadores junior, fecha de consulta 20 de mayo de 2023. Disponible <http://junior.senat.fr/accueil.html>
- Senado Francés, Francia, Les Mission d'informations, fecha de consulta 23 de mayo de 2023, Disponible en el link:

https://www.senat.fr/fileadmin/Structures_temporaires/missions_d_information_communes/MISSIONS_INFORMATION_VF.pdf

NORMATIVA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, 1917, última reforma cinco de mayo de 2023.

Reglamento del Senado de la República, México, 2010, última reforma once de noviembre de dos mil veintidós.

Constitución de la República Francesa, Francia, cuatro de octubre de 1958, con enmiendas hasta dos mil ocho.

Reglamento del Senado e Instrucción General de la Oficina, Francia, actualizado 16 de enero de dos mil dieciocho.

DERECHO HUMANO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR, ANTE EL COVID-19.

CASO: LOS CABOS

Human Right of access to college education, amidst COVID-19. Case: Los Cabos

LIZZETH AGUIRRE-OSUNA,¹ CLAUDIA CAROLINA LACRUHY-ENRÍQUEZ.²

SUMARIO I. Introducción II. Objetivo III. Métodos y técnicas de investigación IV. La educación en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos V. El derecho a la Educación en México VI. El derecho humano a la educación superior VII. La continuidad académica posterior a la emergencia sanitaria por Covid-19 en las IES públicas del Municipio de Los Cabos, Baja California Sur VIII. Conclusiones y recomendaciones IX. Bibliografía.

KEYWORDS

COVID-19
Derecho humano
a la educación
superior
Instituciones de
Educación
Superior Públicas
Estrategias de
continuidad
Accesibilidad

ABSTRACT

Este artículo analiza el derecho humano a la educación superior y su protección durante la pandemia por Covid-19, en la Universidad Autónoma de Baja California Sur Campus Los Cabos y el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Los Cabos, mediante la aplicación de acciones y estrategias de continuidad académica. Estudio de caso cualitativo a través de observación no participativa, de tipo documental, con diseño no experimental y transversal. Los hallazgos mostraron que las instituciones prestaron sus servicios, con disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad, a pesar de los desafíos de la enseñanza a distancia, garantizando el derecho a la educación superior.

PALABRAS

CLAVE

COVID-19
Human Right to
Higher Education
Public Higher
Education
Institutions
Continuity
strategies
Accessibility

RESUMEN

This paper analyzes the human right to higher education and its protection during the Covid-19 pandemic at the Universidad Autónoma de Baja California Sur Campus Los Cabos and the Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Los Cabos, through the application of actions and strategies for academic continuity. Qualitative case study through non-participatory observation, documentary type, with non-experimental and cross-sectional design. The findings showed that the institutions provided their services, with availability, accessibility, acceptability and adaptability, despite the challenges of distance learning, guaranteeing the right to higher education.

Recibido: 15/06/2023

Aceptado: 23/11/2023

Como citar este artículo: AGUIRRE OSUNA Lizzeth, LACRUHY ENRÍQUEZ Claudia Carolina, "Derecho Humano a La Educación Superior, Ante el Covid-19. Caso: Los Cabos," en Ubi Societas Ibi Ius en Línea, México, Año II, Vol. 2, Enero-Junio 2024, pp. 39-58.



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License. <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>
This work is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License](http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).

¹ Dra. en Ciencias Jurídicas. Profesora Investigadora en la Universidad Autónoma de Baja California Sur. México. ORCID: 0000-0003-1413-4854. Correo: laguirre@uabcs.mx (**Autor de correspondencia**)

² Dra. en Ciencias Administrativas. Profesora en Tecnológico Nacional de México e Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Los Cabos. ORCID: 0000-0003-4397-326X. Correo: claudiac.le@loscabos.tecnm.mx

1. Introducción.

La aparición en China de la enfermedad de coronavirus (COVID-19), en diciembre de 2019, y su posterior expansión mundial durante los meses siguientes, impuso a las naciones un reto, y el ámbito educativo no fue la excepción, pues representó, en muy poco tiempo, cambios de un modelo educativo presencial a un modelo de educación a distancia, a nivel mundial.⁶¹

Los gobiernos e instituciones de todos los países en donde se fue presentando la pandemia debieron tomar medidas emergentes que permitieran evitar contagios sin violentar el derecho a la educación, independientemente del nivel educativo, a pesar de la clausura temporal de escuelas y universidades.

Según la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO por sus siglas en inglés) en el informe “El coronavirus Covid-19 y la educación superior: impacto y recomendaciones” se señala que, con el cierre masivo de actividades presenciales en las instituciones educativas para evitar y mitigar el impacto del virus, a mediados de mayo del 2020 más de 1,200 millones de estudiantes de todos los niveles de enseñanza, habían dejado de tener clases presenciales; de ellos más de 160 millones eran estudiantes de América Latina y el Caribe.⁶²

En este sentido la Comisión Económica de América Latina y el Caribe (CEPAL), en su informe:

Educación en tiempos de la pandemia Covid-19” señaló que las medidas que se tomaron en el ámbito educativo de los países de la región de América Latina con la suspensión de clases presenciales fueron tres: el despliegue de modalidades de aprendizaje a distancia, mediante la

utilización de una diversidad de formatos y plataformas (con o sin uso de tecnología); el apoyo de movilización del personal y las comunidades educativas; la atención a la salud y el bienestar integral de los y las estudiantes. Por lo que fue preciso tomar medidas para hacer frente a esta nueva situación, en concordancia con el Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 Educación de Calidad.⁶³

Lo anterior generó un proceso para evitar la pérdida de aprendizaje, mediante la continuidad del ciclo escolar, recurrieron a la tecnología digital como el medio para facilitar las actividades académicas, por lo tanto se generó una reestructuración de prácticas docentes, que se adaptan a los entornos de los estudiantes.⁶⁴

Las universidades deben ofrecer una Educación Superior que forme sujetos altamente competentes para afrontar los complejos desafíos de la ciencia, la economía y las relaciones sociales; esto justifica por qué las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) están adquiriendo un fuerte protagonismo en los nuevos contextos formativos, puesto que la escuela no debe ser ajena a las transformaciones que las TIC están provocando y ha de adaptarse a las formas emergentes de aprender de las generaciones centennials.⁶⁵

En este contexto, las instituciones públicas y particulares de educación superior y los centros públicos de investigación en México, asociados a la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), signan el Acuerdo Nacional por la Unidad en la Educación Superior frente a

⁶³ CEPAL, UNESCO (2020) “Educación en tiempos de la pandemia Covid-1,” Agosto de 2020. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45904/1/S2000510_es.pdf

⁶⁴ GEORGE, C. “Competencias digitales básicas para garantizar la continuidad académica provocada por el COVID-19.” *Apertura*. 13 (1) 2022. <https://doi.org/10.32870/ap.v13n1.1942>

⁶⁵ TEJEDOR, S., et al. “Educación en tiempos de pandemia: reflexiones de alumnos y profesores sobre la enseñanza virtual universitaria en España, Italia y Ecuador,” *Revista Latina de Comunicación Social*, 78, 1-21, 2020. Disponible en: <https://www.doi.org/10.4185/RLCS-2020-1466>.

⁶¹ SÁNCHEZ, M., et al. “Retos educativos durante la pandemia de COVID-19: una encuesta a profesores de la UNAM,” 2020, *Revista digital universitaria*.

⁶² UNESCO, “El coronavirus covid-19 y la educación superior: impacto y recomendaciones,” 2020, <https://www.iesalc.unesco.org/2020/04/02/elcoronavirus-covid-19-y-la-educacion-superior-impacto-y-recomendaciones/>

la emergencia sanitaria provocada por el COVID-19, en el que determinan que:

Las instituciones de educación superior seguirán implementando, conforme a sus posibilidades, medidas urgentes que les permitan adaptarse a las nuevas circunstancias y limitaciones para continuar atendiendo a sus alumnos mediante modalidades no escolarizadas sin detrimento de la calidad y lograr que los estudiantes concluyan satisfactoriamente este periodo escolar.⁶⁶

Por lo que cada institución de educación superior se vio obligada a diseñar estrategias para afrontar dicha migración en un escenario de incertidumbre mundial. Las Instituciones de Educación Superior debieron adaptarse urgentemente a las nuevas circunstancias del confinamiento para la migración del aula presencial al aula virtual, así como las implicaciones en la vida universitaria. En el contexto del caso de estudio sobre Los Cabos, Baja California Sur, México, se distinguen dos instituciones de educación superior públicas: la Universidad Autónoma de Baja California Sur y el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Los Cabos. Ambas instituciones se enfrentaron al desafío de garantizar el derecho humano a la educación de sus estudiantes a partir del cierre oficial de actividades presenciales que se mantuvo desde el 20 de marzo de 2020 hasta marzo de 2022. Por lo tanto, surge las preguntas: ¿en qué consiste el derecho humano a la educación superior? y ¿cuáles fueron las estrategias de continuidad implementadas para garantizar el derecho a la educación de los estudiantes universitarios en las instituciones de educación superior públicas en el municipio de Los Cabos, México?

2. Objetivo.

El propósito de este estudio es analizar la garantía del derecho humano a la educación superior durante el contexto de la pandemia por Covid-19, en dos instituciones públicas: la Universidad Autónoma de Baja California Sur,

en su Extensión Académica Campus Los Cabos, y el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de los Cabos.

3. Métodos y técnicas de investigación.

Esta investigación es un estudio de caso cualitativo a través de observación no participativa, de tipo documental, con diseño no experimental y transversal.⁶⁷ La forma de interpretación del derecho que se aplica para el desarrollo, son los Métodos: Exegético, Dialéctico e Histórico. El estudio se llevó a cabo en cuatro etapas: 1. Revisión de literatura, 2. Etnografía virtual, 3. Entrevistas actores clave 4. Análisis de resultados y conclusiones.

1. Revisión de literatura.

Se analizaron los instrumentos internacionales que México ha firmado en materia del derecho humano a la educación superior, las disposiciones constitucionales relacionadas con este derecho, así como su interpretación por los máximos Tribunales del país y la doctrina.

2. Etnografía virtual.

El escenario de observación se enfocó en el portal de ANUIES,⁶⁸ donde ambas IES Públicas reportaron sus acciones y estrategias (tabla 3).

Tabla 3. Variable y dimensiones de observación de la etnografía virtual

Variable	Dimensión
Acciones Institucionales de Educación Superior ante la Contingencia Sanitaria	Planeación y comunicación ante la contingencia sanitaria. Dificultades y acciones. Infraestructura informática para la actividad docente a distancia. Estrategias para docentes. Estrategias para estudiantes.

Fuente: Construcción propia.

La muestra se hizo en cadena a dos Instituciones Públicas Estatales de educación

⁶⁶ ANUIES, "Acuerdo Nacional por la Unidad en la Educación Superior frente a la emergencia sanitaria provocada por el covid-19," 24 de mayo de 2020, de: <http://www.anuies.mx/media/docs/avisos/pdf/200424134935Acuerdo+Nacional+frente+al+COVID-19.pdf>.

⁶⁷ HERNÁNDEZ, R. y Mendoza, M. Metodología de la investigación: las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta. Mc Graw Hill. 2018.

⁶⁸ ANUIES, "Acciones Institucionales de Educación Superior ante la Contingencia Sanitaria," 2020, <https://educacionsuperiordurantedecovid.anuies.mx/baja-california-sur/>

Superior del municipio de Los Cabos, Baja California Sur en México:

1. Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Los Cabos, y
2. Universidad Autónoma de Baja California Sur Extensión Académica de Los Cabos.

3. Entrevistas.

Se realizaron dos entrevistas a los directivos de las Instituciones públicas de Educación Superior del municipio de Los Cabos. Los criterios de la selección de la muestra fueron por expertos en Educación.

Al concertar las entrevistas se observó interés en participar en el estudio, debido a que los directivos fueron responsables de diseñar y ejecutar las estrategias de continuidad académica en la contingencia.

El guion fue semiestructurado con las siguientes dimensiones: estrategias de continuidad, fortalezas y áreas de oportunidad ante la pandemia por Covid-19.

4. Análisis de resultados y conclusiones.

Para el análisis de datos cualitativos, primero se transcribieron las entrevistas, posteriormente se mostraron fragmentos en los resultados en cada una de las dimensiones observadas a través de la etnografía virtual en el portal de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior. En la observación se realizaron cuadros comparativos entre ambas Instituciones Públicas de Educación Superior con relación a las dimensiones señaladas previamente en la etnografía virtual. Por último, se presentaron las conclusiones de ambas autoras.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN.

4. La educación en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en París el 10 de diciembre de 1948 establece por primera vez

los derechos humanos fundamentales que deben protegerse mundialmente.⁶⁹

Trascendente para este estudio, es la Declaración Universal de Derechos Humanos, que en su artículo 26 que consagra que “toda persona tiene derecho a la educación... La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos en atención a los méritos respectivos.”⁷⁰

A su vez, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que entró en vigor en México el 23 de junio 1981 establece en el artículo 13 inciso c) que los Estados Partes:

[...]Reconocen el derecho de toda persona a la educación. Conviene en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales...c) La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita.⁷¹

De los instrumentos internacionales anteriormente citados se desprende que la educación o enseñanza superior es un derecho humano que permanece integrado en la normativa internacional del Derecho Internacional de los Derechos Humanos como parte del derecho a la educación, pues como tal fue aceptado al integrarse como un nivel formativo garantizado por el derecho a la educación, lo cual ha sido confirmado por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, órgano encargado de interpretar y dar seguimiento al más

⁶⁹ Organización de las Naciones Unidas, Declaración universal de Derechos Humanos. 2020. <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

⁷⁰ Declaración Universal de Derechos Humanos. Artículo 26. 10 de diciembre de 1948.

⁷¹ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Artículo 13.c. 16 de Diciembre de 1966 <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cesc>

importante referente jurídico en la materia, y está siendo ratificado por la práctica de los Estados a través de la armonización de sus derechos internos y con la voluntad política expresada por medio de la firma de instrumentos, con mayores grados de protección y de garantía.⁷²

En relación a este Pacto, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas, en sus observaciones destacó que la educación en todos sus niveles debe cumplir con cuatro características:⁷³

Tabla 4. Características del derecho a la Educación

CARACTERÍSTICA	DESCRIPCIÓN
Disponibilidad.	Debe haber instituciones y programas de enseñanza suficientes con condiciones adecuadas.
Accesibilidad.	Debe ser para todos, en sus tres dimensiones: - No discriminación, accesible a todos, especialmente a grupos no vulnerables de hecho y de derecho. -Accesibilidad material, ya sea por su localización geográfica o por medio de la tecnología de educación a distancia. -Accesibilidad económica, al alcance de todos.
Aceptabilidad.	La forma y el fondo de la educación, comprendidos los programas de estudio y los métodos pedagógicos, han de ser aceptables, pertinentes, adecuados culturalmente y de buena calidad para los estudiantes.
Adaptabilidad.	Tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de

⁷² JONGITUD ZAMORA, Jaqueline. “El derecho humano a la educación superior en México,” Revista de la educación superior, Vol.46 no.182 Ciudad de México, número correspondiente a abril-junio, 2017, <https://doi.org/10.1016/j.resu.2017.02.002>

⁷³ ONU: Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR) Observación general N° 13 : El derecho a la educación (Artículo 13 del Pacto), 8 Diciembre 1999, E/C.12/1999/10, <https://www.refworld.org/es/docid/47ebcc8e2.html>

	sociedades y comunidades en transformación y de los alumnos en contextos culturales y sociales variados.
--	--

Fuente: Construcción propia a partir de la Observación general N° 13: El derecho a la educación.⁷⁴

La Convención Americana de Derechos Humanos, que entró en vigor para México el 24 de marzo de 1981, en su artículo 26 compromete a los estados partes a:

Adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.⁷⁵

El Protocolo de San Salvador, en su artículo 13.1 establece que:

Toda persona tiene derecho a la educación”, y respecto a la enseñanza superior en el numeral 13.3 c. especifica que debe ser “accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados y en particular, por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita.” Finalmente en el punto 19.6 se establece que si estos derechos fueran violados por el Estado, el agraviado podría hacer una petición a través de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “y cuando proceda de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a la aplicación del sistema de peticiones individuales regulado por los artículos 44 a 51 y 61 a 69 de la

⁷⁴ Ídem.

⁷⁵Convención Americana de Derechos Humanos, Artículo 26. 24 de marzo 1981, https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Programas/TrataPersonas/MarcoNormativoTrata/InsInternacionales/Regionales/Convencion_ADH.pdf

Convención Americana sobre Derechos Humanos.⁷⁶

Del instrumento normativo enunciado anteriormente se concluyen cuatro elementos centrales para el ejercicio de este derecho:

- 1) el deber de los Estados de usar todos los medios apropiados;
 - 2) la realización efectiva del derecho a la educación superior;
 - 3) la implantación progresiva gratuita, y
 - 4) el acceso a todas las personas, sobre la base de la capacidad de cada una de ellas.
- Elementos que resultan indispensables para el acceso a la educación superior.

En cuanto a las personas que sufren alguna discapacidad, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, tiene como propósito promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales para todas las personas con discapacidad, y promover el respeto de su dignidad inherente. Uno de los principios de esta Convención es el derecho a la educación, en su artículo 24.5 establece que:

Los Estados Partes asegurarán que las personas con discapacidad tengan acceso general a la educación superior, la formación profesional, la educación para adultos y el aprendizaje durante toda la vida sin discriminación y en igualdad de condiciones con las demás. A tal fin, los Estados Partes asegurarán que se realicen ajustes razonables para las personas con discapacidad.⁷⁷

Los Estados que ratificaron esta convención se obligaron a garantizar que las personas con discapacidad tengan acceso a la educación superior, sin discriminación y en igualdad de condiciones con las demás y a la realización de ajustes razonables para las personas con

discapacidad puedan acceder a la misma, lo que puede implicar entre otras acciones, la adecuación de sus instalaciones.

Otro aspecto fundamental para el ejercicio del derecho humano a la educación es la libertad académica, la cual implica la potestad de toda persona a buscar, generar y transmitir conocimientos, a formar parte de las comunidades académicas y a realizar labores autónomas e independientes para llevar a cabo actividades de acceso a la educación, docencia, aprendizaje, enseñanza, investigación, descubrimiento, transformación, debate, búsqueda, difusión de información e ideas de forma libre y sin temor a represalias.⁷⁸

A fin de proteger la libertad académica, son requisitos indispensables: la autonomía de las instituciones académicas, no discriminación, protección frente a interferencias del estado, protección frente a los actos de violencia, prohibición de la censura y excepcionalidad del ejercicio punitivo estatal, protección y prevención frente a acciones u omisiones de particulares, educación en derechos humanos, acceso a la información, acceso a internet y otras tecnologías, deber de garante principal, concurrencia plural y libertad de asociación, protección de la movilidad y cooperación internacional, fomento de diálogo inclusivo en el marco de la educación superior, así como el deber de implementación de estos principios.⁷⁹

Como se observa del instrumento analizado anteriormente, la realización práctica del derecho a la enseñanza superior también conlleva las obligaciones de respeto, de protección y de garantía de la libertad académica del cuerpo docente, de la autonomía de las Instituciones de Educación Superior y de la participación de la comunidad académica y estudiantil en la toma de decisiones, todo ello en el marco del respeto al principio del interés superior del estudiante.

La autonomía de las Instituciones de enseñanza superior implica el grado de autogobierno necesario para que sean eficaces las decisiones adoptadas por las instituciones

⁷⁶ Protocolo de San Salvador Protocolo adicional a la convención americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Artículos 13.1, 13.3.c. y 19.6. 1988. <https://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/docs/protocolo-san-salvador-es.pdf>

⁷⁷ Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Artículo 24.5. Octubre de 2007.

⁷⁸ OEA (2021) Principios Interamericanos sobre Libertad Académica y Autonomía Universitaria https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/principios_libertad_academica.pdf

⁷⁹ Ídem.

de enseñanza superior con respecto a su labor académica, normas, gestión y actividades conexas, aunque sin olvidar que el autogobierno debe ser compatible con los sistemas de fiscalización pública, especialmente en aquellas universidades que se mantienen con recursos públicos.⁸⁰

Tabla. 5 Características del derecho a la enseñanza profesional.

Características del derecho a la enseñanza profesional:
a) Capacitación para adquirir conocimientos y competencias para su desarrollo personal y el desarrollo social y económico del Estado.
b) Toma en cuenta las circunstancias sociales, culturales y educativas de la población.
c) Actualiza a adultos cuyos conocimientos y competencias hayan quedado atrasados.
d) Tiene programas que posibilitan recibir enseñanza técnica y profesional en otros Estados, para la transferencia y adaptación de tecnología.
e) Tiene programas encaminados a promover la enseñanza destinada a grupos desfavorecidos.

Fuente: Construcción propia a partir del Punto 16 de la Observación general Nº 13: El derecho a la educación.⁸¹

La importancia del derecho a la educación radica en que es un derecho humano que posibilita el ejercicio de otros y la formación de una cultura de paz que previene futuras violaciones de derechos y sensibiliza acerca del valor de los mismos.

En cuanto a casos de justiciabilidad directa de este derecho, en el Sistema Interamericano se han registrado en el ámbito de la Comisión Interamericana, la cual ha aplicado tanto la Declaración Americana como el Protocolo de San Salvador, protegiéndolo de forma indirecta, en su relación con ciertos derechos civiles y políticos.

En el Sistema Universal de Derechos Humanos son pocos los dictámenes que han resuelto peticiones individuales referidas al derecho en cuestión, a través del Comité de Derechos Humanos.⁸²

La educación es un elemento prioritario que caracteriza el desarrollo de un país, por medio de este derecho se configura la posibilidad de ejercer otros.

Las actividades estatales como son los actos normativos, políticas e inversiones públicas, deben perseguir un fin que permita a las personas acceder, continuar y concluir su educación superior, y esto se ejecutará por medio de un constante y permanente manejo de todo el aparataje estatal, respetando la normativa constitucional y los instrumentos internacionales de Derechos Humanos que reconocen a la educación superior un derecho y una obligación del Estado de garantizar y permitir su ejercicio, sin embargo estas normas no son suficientes, pues el Estado por medio de sus actividades deberá garantizar mecanismos que permitan el ejercicio a la educación superior y su justiciabilidad.⁸³

5. El derecho a la Educación en México.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra explícitamente el derecho humano a la educación, esto se observa del análisis del artículo 3 que al efecto prevé que: "Toda persona tiene derecho a la educación. El Estado -Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios- impartirá y garantizará la educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior... IV. Toda la educación que el Estado imparta será gratuita."⁸⁴

La Constitución Mexicana desde su promulgación en 1917, consagró a la educación como un derecho social y fundamental al

los Sistemas Internacionales de Protección de los Derechos Humanos," Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer-CLADEM 2018, p. 71. Disponible en: <https://cladem.org/wp-content/uploads/2018/11/jurisprudencia-derecho-educacion.pdf>

⁸³ VILLACÍS, F., PAREDES, J. "El derecho a la educación superior en tiempos de pandemia en un Estado constitucional de derechos." Revista Ruptura de la Asociación Escuela de Derecho PUCE. Edición 2020, p (49-87)

⁸⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación. Artículo 3. 29 de mayo de 2023.

⁸⁰ Op. cit. 15

⁸¹ Ídem.

⁸² RAMÍREZ, Beatriz, ÁLVAREZ, Brenda. "Jurisprudencia sobre el Derecho a la Educación en

establecer que desarrollará armónicamente todas las facultades del ser humano.

Con la educación se busca alcanzar el pleno desarrollo de las personas, en todas y cada una de las etapas de su vida, esto implica que no se agota al culminar los estudios básicos, sino que tiene un alcance progresivo y permanente tanto en mujeres como hombres, con la finalidad de perfeccionar capacidades, habilidades y destrezas, para alcanzar su desarrollo máximo.⁸⁵

Como se ha expuesto anteriormente México ha signado diversos instrumentos internacionales con los que reconoce el derecho a la educación y se obliga a que sea accesible para todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados y la implantación progresiva de la enseñanza gratuita.

Sin embargo el derecho a la educación superior no está consagrado suficientemente, por lo que se refiere a su reconocimiento explícito en la Constitución, ya que no se integra de forma explícita en el orden constitucional, pues en él solamente se prevén las obligaciones del Estado de impartir educación preescolar, primaria, secundaria y media superior, y de promover y atender la educación superior.

Debido a que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Contradicción de Tesis 293/2011, determinó que, en México, las normas sobre derechos humanos contenidas en Tratados Internacionales tienen rango constitucional, los derechos humanos contenidos en los instrumentos antes mencionados deben interpretarse favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia, por lo que debería reconocerse el

⁸⁵ SIERRA CAMPOS, Nadia. "Derecho a la Educación, nuevas interpretaciones." Suprema Corte de Justicia de la Nación. septiembre, 2020. https://www.supremacorte.gob.mx/sites/default/files/derechos_humanos/articulosdh/documentos/2016-12/DERECHO%20A%20LA%20EDUCACION%20C3%93N.pdf

derecho a la educación superior en nuestro país.⁸⁶

Además el artículo 1.º de la Constitución Federal obliga a todas las autoridades del país, en su ámbito competencial, a promover, respetar, proteger y garantizar los Derechos Humanos conforme a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

De ahí que ninguna autoridad, ya sea del poder legislativo, ejecutivo o jurisdiccional, queda exenta de la adopción de las medidas requeridas para la efectiva realización de los derechos humanos, incluido el de la enseñanza superior.

A pesar de que la Suprema Corte, ha definido el derecho a la educación como la libertad que tiene toda persona de "recibir la formación, la instrucción, dirección o enseñanza necesarias para el desarrollo armónico de todas sus capacidades cognoscitivas, intelectuales, físicas y humanas; se trata de un elemento principal en la formación de la personalidad de cada individuo, como parte integrante y elemental de la sociedad,"⁸⁷ todavía no se ha pronunciado respecto al derecho a la educación o enseñanza superior.

En cuanto a la educación como obligación del Estado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estableció que el Estado está obligado a adoptar políticas públicas que permitan recibir formación, instrucción, dirección o enseñanza necesarias para el desarrollo armónico de todas las capacidades cognoscitivas, intelectuales, físicas y humanas, como

⁸⁶ Tesis [J.] P. /J. 293/2011. Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta. Contradicción de tesis. 3 de Septiembre 2013. "NORMAS SOBRE DERECHOS HUMANOS CONTENIDAS EN TRATADOS INTERNACIONALES TIENEN RANGO CONSTITUCIONAL."

⁸⁷ "DERECHO A LA EDUCACIÓN. ES UNA ESTRUCTURA JURÍDICA COMPLEJA QUE SE CONFORMA CON LAS DIVERSAS OBLIGACIONES IMPUESTAS TANTO EN LA CONSTITUCIÓN, COMO EN LOS DIVERSOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES." Amparo en revisión 323/2014. Tesis: 1a. CLXVIII/2015 Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Mayo de 2015 p. 425, Reg. digital: 2025997.

elemento para formar su personalidad y que para hacerlo efectivo tienen que cumplir obligaciones como la capacitación de las personas para participar en una sociedad libre, impartirse por las instituciones o por el Estado de manera gratuita y ajena de toda discriminación.

Asimismo el máximo Tribunal determinó que la educación debe cumplir las siguientes características: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad.⁸⁸

Para el Estado y los particulares el respeto al derecho a la educación implica el establecimiento de diversas obligaciones, tanto positivas como negativas, tendientes a su respeto y garantía, también se imponen obligaciones con efecto inmediato, como la no discriminación, mantener un sistema transparente y eficaz para comprobar si se orienta a los objetivos educativos, así como establecer normas mínimas para instituciones de enseñanza privada.⁸⁹

6. El derecho humano a la educación superior.

Como se mencionó en el apartado anterior, en la Constitución Política no se ha reconocido expresamente el derecho a la educación superior, pero sí se han adoptado providencias en cuanto a la manera en la que esta se impartirá, tal como se desprende del contenido del citado artículo tercero en sus fracciones VII y X:

...VII. Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso,

promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio...

X. La obligatoriedad de la educación superior corresponde al Estado. Las autoridades federales y locales establecerán políticas para fomentar la inclusión, permanencia y continuidad, en términos que la ley señale. Asimismo, proporcionarán medios de acceso a este tipo educativo para las personas que cumplan con los requisitos dispuestos por las instituciones públicas.⁹⁰

Este precepto establece la autonomía universitaria, los fines de las instituciones de educación superior, el derecho a la libre investigación, libre examen y discusión de las ideas, así como la libertad de cátedra.

Si bien se consagra que el Estado tiene la obligatoriedad de la educación superior, en este precepto no se establece el derecho a la educación superior, su universalidad y su gratuidad.

Sin embargo, sí se han adoptado providencias, a nivel interno para lograr progresivamente la plena efectividad de estos derechos, buscando a través de preceptos legales como la Ley General de Educación Superior, garantizar el ejercicio del derecho a la educación superior, tal como se desprende estos artículos:

Artículo 1. Esta Ley tiene por objeto: I. Establecer las bases para dar cumplimiento a la obligación del Estado de garantizar el ejercicio del derecho a la educación superior;...

Artículo 3. La educación superior es un derecho que coadyuva al bienestar y desarrollo integral de las personas. La obligatoriedad de la educación superior corresponde al Estado...

Artículo 4. De acuerdo con lo dispuesto en la fracción X del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y al principio constitucional de igualdad y no discriminación, el Estado instrumentará políticas para garantizar el acceso a la educación superior a toda persona que acredite, con el certificado de bachillerato o

⁸⁸ Op. cit. 24.

⁸⁹ "DERECHO A LA EDUCACIÓN. SU EFECTIVIDAD ESTÁ GARANTIZADA POR DIVERSAS OBLIGACIONES DE CARÁCTER POSITIVO Y NEGATIVO A CARGO DEL ESTADO Y DE LOS PARTICULARES." 1a. CLXIX/2015 (10a.) Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 18, Mayo de 2015, p. 429, Reg. digital: 2009189.

⁹⁰ Op. cit. 23.

equivalente, la terminación de los estudios correspondientes al tipo medio superior y que cumpla con los requisitos que establezcan las instituciones de educación superior.⁹¹

La Ley General de Educación Superior, establece adicionalmente que las autoridades educativas federales, de las entidades federativas y de los municipios concurrirán y se coordinarán, en el ámbito de sus respectivas competencias, para garantizar la prestación del servicio de educación superior en todo el territorio nacional, debiendo garantizar que este servicio público, atienda a las necesidades y características de ese tipo de educación, conforme a los principios, fines y criterios establecidos en la Constitución.⁹²

El derecho a la educación superior, su universalidad y su gratuidad, se ha reflejado también en algunas sentencias de nuestros máximos tribunales, una de estas resoluciones prevé que si el aspirante a ingresar a una universidad pública debe aprobar un examen de admisión, como requisito para ingresar, no es violatorio del derecho de acceso a la educación superior, toda vez que no se considera que constituye una condicionante de acceso, sino un medio apropiado para determinar o medir las capacidades o aptitudes de cada persona y, en consecuencia, este requisito se considera constitucional y convencional.⁹³

En cuanto a la gratuidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido que el derecho a la educación pública superior, no establece que deba proveerse de manera gratuita, sino sólo promoverla, esto a pesar de

que el Estado Mexicano asumió la obligación de extender su gratuidad de acuerdo con el principio de progresividad y las diversas normas internacionales, establecen la implantación progresiva de la enseñanza superior gratuita.⁹⁴

Respecto a las personas con alguna discapacidad, la corte suprema ha establecido que si bien es deber del Estado promover y asegurar el pleno ejercicio de los derechos humanos y libertades fundamentales de las personas con discapacidad, para su integración en la sociedad, en un marco de respeto, igualdad y equiparación de oportunidades, las autoridades deben establecer las medidas necesarias para evitar la discriminación, implementar acciones afirmativas y promover el derecho a la educación de las personas con discapacidad auditiva, visual, de movilidad o de cualquier otra índole, mediante programas nacionales de becas educativas y de capacitación dirigidos a ese sector de la población, el cual se encuentra en una clara desventaja real y material respecto de los demás.⁹⁵

En cuanto a la autonomía universitaria, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reiterado que constituye una garantía institucional del derecho a la educación superior, por lo que no puede ser utilizada para restringirlo, sino que más bien maximiza el derecho humano a la educación superior junto con el derecho a la libre investigación, discusión de las ideas, la libertad de cátedra, entre otros por regla general, no puede incluir la restricción de aspecto alguno del derecho a la educación.⁹⁶

⁹¹ Ley General de Educación Superior, Diario Oficial de la Federación. Artículos 1,3 y 4. 20 de abril de 2021.

⁹² Ley General de Educación Superior, Diario Oficial de la Federación. *Artículos 36 y 49*. 20 de abril de 2021.

⁹³ Tesis [A.]: XXI.1o.P.A.43 A (10a.) Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Junio de 2019, Tomo VI, p. 5382, Reg. digital: 2020150. "UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE GUERRERO. LOS ARTÍCULOS 34 Y 35 DEL REGLAMENTO ESCOLAR DE SU UNIDAD ACADÉMICA DE MEDICINA, AL PREVER QUE PARA CONCURSAR POR EL INGRESO SE REQUIERE PRESENTAR Y ACREDITAR UN EXAMEN DE ADMISIÓN, NO VIOLAN EL DERECHO DE ACCESO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR."

⁹⁴ "DERECHO A LA EDUCACIÓN PÚBLICA SUPERIOR. EL ESTADO MEXICANO TIENE LA OBLIGACIÓN DE IMPLANTAR PROGRESIVAMENTE SU GRATUIDAD." Tesis Jurisprudencia: 1a./J. 84/2017 (10a.) Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 47, Octubre de 2017, Tomo I, p. 180, Reg. digital: 2015296.

⁹⁵ Tesis [A.]: I.10o.A.74 A (10a.) Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Décima Época, Libro 60, Noviembre de 2018, p. 2304 Reg. digital: 2018332 "PERSONAS CON DISCAPACIDAD. FORMA EN QUE LAS AUTORIDADES DEBEN PROMOVER SU DERECHO A LA EDUCACIÓN, PARA LOGRAR SU INCLUSIÓN EN TODOS LOS NIVELES DEL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL."

⁹⁶ Tesis [J.]: 1a./J. 119/2017 (10a.) Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Décima Época,

Además en otras sentencias ha establecido que la autonomía universitaria tiene un carácter exclusivamente instrumental y no conforma, per se, un fin en sí misma, por lo que es valiosa sólo si maximiza el derecho humano a la educación superior; se proyecta en la libertad de cátedra, investigación, examen, discusión de las ideas, determinación de sus planes y programas de estudio, forma en la que se administra el patrimonio universitario, así como la fijación de los términos de ingreso, promoción o permanencia del personal académico; facultad que exige estar sometida a un grado de justiciabilidad, por lo que no constituye un derecho en sí, sino el instrumento para hacer efectivo aquél.⁹⁷

La Suprema Corte, sostiene que el derecho a la educación superior tiene como finalidad proveer herramientas para formar la autonomía personal, pero conectada con la obtención de objetivos colectivos, tales como el desarrollo del conocimiento científico y tecnológico, el fomento de la cultura y de actividades económicas, por lo que la obligación de promoción del Estado no puede desvincularse de estas finalidades sociales. Por eso la educación superior no es obligatoria ya que depende de la libre elección individual y la posesión de ciertas capacidades intelectuales y formación previa, ni, necesariamente, gratuita, aunque el Estado mexicano, en virtud del principio de progresividad y de compromisos internacionales, asumió la obligación de extender, paulatinamente, su gratuidad.⁹⁸

El derecho a la educación superior no sólo es reconocido por el Derecho Internacional de

Libro 48, Noviembre de 2017, Tomo I, p. 132. Registro digital: 2015590.

“AUTONOMÍA UNIVERSITARIA. CONSTITUYE UNA GARANTÍA INSTITUCIONAL DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR, POR LO QUE NO PUEDE SER UTILIZADA PARA RESTRINGIRLO.”

⁹⁷ Tesis [A.]: XI.1o.A.T.42 L (10a.) Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 56, Julio de 2018, Tomo II, p. 1466 Reg. digital: 2017409 “AUTONOMÍA UNIVERSITARIA. CONSTITUYE UNA GARANTÍA INSTRUMENTAL QUE MAXIMIZA EL DERECHO HUMANO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR.”

⁹⁸ Tesis [J.]: 1a./J. 83/2017 (10a.) Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 47, Octubre de 2017, Tomo I, p. 182 Reg. digital: 2015298 “DERECHO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR. SU CONTENIDO Y CARACTERÍSTICAS.”

los Derechos Humanos, los tratados internacionales y la interpretación oficial de dichos instrumentos, sino además por la práctica de los Estados y por posteriores acuerdos interestatales que buscan para este derecho mayor protección y garantía, como parte del derecho a la educación, sin embargo, a pesar de los instrumentos internacionales celebrados por México, el artículo 3 Constitucional, sólo consagra el derecho a la educación pero no a la educación superior, aunque este sí se reconoce en la Ley General de Educación Superior y las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Los diversos modelos educativos requieren adaptarse a las situaciones del entorno para el cumplimiento de este derecho fundamental inherente al individuo, tratándose de la problemática particular que se generó por razón de la pandemia ocasionada por COVID-19, se implementaron las medidas oportunas para generar las condiciones adecuadas que permitieran asegurar el derecho humano a la educación superior en un marco de igualdad de oportunidades sin poner en riesgo la salud de los participantes en el proceso educativo; lo que específicamente tratándose de educación escolarizada, impidió que la enseñanza se impartiera en las aulas, cambiándose drásticamente de lo presencial a lo virtual.⁹⁹

7. La continuidad académica posterior a la emergencia sanitaria por Covid-19 en las IES públicas del municipio de Los Cabos, Baja California Sur.

El municipio de Los Cabos en nivel superior, tiene una oferta educativa de 11 instituciones, en su mayoría campus o extensiones de otras establecidas en La Paz:

Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Los Cabos, Universidad Mundial, Universidad del Desarrollo Profesional, Instituto Sudcaliforniano de Estudios Superiores, Universidad Pedagógica Nacional, Escuela Normal

⁹⁹ CONTRERAS, H. y CORTINA, M. “La Nueva Realidad de la Educación Superior como derecho humano ante el COVID-19.” Dilemas contemporáneos educación, política y valores vol.8 no. spe. 1 Toluca de Lerdo feb. 2021 Epub 26-Mar-2021 <https://doi.org/10.46377/dilemas.v8i.2563>

Superior, en San José del Cabo. En Cabo San Lucas se encuentran planteles de la Universidad Autónoma de Baja California Sur, Universidad de Tijuana, Universidad del Golfo de California, Universidad del Desarrollo Profesional, Centro de Estudios Universitarios de B.C., Universidad Pedagógica Nacional, Instituto Sudcaliforniano de Estudios Superiores, la Academia de Arte Culinaria Internacional y Liceo Los Cabos.¹⁰⁰

Cabe señalar que Los Cabos tiene una oferta educativa reciente de 25 años, de las cuales solo dos IES son Públicas: 1) Universidad Autónoma de Baja California Sur Extensión Académica Campus Los Cabos y 2) Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Los Cabos (ITES Los Cabos). Ambas IES tienen una matrícula aproximada de 4,500 estudiantes. La Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Baja California Sur, establece que el fin de la Universidad consiste en prestar servicios de educación superior y además tiene por objeto impartir educación superior de calidad para formar individuos cuya preparación profesional corresponda a las necesidades de la sociedad.¹⁰¹ En el mismo sentido el Decreto de Creación del ITES Los Cabos, establece que tendrá por objeto impartir e impulsar la educación superior tecnológica, así como ofrecer educación de nivel superior, conjugando convenientemente el conocimiento teórico-práctico que asegure su vertiente,¹⁰² por lo que para ambas instituciones detener este servicio no era una opción. Cumpliendo con su objeto de impartir educación superior, a continuación se presentan las principales acciones de la continuidad académica que ambas instituciones presentaron en el Acuerdo

¹⁰⁰ Secretaría de Turismo. Los Cabos Información Estratégica 2023. 14 de marzo de 2023, p. 21 https://biblioteca.setuesbcs.gob.mx/administrador/biblioteca/publicaciones/pdf/Estrategico_2023_Los_Cabos.pdf

¹⁰¹ Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Baja California Sur. Artículos 1 y 3. 30 de mayo de 2017. https://www.uabcs.mx/documentos/normatividad/ley_organica/LeyOrganicaDeLaUniversidadAutonomaDeBajaCaliforniaSur.pdf

¹⁰² Decreto de Creación s/n del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores Los Cabos, Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur. 10 de julio del 2000.

Nacional en la Educación Superior frente a la emergencia sanitaria provocada por el COVID-19 según Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior.¹⁰³

7.1 Planeación y comunicación ante la contingencia sanitaria.

A partir de las entrevistas, se identificaron las siguientes acciones estratégicas de la IES públicas del caso de estudio concuerdan en estrategias de comunicación de acciones, docentes, estudiantes y herramientas tecnológicas. En su conjunto cumplen con las características del derecho humano a la educación: disponibilidad (dis), accesibilidad (acc), aceptabilidad (ace) y adaptabilidad (adp).

Tabla 6. Acciones estratégicas de las Instituciones de Educación Superior

UABCS Los Cabos	ITES Los Cabos
1. Habilitación de docentes y creación de cursos asistidos por Moodle (adp) (acc).	1. Promoción de uso de herramientas de acuerdo al dominio del docente sobre ellas (adp) (acc).
2. Adecuaciones de infraestructura tecnológica (dis),	2. Vinculación con instituciones para brindar capacitación emergente en temas de desarrollo de contenidos y emprendimiento (acc) (acp).
3. Asesoría permanente a través de diversos medios, YouTube, Google Classroom y Zoom (acc).	3. Apertura de atención en línea para apoyo psicopedagógico (adp).
4. Dotación de manuales y videotutoriales al profesorado (acc) (dis) (acp).	4. Canalización de trabajo del área académica en modalidad de gestión del curso (acc) (adp).
5. Creación de página web de la coordinación a distancia para repositorio (dis).	5. Fortalecimiento de la red de comunicación con representantes de grupo y academias para el establecimiento de estrategias complementarias en la nueva modalidad (acc).
6. Plan de asesoría virtual. (acc) (adp).	6. Seguimiento semanal por parte de
7. Plataforma estacional "Enlínea UABCS," profesores por dominio manejan Google Classroom (acc) (adp).	
8. Cursos de idiomas, cultura y deportes al público general (acc) (adp).	

¹⁰³ Op. cit. 6

9. Seminarios y las divisiones de posgrados en línea carrera a cada una de (acc) (adp) (dis). las asignaturas (ace).
10. Servicios bibliotecarios, médicos, de apoyo psicológico y tutorías en línea (acc) (adp). 7. Inversión extraordinaria para adquirir servidores para la atención a distancia (dis).

Fuente: Construcción propia basado a partir de los reportes en ANUIES.¹⁰⁴

Desde el punto de vista del responsable de UABCS Extensión Académica Los Cabos:

a un año de la contingencia y de las limitaciones que pudiéramos haber enfrentado con la suspensión de las actividades presenciales, hemos ganado en aprendizaje y experiencia de manera que ahora podemos decir que estamos preparados a partir de la capacitación a los docentes y de sumar conocimientos y saberes. Si en algún momento logramos recuperar la normalidad tendríamos que regresar a trabajar con clases presenciales, pero yo pienso que la universidad ya está preparada para enfrentar cualquiera de los retos ya sea con la modalidad a distancia o presencial.

Por su parte, el director del ITES Los Cabos manifestó en su estrategia la recomendación es que:

Todos trabajemos de manera virtual, por lo que habilitamos sus computadoras para que trabajen. Además, el personal académico está en proceso de capacitación, preparando sus contenidos temáticos, algunos de los alumnos que no pudieron conectarse al semestre que está por concluirse, les dimos una atención especial haciéndoles llegar por escrito su material y le harán llegar de manera física a los coordinadores de las carreras los trabajos físicos que se les encargó, y es de esa manera que podrán acreditar sus contenidos y con ello las materias.

En ambos casos concuerdan que la capacitación docente, y el seguimiento a los estudiantes fueron la base para garantizar el derecho a la educación.

2. Dificultades y acciones.

Con relación a las dificultades entre las instituciones: una consideró corto el tiempo para determinar las estrategias; sin embargo, la otra enfrentó una compleja gestión de recursos extraordinarios para enfrentar la carencia de insumos.

Cada una de ellas realizó acciones para sufragarlas. Concuerdan en que ambas realizaron una planeación estratégica.

Tabla 7. Dificultades.

UABCS Los Cabos	ITES Los Cabos
1. El tiempo para determinar las estrategias ante la contingencia fue corto y acelerado.	1. 20% estudiantes no tiene forma de continuar de modo virtual.
2. Carga directiva importante.	2. Infraestructura de red insuficiente para atender las necesidades de aulas virtuales.
3. Adversidad de los medios de comunicación.	3. Personal docente y administrativo en situación vulnerable.
	4. Gestión compleja para obtener recursos extraordinarios.
	5. Escasez de insumos
	6. No todo el personal docente tiene internet en sus casas.

Fuente: Construcción propia a partir de los reportes en ANUIES.¹⁰⁵

Con relación a las acciones, ambas universidades actuaron de manera proactiva ante la emergencia sanitaria, aunque, para la marcha de la continuidad institucional las respuestas universitarias fueron diferentes en tiempo y forma, ya que el sistema mexicano de educación superior integra cinco millones de estudiantes y seiscientos mil docentes y personal de apoyo, considerando que la mayor parte de ellas se enfocó en cuatro modalidades: enseñanza-aprendizaje, investigación, vinculación, organización y planeación.¹⁰⁶

¹⁰⁵ Op. cit. 8

¹⁰⁶ MALO, S.; MALADONADO, A.; GAYCEL, J. y MARMOLEJO, F.. "Impacto del Covid-19 en la educación superior de México." Revista de Educación Superior de América Latina (8), 9-14, 2020.

¹⁰⁴ Op. cit. 8

Tabla 8. Acciones

UABCS Los Cabos	ITES Los Cabos
1. Plan de asesoría virtual constante para el profesorado. 2. Vías de comunicación concretas: correo institucional, llamada telefónica y WhatsApp.	1. Reuniones extraordinarias para estrategias de seguimiento del trabajo en casa. 2. Diversificación de la atención por los responsables de área. 3. Generaciones de planes emergentes. 4. Comunicación fortalecida por medio de redes sociales. 5. Reuniones extraordinarias de control escolar con estudiantes matriculados y aspirantes de nuevo ingreso.

Fuente: Construcción propia a partir de los reportes en ANUIES.¹⁰⁷

Las estrategias y acciones identificadas en estas instituciones pugnarán por la libertad académica, formando parte de comunidades académicas y a realizar labores de acceso a la educación, respondiendo a retos como los que se identificaron en un estudio de universidades públicas y privadas en Oaxaca;

Implementar un conjunto de TIC enfocadas en dar soporte, seguimiento y resultados en las clases a distancias, 2. Capacitar a los docentes en el uso de TIC, 3. Comprender y difundir la importancia del uso combinado de TIC con clases en modalidad presencial que permitan tener destrezas en el uso de ambas.¹⁰⁸

3. Infraestructura informática para la actividad docente a distancia.

Es evidente que la tecnología toma un papel preponderante en la educación.¹⁰⁹ En consecuencia, deben evolucionar para su impacto en las economías y sociedades, aunado

¹⁰⁷ Op. cit. 10

¹⁰⁸ MIGUEL, J. "La educación superior en tiempos de pandemia: una visión desde dentro del proceso formativo," Revista Latinoamericana de Estudios Educativos. 50 (Núm. Esp.) 13-40 2022.

¹⁰⁹ MUÑOZ, H. La política de la universidad y el cambio institucional. Universidad: política y cambio institucional. 2002. <https://www.ses.unam.mx/publicaciones/index.php?seccion=libro&id=1>

al desafío inmediato que implicó la pandemia, y los preexistentes.

El internet es una herramienta básica para la vida universitaria, dejó de ser un espacio alternativo y opcional en las IES.¹¹⁰ Hasta cierto punto la Universidad Pública antes de la pandemia tenía activos diversos procesos académicos y administrativos, por lo que fue posible una digitalización, en el caso de estudio, ambas IES migraron el aula y los servicios administrativos, es decir, control escolar, procesos de admisión, reinscripción, servicio social y prácticas profesionales (tabla. 8).

Tabla 8. Infraestructura tecnológica

UABCS Los Cabos	ITES Los Cabos
Moodle Plataformas alternas <ul style="list-style-type: none"> • Classroom • Google Meet • Canvas 	Moodle Plataformas alternas <ul style="list-style-type: none"> • Edmodo • Microsoft Teams • Classroom • Google Meet • Zoom

Fuente: Construcción propia a partir de los reportes en ANUIES.¹¹¹

La infraestructura tecnológica reportada concuerda con los recursos tecnológicos más utilizados por los maestros de la Universidad Nacional Autónoma de México:¹¹² Zoom (157), Google Classroom (158) y Moodle (118).

Con esta infraestructura tecnológica cumplieron con las características de: capacitar para adquirir conocimientos y competencias para su desarrollo personal, social y económico, tomar en cuenta las circunstancias sociales, culturales y educativas de la población, actualización y la posibilidad de transferencia y adaptación de tecnología.

En Medellín, Colombia, la institución del estudio de caso tenía los recursos físicos y digitales, que garantizó aquellos estudiantes

¹¹⁰ ORTEGA, C. "Internet en la Educación Superior" Presencia de las Tecnologías de la Información y la Comunicación. Revista de Educación Superior (3)175 p. 177-182. 2015. DOI <https://doi.org/10.36857/resy2018.187.422>

¹¹¹ Op. cit. 10

¹¹² Op. cit. 3

tuvieran acceso a una plataforma virtual, estructurada, gestionada, articulada y administrada para un entorno virtual de aprendizaje óptimo,¹¹³ lo anterior “garantizó que todos sus estudiantes tuvieran acceso a computadores o tabletas y estableció una experiencia educativa digital, sin embargo la principal problemática de la UABCS e ITES Los Cabos es que algunos los alumnos y docentes en ocasiones no podían acceder a las plataformas virtuales ya que tenían internet intermitente o no contaban con equipo.

4. Estrategias para Docentes.

Se observa que la tecnología en la educación es un cambio de paradigma de un ambiente presencial a un ambiente virtual de aprendizaje, en ambas IES, además de la capacitación docente para la continuidad académica en modalidad virtual, tienen una plataforma robusta en Moodle.

Tabla 9. Estrategias docentes

	UABCS Los Cabos	ITES Los Cabos	Característica del derecho a la educación
Capacidades docentes.	Desarrollo de capacitación de cursos en modalidad distancia. Diseño de uso de materiales y guías. Soporte técnico y ayuda en línea. Número telefónico de soporte a docentes.	Desarrollo de cursos de capacitación modalidad distancia. Diseño y uso de materiales y guías. Capacitación en el uso de tecnologías para el aprendizaje. Redes de colaboración, de vinculación e investigación.	Adaptabilidad Aceptabilidad Accesibilidad
Monitoreo de trabajo a distancia.	Departamento académico: cumplimiento de clases y programas educativos. Coordinación a distancia	Gestión del curso por jefe de división. Seguimiento con jefes de grupo a través de desarrollo académico.	Disponibilidad Accesibilidad

¹¹³ LÓPEZ, C. y ESTRADA, V. “Desconexión entre actores: percepciones del uso de tecnologías educativas durante la pandemia por COVID-19” *Trilogía Ciencia Tecnología Sociedad*. 14, (26) 2-30 p. 7, 2022. DOI: <https://doi.org/10.22430/21457778.2213>

	monitorea la plataforma.		
Evaluación y acreditación.	Cátedra libre. Entrega de carpetas de evidencia.	Evaluación de segunda oportunidad. Programación de fechas para atención a estudiantes vulnerables detectados.	Aceptabilidad Disponibilidad
Asignaturas que no tienen versión distancia	Adaptación y creación de contenido al entorno virtual. Ajustes de contenido semestre 2020-II. Valorando cursos de nivelación.	Adecuaciones curriculares.	Accesibilidad Adaptabilidad Aceptabilidad

Fuente: Construcción propia a partir de los reportes en ANUIES.¹¹⁴

El participante 01 señaló: “*La contingencia sanitaria nos puso en una situación en la que tuvimos que dar no solo una materia sino todas las materias a distancia. Tuvimos que adecuarnos lo más rápido posible para poder enfrentar estos retos eso es lo que creo yo que a la universidad la distingue y ahorita después de 45 años de fundación y de existencia creo yo que la promesa de valor con la que se ha comprometido con la sociedad sigue vigente y sigue inalterable y vamos a continuar trabajando de la mejor manera posible en los términos situación sanitaria nos permita.*”

El participante 02 explicó “*Se privilegiaron las capacitaciones propias, las de Tecnológico Nacional de México y se recomendó las de Microsoft, como estrategia de capacitación,*” además explicó que propiciaron actividades relacionadas a los aspectos socioemocionales tanto para docentes como estudiantes.

5. Estrategias para Estudiantes.

Las estrategias de seguimiento para estudiantes, no solo se efectuaron para su aprendizaje, sino desde una perspectiva de educación inclusiva, coinciden el aspecto tutorial, becas de apoyo, apertura de canales de

¹¹⁴ Op. cit. 10

comunicación y aumento de recursos digitales disponibles (tabla 7).

Tabla 10. Estrategias docentes

UABCS Cabos	Los ITES Los Cabos	Característica del derecho a la educación
<p>Apoyo a estudiantes antes</p> <p>Cada docente busca medios alternos de comunicación. Esquemas de acceso por teléfono móvil. Programa de tutorías. Identificación de estudiantes vulnerables. Becas para inscripción. Convenios para parcializar pagos. Se bajaron las cuotas para inscripción a talleres culturales.</p>	<p>Seguimiento del programa institucional de tutorías. Acercamiento a dependencias de gobierno para ayuda con apoyo de alimentos para estudiantes. Atención en canales de comunicación: Página oficial y Facebook. Contratación de línea exclusiva para atención a estudiantes.</p>	<p>Accesibilidad Adaptabilidad Aceptabilidad</p>
<p>Medios de consulta</p> <p>Biblioteca virtual Materiales que comparte cada docente.</p>	<p>Biblioteca de recursos digitales del Tecnológico Nacional de México</p>	<p>Accesibilidad Disponibilidad</p>

Fuente: Construcción propia a partir de los reportes en ANUIES.¹¹⁵

Desde el punto de vista del participante 02: *Los retos se encuentran buscando promover la formación docente en nuevas tecnologías, para mejorar la cátedra, los tiempos han cambiado, con ello tener sistemas más eficientes para que los trámites sean más transparentes y claros, en la ruta del estudiante en dado momento, aun cuando se hiciera en ventanilla en cuestiones propias académicas temáticas, también se hicieron ventanillas virtuales de atención administrativa, el estudiante de repente se enredada en los procesos, independientemente de la actividad académica, requieren una mejor comprensión lectura, por lo que vivieron y ahora que están de regreso en las aulas, reaprendiendo en a la nueva normalidad.*

Las instituciones de educación superior públicas del municipio de Los Cabos,

continuaron prestando sus servicios de educación superior, cumpliendo con las características del derecho a la educación: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad, con lo que garantizaron el derecho a la educación superior, a la libre investigación y discusión de las ideas y el derecho a la libertad de cátedra, con sus acciones y estrategias, lo que refleja una realidad opuesta a otros escenarios en los que: "la universidad enfrenta un futuro incierto porque sus relaciones han cambiado con el gobierno y otros poderes sociales o están trastocando."¹¹⁶

Dicho de otra manera, estas instituciones no solo planearon en la incertidumbre en su papel de agente catalizador, sino además dieron continuidad a las funciones sustanciales básicas: docencia, investigación, vinculación, extensión. En el caso particular de UABCS Los Cabos, en el tamiz de la Responsabilidad Social Universitaria (RSU).

8. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

La educación o enseñanza superior es un derecho humano integrado en la normativa internacional del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. La educación en todos sus niveles debe cumplir con cuatro características: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad. El derecho a la educación superior implica el deber de los Estados de usar todos los medios apropiados para la realización efectiva del derecho, la implantación progresiva gratuita y el acceso a todas las personas, sobre la base de la capacidad de cada una de ellas.

El ejercicio del derecho humano a la educación requiere de libertad académica, la cual implica la potestad de buscar, generar y transmitir conocimientos, a formar parte de las comunidades académicas y a realizar labores autónomas e independientes para llevar a cabo actividades de acceso a la educación, docencia, aprendizaje, enseñanza, investigación, descubrimiento, transformación, debate, búsqueda, difusión de información e ideas de

¹¹⁵ Ídem.

¹¹⁶ Op. cit. 41

forma libre y sin temor a represalias, fomento de diálogo inclusivo, entre otros.

El derecho a la enseñanza profesional debe cumplir con las características de: capacitar para adquirir conocimientos y competencias para su desarrollo personal, social y económico, tomar en cuenta las circunstancias sociales, culturales y educativas de la población, actualización y la posibilidad de transferencia y adaptación de tecnología. México ha signado diversos instrumentos internacionales en los que reconoce el derecho a la educación superior, sin embargo no está consagrado suficientemente, por lo que se refiere a su reconocimiento explícito en la Constitución, ya que no se integra de forma explícita en el orden constitucional, pues en él solamente se prevén las obligaciones del Estado de impartir educación preescolar, primaria, secundaria y media superior, y de promover y atender la educación superior.

Aunque este derecho sí se reconoce en la Ley General de Educación Superior y en resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Las autoridades educativas federales, estatales y municipales concurrirán y se coordinarán, en el ámbito de sus respectivas competencias, para garantizar la prestación del servicio de educación superior, debiendo garantizar que atienda a las necesidades y características, conforme a los principios, fines y criterios establecidos en la Constitución. La UABCS Los Cabos y el Instituto de Estudios Superiores de Los Cabos también debían garantizar la prestación del servicio de educación superior, ya que su objeto común que justifica su creación es precisamente prestar esos servicios de educación.

Las Instituciones del municipio de Los Cabos para garantizar que la educación superior, no se detuviera, impartieron formación docente en nuevas tecnologías para migrar sus aulas presenciales a virtuales del 20 de marzo del 2020 a marzo del 2022, con lo que cumplieron con las características de disponibilidad y adaptabilidad, sin embargo no todos los estudiantes y maestros contaban con un equipo con acceso a sin problemas de intermitencia. En cuanto a estrategias de continuidad académica tanto la Universidad Autónoma de Baja California Sur en su Extensión Académica de Los Cabos, como el Instituto de Estudios Superiores de Los Cabos,

concuerdan con: campañas de capacitación a distancia a docentes, seguimiento tutorial, apoyo a estudiantes en necesidad, migración de operaciones administrativas a un sistema digital, fortalecimiento de la infraestructura tecnológica, fortalecimiento de sus funciones sustantivas (docencia, investigación, vinculación, extensión y difusión de cultura) y transformación de procesos, con lo que ejecutaron los principios de aceptabilidad y adaptabilidad. Por su parte la UABCS Los Cabos, tiene un modelo educativo basado en competencias y en la Responsabilidad Social Universitaria como pilar esencial en la transformación de la comunidad residente; a su vez, ITES Los Cabos, se enfocó en el Modelo educativo del Sistema del Tecnológico Nacional de México, el cual desarrolló estrategias nacionales de capacitación docente con lo que se cumplió con el principio de accesibilidad.

La limitante de esta investigación se basa en que se reflejan las acciones reportadas al ANUIES por ambas IES públicas Estatales, por lo tanto, no refleja el contexto del universo de Instituciones de Educación Superior Privadas en el municipio. Es pertinente como futuras líneas de investigación, primero hacer una revisión de la percepción docente y la comunidad universitaria con relación al desarrollo de competencias, aprendizaje significativo e implicaciones en su formación profesional en las IES Públicas y en una segunda fase un diagnóstico de las IES públicas y privadas con relación a su contexto educativo antes, durante y post pandemia.

Se concluye entonces que las universidades públicas cumplieron, con las características de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad de la educación y garantizaron el derecho humano a la educación superior, a la libre investigación y discusión de las ideas y el derecho a la libertad de cátedra, como resultado de los esfuerzos conjuntos de los diferentes actores de la comunidad universitaria a pesar de los retos tecnológicos que enfrentaron. No obstante, los desafíos son una oportunidad para continuar innovando los procesos de enseñanza aprendizaje, a través de la implementación de oferta educativa en línea, y con ello coadyuvar en dar respuesta a las necesidades del municipio de Los Cabos desde una perspectiva global con enfoque local.

9. Bibliografía

BIBLIOHEMEROGRÁFICA

- CONTRERAS, H. y Cortina, M. "La Nueva Realidad de la Educación Superior como derecho humano ante el COVID-19." Dilemas contemporáneos educación, política y valores vol.8 no. spe.1 Toluca de Lerdo feb. 2021 Epub 26-Mar-2021 <https://doi.org/10.46377/dilemas.v8i.2563>
- GEORGE, C. "Competencias digitales básicas para garantizar la continuidad académica provocada por el COVID-19." Apertura. 13 (1) 2022. <https://doi.org/10.32870/ap.v13n1.1942>
- HERNÁNDEZ, R y Mendoza, M, (2018) Metodología de la investigación: las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta. Mc Graw Hill.
- JONGITUD ZAMORA, Jaqueline. "El derecho humano a la educación superior en México." Revista de la educación superior. Vol.46 no.182 Ciudad de México abr./jun. 2017. <https://doi.org/10.1016/j.resu.2017.02.002>
- LÓPEZ, C. y Estrada, V. "Desconexión entre actores: percepciones del uso de tecnologías educativas durante la pandemia por COVID-19" Trilogía Ciencia Tecnología Sociedad. 14, (26) 2-30 2022. DOI: <https://doi.org/10.22430/21457778.2213>
- MALO, S.; MALDONADO, A.; GAYCEL, J. y Marmolejo, F. Impacto del Covid-19 en la educación superior de México. Revista de Educación Superior de América Latina (8), 9-14, 2020..
- MIGUEL, J. "La educación superior en tiempos de pandemia: una visión desde dentro del proceso formativo," Revista Latinoamericana de Estudios Educativos. 50 (Núm. Esp.) 13-40 2022.
- MUÑOZ, H. La política de la universidad y el cambio institucional. Universidad: política y cambio institucional. 2002. <https://www.ses.unam.mx/publicaciones/index.php?seccion=libro&id=1>
- ORTEGA, C. "Internet en la Educación Superior" Presencia de las Tecnologías de la Información y la Comunicación. Revista de Educación Superior (3)175 p. 177-182. 2015. DOI <https://doi.org/10.36857/resy2018.187.422>
- RAMÍREZ, Beatriz, Álvarez, Brenda. "Jurisprudencia sobre el Derecho a la Educación en los Sistemas Internacionales de Protección de los Derechos Humanos," Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer - CLADEM 2018, p. 71. <https://cladem.org/wp-content/uploads/2018/11/jurisprudencia-derecho-educacion.pdf>
- SÁNCHEZ, M., et al. Retos educativos durante la pandemia de COVID-19: una encuesta a profesores de la UNAM. 2020. Revista digital universitaria.
- SIERRA CAMPOS, Nadia, "Derecho a la Educación, nuevas interpretaciones," Suprema Corte de Justicia de la Nación. Septiembre, 2020. https://www.supremacorte.gob.mx/sites/default/files/derechos_humanos/articulosdh/documentos/2016-12/DERECHO%20A%20LA%20EDUCACION%20C3%93N.pdf
- TEJEDOR, S., et al. Educación en tiempos de pandemia: reflexiones de alumnos y profesores sobre la enseñanza virtual universitaria en España, Italia y Ecuador. Revista Latina de Comunicación Social, 78,1-21. 2020. <https://www.doi.org/10.4185/RLCS-2020-1466>.
- VILLACÍS, F., Paredes, J. "El derecho a la educación superior en tiempos de pandemia en un Estado constitucional de derechos," Revista Ruptura de la Asociación Escuela de Derecho PUCE. Edición 2020, p (49-87).
- ### LEGISLACIÓN
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación. Artículo 3. 29 de mayo de 2023.
- Convención Americana de Derechos Humanos, Artículo 26. 24 de marzo 1981, https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Programas/TrataPersonas/MarcoNormativoTrata/InsInternacionales/Regionales/Convencion_ADH.pdf
- Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Artículo 24.5. Octubre de 2007.
- Declaración Universal de Derechos Humanos. Artículo 26. 10 de diciembre de 1948.
- Decreto de Creación s/n del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores Los Cabos, Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur. 10 de julio del 2000.
- Ley General de Educación Superior. Diario Oficial de la Federación. Artículos 1,3 y 4. 20 de abril de 2021.

- Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Baja California Sur. Artículos 1 y 3. 30 de mayo de 2017.
https://www.uabcs.mx/documentos/normatividad/ley_organica/LeyOrganicaDeLaUniversidadAutonomaDeBajaCaliforniaSur.pdf
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Artículo 13.c. 16 de Diciembre de 1966
<https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cesc>
- Protocolo de San Salvador Protocolo adicional a la convención americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Artículos 13.1, 13.3.c. y 19.6. 1988.
<https://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/docs/protocolo-san-salvador-es.pdf>
- Secretaría de Turismo. Los Cabos Información Estratégica 2023. 14 de marzo de 2023, p. 21
https://biblioteca.setuesbcs.gob.mx/administrador/biblioteca/publicaciones/pdf/Estrategico_2023_Los_Cabos.pdf

DOCUMENTOS PUBLICADOS EN INTERNET

- ANUIES, “Acuerdo Nacional por la Unidad en la Educación Superior frente a la emergencia sanitaria provocada por el covid-19,” 24 de mayo de 2020.
<http://www.anui.es.mx/media/docs/avisos/pdf/200424134935Acuerdo+Nacional+frente+al+COVID-19.pdf>
- ANUIES. “Acciones Institucionales de Educación Superior ante la Contingencia Sanitaria.” 2020.
<https://educacionsuperiordurantedecovid.anui.es.mx/baja-california-sur/>
- CEPAL, UNESCO (2020) “Educación en tiempos de la pandemia Covid-19,” Agosto de 2020.
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45904/1/S2000510_es.pdf
- Organización de las Naciones Unidas, Declaración universal de derechos humanos. 2020.
<https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>
- ONU: Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR) Observación general N° 13 : El derecho a la educación (Artículo 13 del Pacto), 8 Diciembre 1999, E/C.12/1999/10, <https://www.refworld.org/es/docid/47ebcc8e2.html>
- UNESCO. (2020), “El coronavirus covid-19 y la educación superior: impacto y recomendaciones”.
<https://www.iesalc.unesco.org/2020/04/02/elcoronavirus-covid-19-y-la-educacion-superior-impacto-y-recomendaciones>.

JURISPRUDENCIA

- “DERECHO A LA EDUCACIÓN. SU EFECTIVIDAD ESTÁ GARANTIZADA POR DIVERSAS OBLIGACIONES DE CARÁCTER POSITIVO Y NEGATIVO A CARGO DEL ESTADO Y DE LOS PARTICULARES,” 1a. CLXIX/2015 (10a.) Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 18, Mayo de 2015, p. 429, Reg. Digital: 2009189.
- “DERECHO A LA EDUCACIÓN PÚBLICA SUPERIOR. EL ESTADO MEXICANO TIENE LA OBLIGACIÓN DE IMPLANTAR PROGRESIVAMENTE SU GRATUIDAD,” Tesis Jurisprudencia: 1a. /J. 84/2017 (10a.) Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 47, Octubre de 2017, Tomo I, p. 180, Reg. Digital: 2015296.
- Tesis [A.]: XXI.1o.P.A.43 A (10a.) Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Junio de 2019, Tomo VI, p. 5382, Reg. Digital: 2020150. “UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE GUERRERO. LOS ARTÍCULOS 34 Y 35 DEL REGLAMENTO ESCOLAR DE SU UNIDAD ACADÉMICA DE MEDICINA, AL PREVER QUE PARA CONCURSAR POR EL INGRESO SE REQUIERE PRESENTAR Y ACREDITAR UN EXAMEN DE ADMISIÓN, NO VIOLAN EL DERECHO DE ACCESO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR.”
- Tesis [A.]: I.10o.A.74 A (10a.) Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Décima Época, Libro 60, Noviembre de 2018, p. 2304 Reg. Digital: 2018332 “PERSONAS CON DISCAPACIDAD. FORMA EN QUE LAS AUTORIDADES DEBEN PROMOVER SU DERECHO A LA EDUCACIÓN, PARA LOGRAR SU INCLUSIÓN EN TODOS LOS NIVELES DEL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL.”
- Tesis [A.]: XI.1o.A.T.42 L (10a.) Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 56, Julio de 2018, Tomo II, p. 1466 Reg. Digital: 2017409 “AUTONOMÍA UNIVERSITARIA. CONSTITUYE UNA GARANTÍA INSTRUMENTAL QUE MAXIMIZA EL DERECHO HUMANO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR.”

- Tesis [J.]: 1a. /J. 83/2017 (10a.) Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 47, Octubre de 2017, Tomo I, p. 182 Reg. Digital: 2015298 “DERECHO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR. SU CONTENIDO Y CARACTERÍSTICAS.”
- Tesis [J.]: 1a. /J. 119/2017 (10a.) Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Décima Época, Libro 48, Noviembre de 2017, Tomo I, p. 132. Registro digital: 2015590. “AUTONOMÍA UNIVERSITARIA. CONSTITUYE UNA GARANTÍA INSTITUCIONAL DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR, POR LO QUE NO PUEDE SER UTILIZADA PARA RESTRINGIRLO.”
- Tesis [J.] P. /J. 293/2011. Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta. Contradicción de tesis. Normas sobre derechos humanos contenidas en Tratados Internacionales tienen rango constitucional. 3 de Septiembre 2013. “DERECHO A LA EDUCACIÓN. ES UNA ESTRUCTURA JURÍDICA COMPLEJA QUE SE CONFORMA CON LAS DIVERSAS OBLIGACIONES IMPUESTAS TANTO EN LA CONSTITUCIÓN, COMO EN LOS DIVERSOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES.” Amparo en revisión 323/2014. Tesis: 1a. CLXVIII/2015 Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Mayo de 2015 p. 425, Reg. Digital: 2025997.

SISTEMA NACIONAL DE ELECCIONES

National Elections System

YURISHA ANDRADE-MORALES.¹

SUMARIO I. Reflexiones introductorias; II. Nuevo federalismo electoral; III. El diseño legal; IV. Deliberación permanente para desaparecer a los OPL; V. Reflexiones y propuestas específicas sobre el sistema nacional de elecciones; VI. Conclusiones; VII. Fuentes de consulta.

KEYWORDS

Elections
Electoral reform
Democracy
National electoral system
Local electoral public organizations (OPL)

ABSTRACT

To strengthen the impartiality of local arbitrators and to standardize electoral quality of Mexican electoral national system was the main purpose of the 2014 electoral reform. INE's experience was transferred to each State OPL, while exercising functions of coordination, appointment of local councils, regulating and standardizing system's operation as well as exercising special powers to organize local processes according to specific rules. Our purpose in this paper is to analyze some components of the electoral system, and to discuss improvement proposals highlighting the importance of the OPL to deal effectively and neatly with local conflicts in electoral processes. The main thesis here is that for the system to fulfill its functions, the local electoral authorities are essential, and therefore they should not be suppressed.

PALABRAS

CLAVE

Elecciones
Reforma electoral
Democracia
Sistema nacional de elecciones
Organismos públicos locales electorales (OPL)

RESUMEN

El principal objetivo de la reforma de 2014 y del actual sistema nacional de elecciones, consistió en fortalecer la imparcialidad de los árbitros locales y estandarizar la calidad de las elecciones en México, trasladando la experiencia del INE a los OPL, donde el INE ejerce atribuciones de coordinación, designación de consejeras y consejeros locales, emite normas para homogeneizar el funcionamiento del sistema y ejerce atribuciones especiales para organizar procesos locales conforme a reglas específicas. El propósito de este artículo es analizar algunos de sus principales componentes y aportar propuestas que lo pudieran mejorar, destacando la importancia de los OPL para atender con eficacia y pulcritud la conflictividad de los procesos electorales local. La tesis principal que sostengo consiste en que las autoridades electorales locales son indispensables para el funcionamiento del sistema, por lo que no deben suprimirse.

Recibido: 21/06/2023

Aceptado: 22/09/2023

Como citar este artículo: ANDRADE MORALES Yurisha, "Sistema Nacional de Elecciones," en Ubi Societas Ibi Ius en Línea, México, Año II, vol. 2, Enero-Junio de 2024, pp. 59-85.



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License. <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

¹ Doctora en Derecho mención Sobresaliente Cum Laude por la Complutense de Madrid. Doctora en Derecho por el Centro de Investigación y Desarrollo del Estado de Michoacán. Maestra en Derecho Electoral por la Escuela Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Maestra y Licenciada en Derecho por la UMSNH. Investigadora y Titular de la Comisión Editorial del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales de la FDCS de la UMSNH. Fungió como Consejera Electoral del Instituto Electoral de Michoacán. Magistrada del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán. Presidenta del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán 2020-2021 y 2023-2024. Registro ORCID: 0009-0000-6507-2054 yurishaa@hotmail.com

1. Reflexiones introductorias.

La transformación política reciente de México que ha permitido transitar de un régimen no democrático a uno que sí lo es representa un caso de éxito, tanto en el ámbito nacional como internacional. La génesis del cambio se encuentra en la capacidad mostrada por los actores políticos que paulatinamente han construido los acuerdos necesarios para lograr diversas reformas de carácter electoral para edificar un sistema con autoridades autónomas y procedimientos técnicos especializados que se implementan con imparcialidad y legalidad en la organización las elecciones.

El andamiaje institucional logrado con las reformas que van de 1977 a 2014 transformó al régimen de partido hegemónico en un sistema de partidos plural y crecientemente competitivo, al menos hasta 2018, con matices y características específicas después de las elecciones de ese año. Al mismo tiempo, nuestro modelo electoral ha generado condiciones para ampliar la participación ciudadana en la toma de decisiones que afectan a la colectividad, a partir de mecanismos de participación política directa por la vía de consultas populares, iniciativas ciudadanas y revocatorias del mandato.

Cada reforma electoral en este lapso ha mejorado procedimientos de la organización electoral y ha buscado fortalecer el carácter incluyente, plural y representativo de nuestra democracia. El nivel de desarrollo político que tenemos podría medirse, tanto por la fortaleza de los derechos y libertades como por la solidez de los mecanismos para la renovación del poder público. Por sí mismas, por sus alcances y características, las reformas siempre abren frentes para la deliberación política y para la reflexión académica buscando subsanar deficiencias en las normas electorales, eliminar antinomias legales y atender diversas oportunidades de mejora que se presentan cotidianamente en una materia esencialmente dinámica.

En febrero pasado se cumplieron nueve años de la reforma constitucional de 2014 que transformó al Instituto Federal Electoral (IFE) en Instituto Nacional Electoral (INE) y apostó por darle un alcance nacional y modificar su

relación con los institutos electorales locales para fortalecer su profesionalización y la asunción de las buenas prácticas que han posicionado al INE como autoridad modelo en el planeta.

La reforma es relevante porque igual previó fortalecer la fiscalización de precampañas y campañas, volverla expedita en todo el país y crear una cultura nacional de transparencia y rendición de cuentas en los costos de la política electoral. Se establecieron nuevas causales para anular comicios si se comprueban gastos que rebasen los topes previamente calculados y ello resulte determinante para el resultado; y también cuando se detecten aportaciones indebidas o compra de tiempo aire en medios de comunicación; se determinó que el umbral de votos para conservar el registro como partido debía pasar del 2 al 3 por ciento, se ajustó la distribución de mensajes en radio y televisión durante los procesos electorales considerando a las novedosas candidaturas independientes. Esos, aunados a otros elementos, se convirtieron en centro de la polémica nacional, por lo cual, a inicios del sexenio del presidente Andrés Manuel López Obrador, en los órganos legislativos se ha buscado introducir ajustes por la vía de reformas electorales aisladas en leyes secundarias o de gran calado en la constitución.

La reforma 2014 decantó un sistema mixto en el que no desaparecieron institutos electorales locales y se perfiló la instalación de casillas únicas integradas por el INE para recibir la votación, tanto de elecciones locales como federales. Se establecieron nuevos mecanismos para la logística electoral y para impulsar la construcción de ciudadanía con una visión incluyente de los ámbitos subnacionales.

El panorama descrito por diversos actores políticos que sostenían que la competencia en las entidades federativas era imposible si los institutos locales seguían siendo árbitros, porque los veían controlados por los gobernadores en turno y por ello proponían nacionalizar todas las rutinas y contiendas electorales y desaparecer a esas instituciones, simplemente no se concretó. En cambio, se construyó un modelo que introdujo mecanismos de certeza y abonó en favor de la confianza, redujo el intervencionismo de

gobiernos en turno y los blindó frente a presiones de actores políticos locales.

Desde 2014 los y las consejeras electorales ya no se designan por los congresos locales sino por el INE mediante un abigarrado procedimiento, a partir de un concurso público y máxima publicidad en cada etapa. Coincidió en que las dudas sobre el funcionamiento de estas instituciones tenían evidencia empírica, como también lo es que el nuevo modelo no ha generado la confianza absoluta sobre estas autoridades, siguen los cuestionamientos de posibles vínculos con los gobiernos que han implementado nuevos mecanismos de presión, asociados a la autorización y entrega de los presupuestos necesarios para su funcionamiento.

En la deliberación pública nacional, los OPL se convirtieron en uno de los blancos predilectos de las iniciativas de reformas constitucionales y legales que han buscado afanosamente desaparecerlos bajo el argumento de la austeridad y de la reducción del uso de recursos públicos. Actores relevantes del momento, han señalado que estos organismos constituyen estructuras burocráticas onerosas para el Estado mexicano e innecesarias, porque en su opinión, sus atribuciones se duplican con las que tiene el INE.

Al amparo de estas reflexiones, de la revisión del modelo legal, de la literatura generada por diversos especialistas y de la revisión práctica que permite mi experiencia profesional, expongo en este ensayo, una aproximación al análisis sobre las características, diseño legal y problemáticas del actual sistema nacional de elecciones, en particular sobre los institutos locales electorales.

Sostengo, como hipótesis central del presente ensayo, que el modelo electoral desconcentrado que tenemos en la actualidad debe permanecer y fortalecerse, pues demuestra ser más eficaz para la organización de las elecciones locales y para atender su conflictividad. En contraste, no comparto la propuesta de concentrar todas las funciones en una institución nacional, lo cual se aparta de la esencia de nuestro federalismo, además de que generaría un crecimiento exponencial de la estructura y costos de la autoridad central que

iría en contra de la idea de austeridad en el uso de recursos públicos, a la par que complicaría la organización de procesos locales y el desahogo de elecciones que se rigen por el derecho indígena.

El ensayo se desarrolla a partir de un análisis empírico que abarca los principales componentes del sistema nacional de elecciones y se plantean propuestas de mejora sobre el modelo, que incluyen posibilidades de desconcentración de funciones por la vía de acuerdos reglamentarios del INE en favor de las instituciones locales o por reformas tanto a la Constitución o a la legislación vigente. El periodo de análisis comprende desde la emisión de las reformas constitucionales y legales de 2014 hasta las propuestas de reforma constitucional que presentó el presidente de la república en 2022 y su desenlace a inicios de este año.

Como método de investigación se utilizan herramientas bibliográficas, hemerográficas y documentales, se incluye la revisión de normas constitucionales y legales, así como los informes, acuerdos y resoluciones alusivas al tema emitidas por el INE o por TEPJF.

2. Nuevo federalismo electoral.

Las reformas constitucional y legal, fueron aprobadas por el Constituyente Permanente y por el Congreso de la Unión a finales de 2013 y principios de 2014, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación, el 10 de febrero y 23 de mayo de 2014, respectivamente, iniciando una nueva etapa de nuestra institucionalidad democrática, denominada por diversos autores como el nuevo federalismo electoral, cuya principal característica consiste en la implementación de nuevos mecanismos de logística electoral estructurados entre el INE y los institutos electorales locales.¹¹⁷

¹¹⁷ Ver publicaciones del Diario Oficial de la Federación de los días 10 de febrero y 23 de mayo de 2014, en la segunda fecha están las diversas legislaciones electorales nuevas o reformadas:

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, 10 de febrero de 2014, https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014#gsc.tab=0

Decreto por el que se expide la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y se

Esta reforma se materializó a partir del Pacto por México, establecido como mecanismo de negociación política el 2 de diciembre de 2012, por el presidente Enrique Peña Nieto, para acordar con las dirigencias de los partidos nacionales con mayor representación en ese momento, PAN, PRI y PRD, las reformas que fueron llamadas como estructurales. En materia electoral cinco fueron los compromisos establecidos: el número 87, relativo a los gobiernos de coalición; el 88 concerniente a la fecha de la toma de protesta del presidente de la república; el 89 referido a la aprobación de una nueva Ley General de Partidos; el 90 sobre reformas a leyes electorales; y el 94 referente a la reelección de legisladores federales y locales.¹¹⁸

En esencia, el nuevo modelo debe interpretarse como un acuerdo de los actores políticos orientado a buscar mayores garantías de confianza y credibilidad en las elecciones locales, en un entorno caracterizado por la presencia de una sociedad más participativa, informada y activa frente a situaciones electorales que en otros momentos de nuestra historia no eran cuestionables.

reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, 23 de mayo de 2014, https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5345952&fecha=23/05/2014#gsc.tab=0

Decreto por el que se expide la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, 23 de mayo de 2014, https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5345954&fecha=23/05/2014#gsc.tab=0

Decreto por el que se expide la Ley General de Partidos Políticos, 23 de mayo de 2014, https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5345955&fecha=23/05/2014#gsc.tab=0

Decreto por el que se expide la Ley General en Materia de Delitos Electorales, 23 de mayo de 2014, https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5345956&fecha=23/05/2014#gsc.tab=0

¹¹⁸ Pacto por México, 2 de diciembre de 2012, https://embamex.sre.gob.mx/bolivia/images/pdf/REFORMAS/pacto_por_mexico.pdf

La reforma constitucional modificó 26 artículos, buscando corregir inequidad en la contienda y atender oportunidades de mejora, tanto a nivel federal como local.

Entre sus objetivos, como ya se mencionó, se estableció la necesidad de estructurar una nueva autoridad administrativa electoral y robustecer su independencia y autonomía frente a los poderes públicos y partidos políticos. A la par, como ha ocurrido desde 1990, en los 32 Estados de la federación se ajustaron los ordenamientos locales en la materia para conformar el sistema nacional de elecciones.

Otros compromisos de posibles ajustes en la materia listados en el Pacto por México siguieron rutas distintas, a manera de ejemplo, bastaría revisar que los objetivos planteados para fortalecer el modelo de comunicación política implantado desde la reforma de 2007, que prohíbe a todos la adquisición de espacios en señales de radio y televisión, porque los partidos y candidaturas independientes solo pueden difundir mensajes de propaganda política en los tiempos oficiales de radio y televisión administrados por el INE, no se remozó para impulsar una cultura de debate político y una racionalización de los anuncios publicitarios, como hubiera sido deseable.¹¹⁹

Ciertamente, la reforma incluyó adiciones para mandar la organización de debates durante las campañas en todos los procesos electorales de los diversos niveles, pero la racionalización o cambio de formato de spots de treinta segundos por spots de mayor duración no se incorporó; solo se modificó la distribución de segmentos cortos que se habían utilizado por los organismos electorales en la difusión de los derechos político-electorales de la ciudadanía. Los ajustes solo propiciaron una distribución de 48 minutos diarios que en precampaña se dividían en 30 minutos para autoridades y 18 minutos para partidos, a un

¹¹⁹ ESTEINOU MADRID, Javier, *Propaganda encubierta y legitimación electoral. La manipulación de los comicios, Derechos Humanos y Democracia*, TEPJF, p. 24 y siguientes. Incluye una descripción genérica del modelo. Visible en http://bibliotecadigitalconec.iteso.mx/bitstream/handle/123456789/6959/2022_Propaganda%20encubierta%20y%20legitimidad%20electoral....pdf?sequence=1&isAllowed=y

canje de 30 para partidos y 18 para autoridades.¹²⁰

En suma, la reforma de 2014 construyó un novedoso sistema nacional de elecciones que modificó la esencia del modelo electoral descentralizado que teníamos antes, con normas y autoridades para la organización de elecciones federales y normas e instituciones para la organización de comicios en cada entidad federativa. Subsistían 33 esquemas de ámbitos competenciales diferentes, los locales periódicamente ajustaban sus componentes, con matices propios, pero procurando asumir los cambios que se hacían al modelo federal con las reformas electorales sucesivas.

Al respecto, Leticia Catalina Soto Acosta nos propone utilizar, también, la expresión sistema nacional electoral, a fin de considerar tanto a las instituciones de carácter administrativo, como a los organismos jurisdiccionales, señalando que: “El sistema nacional electoral se integra por: el Instituto Nacional Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; a nivel local, treinta y dos organismos públicos locales electorales y el mismo número de tribunales electorales locales, que ahora son independientes de los poderes judiciales de las entidades federativas.”¹²¹

Siendo interesante y correcta su perspectiva, la autora abre el abanico para incluir a los tribunales electorales en el concepto; de mi parte, al referirme al sistema nacional de elecciones aludiré a la interrelación que existe entre las estructuras electorales administrativas, el INE como autoridad nacional que ahora tiene facultades expresas

¹²⁰ El actual modelo de comunicación política que data de 2007 centró la difusión de propaganda política en spots de 30 segundos. Nadie puede comprar espacios en radio o televisión para estos efectos, ni partidos ni personas. El resultado ha sido la spotización masiva de mensajes partidarios durante los procesos electorales, por ello, se propuso acumular los tiempos para poder difundir mensajes más largos, aspecto que no ha prosperado.

¹²¹ SOTO ACOSTA, Leticia Catalina, “Sistema nacional electoral, el gran reto,” *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 6, julio - diciembre de 2014, p. 323. Visible en <https://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/servicio-profesional-electoral/concurso-publico/2016-2017/primer-convocatoria/docs/Otros/39-sistema-nacional-electoral.pdf>

para la organización de elecciones locales y a los institutos estatales electorales que son coordinados por la autoridad central conservando facultades exclusivas para la organización de los procesos electorales locales, como lo describen Pamela San Martín y Salvador Hernández “la reforma electoral de 2014 estableció un nuevo modelo de elecciones que, reconociendo las carencias y deficiencias democráticas que persisten en México, particularmente en el plano de las elecciones locales, con el objeto de homologar los procedimientos técnicos desarrollados en el antiguo IFE, ahora a nivel nacional, otorgó nuevas atribuciones a la autoridad electoral, para convertirlo en el INE, órgano rector del sistema nacional de elecciones, con la composición de 32 OPL, uno en cada estado.”¹²²

En suma, se integró un sistema nacional electoral que conserva características del modelo anterior descentralizado, sustituyéndolo por otro que mantiene la autonomía constitucional de los organismos locales y desarrolla una relación funcional estrecha con el INE. El sistema les otorga ámbitos específicos de competencias y determina la coordinación única del órgano nacional.

3. El diseño legal.

III.1. *Ámbito constitucional.*

En su artículo 41 fracciones V nuestra Carta Magna determinó la conversión del IFE en INE y agregó una referencia a las autoridades electorales locales, señalando que “La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales...”. Mientras que el apartado A de la misma fracción, segundo párrafo, indica que “...la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos,

¹²² SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES, A. Pamela y HERNÁNDEZ CUEVAS, Salvador R., “Sistema Nacional Electoral vs Sistema Federal Electoral,” *Elecciones, Justicia y Democracia en México. Fortalezas y debilidades del sistema electoral, 1990-2020*, UGALDE, Luis Carlos y HERNÁNDEZ QUINTANA, Said (coord.), Tercera edición, México, TEPJF, 2020, ISBN 978-607-708-538-6, p. 122. Puede consultarse en https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/archivos_libros/Elecciones_Justicia_Democracia_Electronico.pdf

las relaciones de mando entre estos, así como la relación con los organismos públicos locales.”

Las bases constitucionales establecieron una redistribución de competencias entre ambas instancias descrita en los apartados B y C de la fracción citada que no es necesario transcribir en este apartado, aunque sí debe destacarse la parte final del apartado B, dado que se definen las atribuciones especiales del INE para asumir la organización total o parcial de las elecciones locales. Veamos: “El Instituto Nacional Electoral asumirá mediante convenio con las autoridades competentes de las entidades federativas que así lo soliciten la organización de procesos electorales, de consulta popular y de revocación de mandato en el ámbito de aquellas, en los términos que disponga su Constitución y la legislación aplicable...”

También se centralizó la auditoría a los gastos partidarios y de las candidaturas locales dejando abierta la posibilidad de delegar en los llamados OPL esta actividad conforme a la redacción siguiente: “La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos estará a cargo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral... En caso de que... delegue la función de fiscalización, su órgano técnico será el conducto para superar la limitación a que se refiere el párrafo anterior (secretos bancario y fiscal).”

En forma correlativa, el artículo 116 de la propia Constitución, regula a los organismos públicos electorales y determina las normas a las que deberá sujetarse su integración y actuación. Para los efectos de la presente exposición cito los aspectos más relevantes. Así, en la fracción IV, inciso c), párrafo 2º se establece que: “El consejero Presidente y los consejeros electorales serán designados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en los términos previstos por la ley... deberán ser originarios de la entidad federativa correspondiente o contar con una residencia efectiva de por lo menos cinco años anteriores a su designación, y cumplir con los requisitos y el perfil que acredite su idoneidad para el cargo que establezca la ley. En caso de que ocurra una vacante de consejero electoral estatal, el Consejo General del Instituto Nacional

Electoral hará la designación correspondiente en términos de este artículo y la ley...”. Más adelante, en el inciso d), se determina que “Las autoridades electorales competentes de carácter administrativo puedan convenir con el Instituto Nacional Electoral se haga cargo de la organización de los procesos electorales locales.”¹²³

Las normas constitucionales referidas prevén las facultades especiales de asunción, delegación y atracción del INE que explican su carácter nacional, además de caracterizar al sistema nacional de elecciones y establecer una sinergia de competencias entre autoridades nacionales y estatales, algunas de las cuales se analizan más adelante. La reforma mantiene el modelo descentralizado de organización electoral, no suprime a las instituciones locales y apuesta por mejorarlas técnicamente y por introducir mecanismos que fortalezcan su autonomía e independencia.

III.2. Ley secundaria.

La ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) retoma la redacción que determina las características esenciales del INE y las plasma como propias de los organismos públicos locales electorales (OPL), distribuye las competencias y señala que se trata de instituciones autónomas que serán profesionales en su desempeño. Al tiempo que regula el mecanismo de designación de las y los consejeros electorales locales, facultando al INE para ello.

Así, su artículo 98, numeral 1, señala que: “Los Organismos Públicos Locales están dotados de personalidad jurídica y patrimonios propios. Gozarán de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, en los términos previstos en la Constitución, esta Ley, las constituciones y leyes locales. Serán profesionales en su desempeño. Se regirán por los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad.” Mientras que el artículo 101 describe el procedimiento para la elección de consejeras y

¹²³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Última reforma publicada DOF 06 de junio de 2023, <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

consejeros, dándole atribuciones al INE para desahogarlo, a partir de una convocatoria pública y con el cumplimiento de requisitos que garanticen la idoneidad, imparcialidad y profesionalismo de las personas que resulten electas.

También, en el artículo 101 de la ley citada, se incluye el catálogo de las atribuciones que son exclusivas de los organismos locales; mientras que el 102, numeral 2, determina las causales para activar el procedimiento de remoción de las y los consejeros electorales que, por su relevancia, vale citar aquí:

a) Realizar conductas que atenten contra la independencia e imparcialidad de la función electoral, o cualquier acción que genere o implique subordinación respecto de terceros; b) Tener notoria negligencia, ineptitud o descuido en el desempeño de las funciones o labores que deban realizar; c) Conocer de algún asunto o participar en algún acto para el cual se encuentren impedidos; d) Realizar nombramientos, promociones o ratificaciones infringiendo las disposiciones generales correspondientes; e) Emitir opinión pública que implique prejuzgar sobre un asunto de su conocimiento y no haberse excusado del mismo; f) Dejar de desempeñar injustificadamente las funciones o las labores que tenga a su cargo, y g) Violar de manera grave o reiterada las reglas, lineamientos, criterios y formatos que emita el Instituto en términos de la Base V, Apartado B), inciso a), numeral 5 del artículo 41 de la Constitución. Para los efectos de este inciso se considera violación grave, aquélla que dañe los principios rectores de la elección de que se trate.¹²⁴

La norma buscó homogeneizar características y rendimientos de las consejerías que integran los órganos de dirección de los OPL, privilegiando perfiles que garanticen independencia y autonomía frente a los actores políticos y gobiernos en turno de sus entidades federativas.

Lograr imparcialidad plena de árbitros locales fue uno de los principales objetivos de la reforma de 2014 y de la definición del actual sistema nacional de elecciones, por ello se trasladó la designación de estos funcionarios al INE y se incluyó un procedimiento para removerlos de la función, ya sea por incurrir en conductas que actualicen infracciones al régimen de responsabilidades administrativas que deben observar, por apartarse de los principios constitucionales que rigen la función electoral o por negligencia en su desempeño.

Como se ha mencionado, la designación de los y las consejeras electorales corresponde a una atribución del INE, instancia que implementó un método para comprobar el cumplimiento de requisitos legales, así como para asegurar condiciones de equidad, incluso de género, en la selección de participantes. Para ordenar y dar certeza a la integración de los OPL, su consejo general, como instancia superior de mando, también aprobó procedimientos para que los organismos locales designen a los titulares de sus áreas ejecutivas y de los correspondientes consejos distritales y/o municipales.

Los propósitos, varias veces aludidos por las y los consejeros electorales del INE,¹²⁵ buscaron concretar la independencia y autonomía de las instituciones administrativas electorales locales que, si bien registró avances significativos, desde el inicio provocó que en varias entidades federativas los gobiernos en turno buscaran presionar su funcionamiento disminuyendo o cancelando unilateralmente las partidas presupuestales que les corresponden.

La problemática presupuestal que afecta el funcionamiento de diversos organismos públicos locales se analiza por el INE en informes que detallan las circunstancias que prevalecen en cada entidad federativa, en cuanto a la ministración de sus presupuestos anuales, toda vez que en la práctica se

¹²⁴ Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2020/07/Despen-LEGIPE-NormalINE.pdf>

¹²⁵ Bastaría revisar la deliberación en el pleno del INE del 30 de septiembre de 2014, a propósito de la designación del primer bloque de consejeras y consejeros de OPL, misma que quedó plasmada en el acta respectiva, visible en: <https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-actas/2014/Septiembre/CGex201409-30/CGext201409-30.pdf>

acreditan injerencias indebidas de algunos titulares del poder ejecutivo o de los titulares de las haciendas estatales, tal y como veremos más adelante.

Para el ejercicio de sus atribuciones, pero también para lograr un diseño y funcionamiento más homogéneo de los OPL, el INE tiene conferidas tres facultades especiales: Asunción total, que bajo ciertas circunstancias le permite hacerse cargo de la implementación y operación total de un proceso electoral local, cuya organización originalmente corresponde al organismo público local del Estado de que se trate; la asunción también puede ser parcial, para desarrollar solo alguna actividad o cualquier fase de un proceso electoral local. Si el INE ejerce la asunción parcial, debe procurar el consenso del organismo público local, el cual podrá justificar la decisión por las limitaciones orgánicas, presupuestales y funcionales por las que atraviese.

Entonces, la asunción corresponde a una atribución que el INE ejerce respecto de las facultades y actividades que corresponden a los organismos electorales administrativos locales, al hacer suya alguna o todas las tareas organizativas de un proceso electoral local, debiendo revisar las condiciones o los elementos del entorno que impidan o pongan en riesgo su realización por las autoridades locales. Hablamos de situaciones políticas o sociales que alteren la paz e impliquen algunos peligros para la sociedad.

Las atribuciones especiales del INE han sido estudiadas con amplitud por Donaciano Muñoz Noyola, quien en su tesis de maestría describe el procedimiento que debe seguirse para el ejercicio de la facultad de asunción. Así, refiere que:

se resolverá a través de procedimientos especiales que deberá desarrollar la Secretaría Ejecutiva del INE y cuyas solicitudes pueden estar en los siguientes supuestos: La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales señala que puede solicitarse antes del comienzo de cada proceso electoral. No obstante, el Reglamento de Elecciones especifica que mientras que la solicitud de asunción total se debe presentar, al menos cuarenta y cinco días previos al inicio del proceso

electoral correspondiente, la solicitud de asunción parcial se podrá entregar una vez iniciado el proceso electoral que corresponda, al menos treinta días antes a aquel en que deba realizar la función solicitada... mientras que, el numeral 6 del artículo 41 del Reglamento de Elecciones contempla que en caso de que la solicitud sea presentada fuera del tiempo referido, el Instituto considerará la procedencia de manera excepcional, siempre que sea hasta quince días previos al inicio del proceso electoral en cuestión. Para la asunción parcial de la implementación y operación del Programa de Resultados Electorales Preliminares, conteos rápidos u otra actividad que implique el desarrollo de sistemas informáticos, la solicitud podrá presentarse para análisis y resolución, cuando menos siete meses previos a la fecha de la jornada electoral...¹²⁶

Por su relevancia, insisto en un aspecto fundamental para el ejercicio de esta atribución: el INE solo podrá ejercerla cuando se acredite la presencia de factores que imposibiliten el cumplimiento de las actividades correspondientes por la autoridad local. No se trata de una facultad de uso indiscriminado, sino excepcional y los elementos que la justifiquen podrían referirse, por ejemplo, a condiciones de inseguridad pública, problemas de crimen organizado e incluso en la intromisión indebida e ilegal de actores políticos locales o poderes públicos que presionen al organismo local e impidan su adecuado funcionamiento.¹²⁷

¹²⁶ MUÑOZ NOYOLA, Donaciano, *La aplicación de las facultades de Atracción, Asunción y Delegación por parte del Instituto Nacional Electoral en el nuevo modelo político electoral durante los procesos electorales de 2014 a 2016 en México*, México, INE, 2017, pp. 45 en adelante. La tesis está visible en <https://biblio.ine.mx/cgi-bin/koha/opac-retrieve-file.pl?id=71aebf646b6e8cdace6b765dd6deac1e>

¹²⁷ La asunción total ha sido ejercida por el INE en dos ocasiones, la primera para organizar la elección de gobernador de Colima en 2015 por mandato del TEPJF y para organizar la elección de Puebla por acuerdo con el OPL en 2019, la asunción parcial en múltiples ocasiones. Puede consultarse en INE/CG40/2019 RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, POR EL CUAL SE EJERCE ASUNCIÓN TOTAL, PARA LLEVAR A CABO LOS PROCESOS ELECTORALES LOCALES EXTRAORDINARIOS 2019, EN EL ESTADO

La facultad de atracción se ejerce por el INE para la definición de criterios de interpretación que se traducen en la emisión de normas reglamentarias que homogeneizan la forma en la que los OPL atienden asuntos relevantes. La normativa aplicable también establece el procedimiento que debe seguirse para su ejercicio, así la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales prevé que la solicitud o petición podrá presentarse en todo momento, mientras que el Reglamento de Elecciones¹²⁸ indica que sería procedente antes o durante el desahogo del proceso electoral; si la solicitud se presenta antes del inicio, el plazo será de al menos treinta días antes al que deba atraerse el asunto específico a conocimiento del Instituto; si fuera durante el proceso, el plazo para su presentación y resolución se contabilizará en días naturales.¹²⁹

La facultad de delegación, por su parte, significa que el INE podría conferirle a alguno de los OPL o a todos, la realización de funciones electorales que son de su competencia original. Dos ejemplos ampliamente discutidos: el primer tema es el relativo a la integración de las mesas directivas de casillas que, como vimos en la exposición de las bases constitucionales, corresponde en forma exclusiva a la autoridad nacional y se materializa con la implementación de la casilla única en los procesos electorales concurrentes.

De igual forma, cuando las elecciones locales no coinciden con las federales, el INE es la autoridad responsable de integrar las mesas directivas de casilla que solo recibirán votación en las entidades con elecciones, ejemplos recientes están en 2022 o en 2023, cuando solo

DE PUEBLA, EMITIDA EN EL EXPEDIENTE INE/SE/AS02/2019 E INE/SE/AS-03/2019 ACUMULADO, 6 de febrero de 2019, <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/101941/CG2ex201902-06-rp-1.pdf>

¹²⁸ Ver artículo 47 y siguientes del Reglamento de Elecciones del INE <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2018/03/Reglamento-de-Elecciones-01-03-18.pdf>

¹²⁹ Ejemplos significativos están en la homologación de fechas para la conclusión de actividades relevantes cuando los procesos electorales federales son concurrentes con los locales. La relación completa de las solicitudes de atracción recibidas por el INE y el sentido de la resolución emitida pueden consultarse en: <https://www.ine.mx/voto-y-elecciones/facultad-de-atraccion/>

hubo procesos comiciales locales y el INE integró las mesas directivas de casillas. En este caso se ha planteado la posibilidad de que el INE delegue la facultad en los organismos electorales de las entidades federativas, sin que hasta el momento haya ocurrido. La negativa se ha justificado en la postura de los actores políticos que sostienen que la autoridad nacional genera mayores garantías de eficacia y certeza.

El segundo tema se refiere a la posibilidad de que el INE delegue la fiscalización de las precandidaturas y candidaturas locales en los organismos locales que hoy se encuentra centralizada. Aquí, partidos y candidatos y las definiciones de la autoridad nacional han sido inflexibles para no delegar, sobre todo, porque las capacidades institucionales de los OPL son muy variables, porque las rutinas y la infraestructura de la autoridad nacional es superior, además de que los actores políticos confían en el desempeño de la autoridad nacional, pese a sus discursos que recurrentemente expresan inconformidad con las multas impuestas. Atentos a la historia reciente, desde los inicios en la implementación de la reforma de 2014, el INE ha ejercido constantemente la facultad de atracción, en algunas ocasiones la asunción parcial y solo en dos ocasiones la asunción total, pero nunca la facultad de delegación.

4. Deliberación permanente para desaparecer a los OPL.

IV.1. Iniciativa del diputado Sergio Gutiérrez Luna.

La LXIV legislatura se instaló el 1 de septiembre de 2018. Apenas seis meses después había diversas iniciativas de reformas, tanto constitucionales como legales, en materia electoral y si bien la historia reciente nos dice que no todas las iniciativas que se presentan en el Congreso se convierten en derecho positivo, también es cierto que varias de ellas condicionan la agenda de los trabajos legislativos, en particular de los partidos que integran las mayorías parlamentarias.

El jueves 7 de marzo de 2019 se publicó en la gaceta parlamentaria de la Cámara de Diputados, una iniciativa del diputado morenista Sergio Gutiérrez Luna, que incluyó un paquete amplio de propuestas de reformas

constitucionales y legales en la materia,¹³⁰ que se sumaron a otras que propusieron cambios al INE y a los OPL y a diversos aspectos de la materia. La iniciativa propuso nacionalizar los procesos comiciales suprimiendo a los órganos locales, bajo el argumento de la austeridad dado que dichos ajustes implicarían ahorros significativos de dinero público.

La iniciativa de Gutiérrez Luna planteó modificar seis artículos constitucionales: 40, 41, 99, 116, 122 y 134, siendo la propuesta que mayores cambios promovió, argumentando la necesidad de impulsar austeridad y racionalidad en el uso del dinero destinado a todas las actividades públicas.

Coincidiendo con el propósito de disminuir los costos de los procesos electorales, considero que, a partir de la presentación de esa iniciativa, se materializaron diversos riesgos al principio de autonomía y, en general, sobre la existencia y funcionamiento de las instituciones electorales. Se generaron diversos recortes presupuestales aprobados con absoluta discrecionalidad por la cámara de diputados y por los congresos estatales, sin considerar diagnósticos de especialistas y sin la opinión de los organismos electorales, federales y locales.

La iniciativa planteó suprimir a los OPL y en su lugar instalar organismos cuyos titulares serían designados directamente por la cámara de diputados y no por el INE. Dichas propuestas deben analizarse en el contexto que prevalece en el país desde entonces, donde las autoridades electorales no solo enfrentaron el reto de consolidar el modelo desarrollado a partir de 2014 y donde se tenían ya resultados de los procesos electorales organizados con el sistema nacional de elecciones, sino, también, las constantes presiones de los gobiernos federal y estatales por la vía presupuestal.

Los avances logrados indicaban que el objetivo de implantar buenas prácticas

¹³⁰ Cámara de Diputados, Gaceta Parlamentaria, año XXII, número 5233-II, jueves 7 de marzo de 2019, Iniciativa que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Sergio Carlos Gutiérrez Luna, del Grupo Parlamentario de Morena <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2019/mar/20190307-II.html#Iniciativa1>

electorales en las entidades federativas seguía una ruta correcta, pero también se evidenciaban oportunidades de mejora. La confianza en el modelo se reflejaba en una mayor aceptación ciudadana a las actividades de las estructuras electorales y en aplicaciones concretas de las normas aprobadas en 2014. Varios ejemplos dan cuenta de ello: la casilla única funcionó adecuadamente y evitó que la ciudadanía se formara dos veces para votar en elecciones locales y federales; la fiscalización centralizada se organizó bajo la administración del INE con el apoyo de los OPL, logrando disminuir los plazos de la auditoría de gastos de campaña de un año, conforme al modelo anterior a 2014, a 40 días posteriores a la jornada electoral y siempre con la posibilidad de analizar los rebases a los topes de gastos de campaña como probable causal de anulación de las elecciones.

No obstante, las iniciativas de reformas electorales fueron sustentadas por sus autores en argumentos que aludían a duplicidad de funciones entre los órganos electorales estatales y nacionales y, en consecuencia, proponían suprimir a las autoridades locales para propiciar ahorros. Los puntos más relevantes que se observaron en la discusión pública fueron los siguientes:

- La pretensión, se decía, de nacionalizar las elecciones, aunque en rigor se trataba de una centralización, suprimiendo a los OPL, para lo cual la iniciativa propuso modificar las partes conducentes del artículo 41 constitucional, para establecer que el INE tendría facultades totales para la organización de elecciones federales y locales. Conforme con el modelo que se propuso, los vocales ejecutivos o delegados del INE en cada estado, se desempeñarían, al mismo tiempo, como secretarios ejecutivos locales en un novedoso consejo local integrado por cinco consejeros locales que serían designados por votación de dos tercios de integrantes de la cámara de diputados. Estos funcionarios seguirían ejerciendo atribuciones en materia de elecciones federales y las correspondientes a elecciones locales, señalándose: “La ley determinará las reglas para la coordinación, organización, funcionamiento de los órganos y las relaciones de mando entre éstos... Los órganos ejecutivos y técnicos

dispondrán del personal calificado necesario para el ejercicio de sus atribuciones.”¹³¹ En síntesis, pasaríamos de OPL con 7 consejeros o consejeras locales nombrados por el INE a un modelo de “consejos locales” con 5 consejeros (as) designados por las y los diputados.

- En relación con las restricciones para ocupar cargos públicos. El artículo 116 constitucional vigente establece una veda de 2 años para consejeros electorales locales, es decir, que una vez que concluyen el cargo no pueden ser postulados ni ocupar un cargo de elección popular o dirigencia partidista. La iniciativa comentada sostenía que se debía incrementar el plazo a tres años.

- En su caso, realizar la fiscalización desde las entidades federativas en lo referente a las elecciones locales, dado que la iniciativa contempló la posibilidad de desconcentrar la revisión de ingresos y gastos de precandidatos y candidatos, regresando la atribución a los novedosos consejos locales, cuyos consejeros y consejeras serían designados por la cámara de diputados.

- En lo referente al uso y aplicación de recursos públicos, se propuso que el cumplimiento a los principios constitucionales de imparcialidad y neutralidad, a los que están obligados todos los servidores públicos, se revisara por los organismos locales y no por las instancias centrales del nuevo INE.

IV.2. Iniciativa de reformas constitucionales en materia electoral del presidente Andrés Manuel López obrador.

El 28 de abril de 2022, el presidente de la república presentó una iniciativa de reformas constitucionales en materia electoral que no logró la mayoría calificada en la cámara baja. No fue aprobada, pero generó una intensa deliberación pública porque surgió en el momento de mayor confrontación entre el INE y el gobierno federal y los grupos

parlamentarios de la alianza gobernante que consideraron necesario modificar diversos componentes del sistema electoral mexicano.

La iniciativa presidencial fue polémica desde su origen porque fue presentada por el gobierno, a diferencia de las seis reformas anteriores que fueron promovidas por partidos políticos de oposición buscando mejores esquemas regulatorios para garantizar la equidad en la contienda. Además, el presidente decidió presentarla en el último tramo de su mandato y fue leída como una reacción en contra de las autoridades electorales con las que escenificó diversos desencuentros a propósito de la organización de la consulta popular de 2021, la revocatoria de mandato de 2022 y los severos recortes presupuestales al INE.

La iniciativa presidencial no fue apoyada en la cámara de diputados porque los partidos de oposición se sintieron excluidos y en diversos espacios señalaron que la mayoría morenista no buscó construir los acuerdos parlamentarios que en las últimas tres décadas han sido la base para modificar las reglas del juego político. Sabemos que una reforma electoral, por su relevancia, exige ser incluyente de las propuestas de todos los actores, además de exigir los diagnósticos técnicos y propuestas de los organismos especializados que las aplican. Es claro que una reforma a las reglas del juego político, sin el consenso de todas las fuerzas políticas genera profundas diferencias y deslegitima la organización de los procesos electorales.

En la materia que nos ocupa, la iniciativa propuso la conversión del actual INE por el INEC, Instituto Nacional de Elecciones y Consultas, aunado a la desaparición de los OPL y tribunales electorales locales, con lo cual la nueva institución asumiría todas las tareas electorales en los ámbitos federal, estatal y municipal, además de la organización de los mecanismos de participación democrática directa y apoyar los ejercicios electorales regulados por el derecho indígena.¹³²

¹³¹ Propuestas de modificación incorporadas en el apartado A, fracción V del artículo 41 constitucional, visibles en la iniciativa del Diputado Sergio Gutiérrez Luna, ya citada.

¹³² Presidencia de la República, Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se Reforman, Derogan y Adicionan Diversos Artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia Electoral, 28 de abril de 2022,

La opinión de diversos especialistas coincidió en que la reforma propuesta por el presidente era atentatoria de nuestra institucionalidad democrática.¹³³ Por su parte, diversas organizaciones ciudadanas lograron una intensa movilización social que generó la llamada marea rosa del 13 de noviembre de 2022, en la cual cientos de miles de personas marcharon pacíficamente por las avenidas de las principales ciudades del país. Algunos líderes de los partidos opositores concurren a las marchas y comprometieron detener la reforma constitucional, como finalmente ocurrió.

La iniciativa también tocaba un instrumento fundamental para la organización de las elecciones y para la identidad de las y los mexicanos, pues retiraba de las atribuciones del nuevo INEC, la facultad para integrar el padrón electoral, pasándola a alguna de las dependencias del gobierno federal sin que se señalara a cuál de ellas. La autoridad electoral solo hubiese conservado competencia para integrar los listados nominales de electores, a partir de un padrón administrado por alguna dependencia del gobierno federal. La opinión generalizada sobre este tema defendía el argumento relativo a que la base de electores en manos de un organismo autónomo e imparcial ha sido una de las claves para la transición política mexicana.

Recordemos que la reforma fundante del actual sistema electoral, la de 1989-1990, retiró al gobierno el control del padrón y estableció que su integración y actualización estaría en manos del entonces Instituto Federal Electoral.

Finalmente, la iniciativa proponía la elección por voto popular de consejeros y magistrados electorales. Los aspirantes tendrían que hacer una especie de campañas y buscar el voto ciudadano, la cual también generó debate público considerando las complicaciones técnicas para la implementación de la propuesta y la eventualidad de que los

aspirantes hicieran una especie de campaña para obtener el voto ciudadano.

Al centralizar todo el trabajo electoral en el INEC, desaparecían las instituciones electorales locales de corte administrativo, cuyas atribuciones pasarían a la autoridad nacional y, por consecuencia, no hubiera sido necesario mantener funcionando a los tribunales electorales locales que, esencialmente, se encargan del control de la legalidad de los actos de los OPL, conforme con el sistema de medios de impugnación vigente.

La propuesta presidencial defendió un modelo centralizador de la función electoral que se sustentó en el argumento no comprobado de que se generarían ahorros por 24 mil millones de pesos, cifra que nunca se contrastó con los costos de inversión inicial y los recursos anuales que permanentemente se requerirían para la adaptación del INE al nuevo diseño y a la asunción de todas las actividades de elecciones locales. Tampoco se revisó el funcionamiento y resultados de los OPL ni se consideró su desempeño en la atención de la natural conflictualidad que imponen los procesos locales en cada entidad federativa.

La evidencia empírica demuestra la hipótesis central de este ensayo e indica que los rendimientos de los organismos electorales locales son satisfactorios en los nueve años de implementación del modelo actual. No se han presentado conflictos postelectorales y las decisiones que han tomado han sido ratificadas en más de un noventa por ciento por los tribunales electorales, además de que la opinión pública, esencialmente expresada en la marcha del 13 de noviembre de 2022 y las concentraciones del 26 de febrero de este año, así lo indican.

La viabilidad del modelo que se materializa en el sistema nacional de elecciones también encuentra sustento en la experiencia institucional acumulada que tienen para atender las particularidades que se presentan en cada Estado por la regulación de las elecciones de cuarto nivel, como en los casos de Chihuahua, Michoacán, Nayarit y Tlaxcala, entre otros y los que regulan elecciones a partir de sistemas normativos de los pueblos históricos. Trasladar estas responsabilidades a una entidad centralizada sería complejo, pues

<http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2022/abr/20220428-XI.pdf#page=2>

¹³³ WOLDENBERG, José, "¿Construir democracia o debilitarla?," *EL UNIVERSAL*, México, 23 de agosto de 2022, disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/jose-woldenberg/construir-democracia-o-debilitarla/>

se tendrían que crear áreas especializadas y unidades administrativas específicas en las delegaciones estatales. La complejidad se multiplica si los cambios se pretenden con la proximidad del inicio de procesos electorales, como fue el caso de esta reforma

IV.3. El Plan B en materia electoral.

Al no lograr los consensos para aprobar la iniciativa de reformas constitucionales, el gobierno y Morena optaron por impulsar ajustes a seis legislaciones electorales secundarias, que se conocen como el Plan B en materia electoral. Dichas leyes son: Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, Ley General de Comunicación Social, Ley General de Responsabilidades Administrativas, Ley General de Partidos Políticos, emisión de una nueva Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que abrogaría a la actual y Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.¹³⁴

Modificar leyes secundarias para disminuir a los organismos electorales tiene como antecedente los ajustes hechos en 2022 a la ley electoral de la CDMX, donde el poder legislativo local suprimió cinco unidades técnicas, lo cual generó una reducción de más del 30% del presupuesto del OPL.¹³⁵ Al final de la cadena impugnativa las autoridades jurisdiccionales validaron estos ajustes al considerar que no se afectó la funcionalidad del órgano.

En el Plan B, el tema de mayor deliberación pública correspondió a los ajustes propuestos en la LGIPE para modificar las características y atribuciones del INE.

¹³⁴ Presidencia de la República, Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se Reforman, Derogan y Adicionan Diversas Disposiciones de la Ley General de Comunicación Social y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2022/dic/20221206-A.pdf#page=2>

¹³⁵ Podrá revisarse la parte sustantiva de este tema en Congreso de la Ciudad de México, Aprueba el Congreso local reformas al Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la CDMX, 27 de mayo de 2022, <https://www.congresocdmx.gob.mx/comsoc-aprueba-congreso-local-reformas-al-codigo-instituciones-y-procedimientos-electorales-cdmx-3458-1.html>

Recordemos que, por mandato constitucional, artículo 41- V- Apartado A, esta institución dispone en su estructura de órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia.

El órgano directivo de mayor relevancia es el consejo general donde participan las y los consejeros electorales; mientras que el órgano de carácter administrativo que lleva el seguimiento de los programas de la institución se denomina Junta General Ejecutiva con la participación de las y los directores ejecutivos y la persona titular de la secretaría ejecutiva.

Conforme con los principales cambios impulsados en el Plan B, se suprimía a la Junta General Ejecutiva que, entre otras funciones, tiene la supervisión de todas las áreas ejecutivas, centrales y desconcentradas, así como el seguimiento de los programas institucionales.

En el Plan B, esta instancia se sustituiría por una comisión integrada por 5 consejerías, que administraría al INE, con la presencia del titular del órgano interno de control (OIC), quien actualmente es designado por la cámara de diputados.

Esto implicaría, que todas las decisiones administrativas del INE tendrían que ser validadas por el OIC, dado que su titular participaría en la comisión de administración, la cual ahora sería responsable de elaborar y proponer el proyecto de presupuesto, políticas administrativas internas y todos los programas institucionales; el OIC intervendría, también, en la aprobación de la estructura de vocalías, direcciones ejecutivas y unidades técnicas; tendría a su cargo la auditoría de todos los ingresos y egresos del Instituto, pero las nuevas funciones que se le asignan lo convertiría en juez y parte en las actividades administrativas.

En cuanto a la estructura desconcentrada, el Plan B disminuye a las juntas ejecutivas locales que hoy funcionan en las capitales de las entidades federativas.

De cinco vocalías que las componen, quedarían solo tres: Vocal Ejecutivo, Vocalía del Registro Federal de Electores y Vocalía de Organización y Capacitación Electoral. Al

suprimir dos vocalías de cinco se eliminarían 64 a nivel nacional.

Las modificaciones legales también determinaron subsumir las direcciones ejecutivas de organización y capacitación electoral y educación cívica; la del Servicio Profesional Electoral Nacional (SPEN) con la de administración; así como crear una dirección ejecutiva nueva fusionando las unidades de lo contencioso electoral y la dirección jurídica; suprimir la unidad de vinculación y agregar sus funciones a la nueva dirección de organización y capacitación; la unidad de fiscalización se elevaría a rango de dirección ejecutiva, pero se cancelaría la autonomía de gestión que le señala la Constitución.

En el ámbito distrital, desaparecerían las 300 juntas ejecutivas distritales sustituyéndose por oficinas auxiliares que podrían ser temporales o permanentes.

Se eliminarían las cinco vocalías y las nuevas instancias se integrarían solo con un “vocal operativo,” con lo cual se suprimiría al 80% de los miembros del servicio profesional electoral distrital, 1200 vocalías en total, quedando solo una plaza de personal profesional para todas las tareas de estos órganos.

Veamos un ejemplo de lo que contiene la LGIPE conforme con la redacción del Plan B: “Artículo 61.4: a) En los municipios o demarcaciones territoriales que contengan dos o más distritos electorales en su ámbito territorial, habrá una Oficina Auxiliar; b) En las zonas metropolitanas que abarquen más de un distrito, habrá una Oficina Auxiliar; c) En casos distintos a los dos anteriores, se instalará una Oficina Auxiliar por cada distrito electoral federal.”

Para explicar los cambios habrá que decir que, si la reforma hubiese entrado en vigor,¹³⁶

¹³⁶ He analizado la suspensión sobre los efectos del Plan B, en diversas columnas. Aquí podrá revisarse una de ellas: ANDRADE MORALES, Yurisha, “Control constitucional de la reforma electoral. el análisis de hoy de la Dra. Yurisha Andrade Morales,” *Víctor Americano Noticias*, Morelia, Michoacán, 3 de abril de 2023, <https://americanovictor.com/control-constitucional-de-la-reforma-electoral-el-analisis-de-hoy-de-la-dra-yurisha-andrade-morales/>

dado que sus efectos fueron suspendidos por diversas determinaciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, veríamos casos como el mexiquense, donde todo el Valle de México, que corresponde a una zona metropolitana con la CDMX y que actualmente tiene, en conjunto, 52 juntas distritales ahora tendrían solo una oficina auxiliar.

Otros casos están en las zonas metropolitanas de Guadalajara donde hay 12 juntas distritales, en Monterrey 13 y en Puebla 7. Cada una de ellas, en términos del Plan B, solo tendría una oficina auxiliar. La pregunta es: ¿cómo se organizaría y se cumpliría el trabajo operativo con una reducción tan severa de áreas y personal?

En el Informe presentado en sesión pública del 25 de enero de 2023¹³⁷ sobre los impactos de la reforma electoral, el INE señaló que, entre otras actividades que se ponen en riesgo, están las siguientes: recorridos por las secciones electorales para determinar los lugares donde se instalan las mesas de casilla; reconocimiento del entorno geográfico, cultural y social que permite definir programas para fortalecer derechos políticos y mejorar la logística electoral; implementación de programas de reclutamiento de capacitadores y supervisores electorales; notificación y capacitación de funcionarios de casilla; entrega a funcionarios de casilla de documentación y materiales electorales; y, diseño y ejecución de programas de recolección y traslado de paquetes electorales.

Otras actividades que estarían en riesgo, conforme con lo que analizó el INE, serían:

¹³⁷ El informe completo puede verse en: Instituto Nacional Electoral, Informe que, por instrucciones del Consejero Presidente, rinde la Secretaría Ejecutiva al Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en relación con la incidencia en la función electoral de los decretos de reforma por los cuales se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de las leyes generales de Comunicación Social, de Responsabilidades Administrativas, de Instituciones y Procedimientos Electorales y de Partidos Políticos, así como de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y por el que se expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral, <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/147695/CGex202301-25-ip-1.pdf>

operación de los programas de resultados electorales y de sus cómputos definitivos; ejecución de programas de educación cívica; coordinación de diversos programas durante la jornada electoral y realización de conteos rápidos, entre otros.

El Plan B también modificó las características de la secretaría ejecutiva del INE, órgano unipersonal que, conforme con la normativa vigente, ejerce atribuciones en tres grandes rubros: actúa como secretaría del consejo general; coordina la estructura ejecutiva, central y desconcentrada; y ostenta la representación jurídica de la institución, incluida la oficialía electoral. La reforma limita sus atribuciones, la convierte en órgano auxiliar del consejo general, ya no sería la instancia responsable de brindar la función de oficialía electoral, atribución que se trasladaría a la dirección ejecutiva jurídica y de lo contencioso electoral.

En un hecho inédito, conforme con el artículo décimo séptimo transitorio del decreto por el que se emitieron los cambios legislativos, fue separado de su encargo el secretario ejecutivo del INE, aunque fue restituido por diversas ejecutorias de instancias judiciales.

Por lo que se refiere al Registro Federal de Electores, el Plan B tuvo los impactos siguientes: primero consideremos que el padrón electoral se actualiza permanentemente a través de la estructura desconcentrada del INE, es decir, de las juntas ejecutivas locales y distritales, para lo cual se tienen instalados 900 módulos que dan de alta a las y los nuevos electores, registran los cambios de domicilio y entregan la credencial de elector. Como efecto de la reforma, de 792 funcionarios del INE que laboran en los módulos se despediría a 760.¹³⁸

Además, la reforma ordenaba que los módulos de atención ciudadana se instalaran en inmuebles de dominio público, es decir, que están administrados por instituciones públicas y por los gobiernos en sus diversos niveles, que son de su propiedad o se encuentran arrendados o conforme con otras figuras legales como el comodato, ante lo cual la autoridad electoral señaló que ello vulnera el principio de autonomía del INE y pondría en

riesgo la confidencialidad del padrón y la protección de los datos personales.

En lo referente a los OPL, el Plan B, conforme con el artículo 99, numerales 3 al 5, de la propia LGIPE, suprimía la posibilidad de que tuviesen estructuras desconcentradas permanentes y establecía reglas estrictas para la instalación de éstas, solo durante el desahogo del proceso electoral. Racionalidad y austeridad en sus estructuras fueron los argumentos para sustentar la reforma electoral.

Estas modificaciones resultaron inoperantes debido a que la Suprema Corte de Justicia de la Nación las invalidó.¹³⁹ De cualquier manera, significaban la posibilidad de generar daños al sistema nacional de elecciones que pudieron ser irreversibles, pues no solo afectaba la funcionalidad del órgano coordinador, sino que lo volvía inoperante para la organización de los procesos electorales.

La reforma se dio con procesamiento deficiente que llevó a su invalidación, pero dejó lecciones sobre los riesgos que se corren en esta materia.¹⁴⁰

De acuerdo con nuestra línea argumental, no se justifica la centralización electoral como tampoco una modificación estructural al INE como la descrita, dado que las iniciativas no presentaron evidencias empíricas que demostraran la necesidad de los ajustes y menos aún argumentan sobre las ventajas que redituaría al sistema. Frente a la falta de diagnósticos contundentes para impulsar las reformas, las instituciones electorales y la opinión especializada presentaron una argumentación amplia en contra que avalan la viabilidad del modelo actual.

¹³⁹ RAMOS, Rolando, "Invalida la SCJN el "plan B" electoral de AMLO," *El Economista*, México, 22 de junio de 2023, disponible en: <https://www.economista.com.mx/politica/La-Suprema-Corte-declara-la-invalididad-del-plan-B-electoral-de-AMLO-20230622-0047.html>

¹⁴⁰ BAÑOS, Marco, "El plan B no es válido," *El Financiero*, México, 26 de junio de 2023, <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/marco-banos/2023/06/26/el-plan-b-no-es-valido/>

¹³⁸ Ídem.

5. Reflexiones y propuestas específicas sobre el sistema nacional de elecciones.

En los apartados anteriores la exposición analiza el entorno de la reforma constitucional y la emisión de la nueva ley electoral secundaria que dio origen al sistema nacional de elecciones y sus principales características. Considerando que el periodo de estudio abarca desde 2014, se revisó la implementación del modelo y sus principales resultados hasta 2022, pasando por las propuestas de modificación legislativa que la cuarta transformación impulsó para cambiar de raíz a dicho sistema, por lo cual, a continuación, plantearé propuestas específicas que podrían tomarse en cuenta en reformas posteriores a las elecciones de 2024 para fortalecer al modelo en sus componentes esenciales.

Así, hemos revisado que uno de los objetivos centrales de la reforma electoral de 2014 consistió en estandarizar la calidad organizativa de las elecciones en México, trasladando las buenas prácticas reconocidas al INE a la estructura y funcionamiento de los organismos electorales de los Estados, lo cual, se demuestra, al menos, con los aspectos siguientes: el primero tiene que ver con la puesta en marcha del servicio profesional electoral de los OPL, es decir, con el inicio de la profesionalización del personal que tendrá a su cargo las actividades electorales; el segundo, radica en la implementación de diversos mecanismos que garantizan el mejor funcionamiento de dichas instituciones, como la emisión de manuales para los procedimientos que atienden; la integración de comisiones internas presididas por las consejerías para desarrollar los trabajos; y el hecho de que no se registran problemas postelectorales desde la entrada en vigor del modelo, así como la adecuada coordinación establecida con el INE.

La sinergia construida también ha generado algunas tensiones que son naturales a la puesta en marcha de un novedoso modelo, donde el INE es la instancia de mayor relevancia y ejerce atribuciones de coordinación, designación de consejeras y consejeros y emite normas reglamentarias que buscan homogeneizar el funcionamiento del sistema. Así que el

propósito para este apartado consiste en analizar algunos de sus principales componentes y exponer propuestas que lo pudieran mejorar. Utilizo información oficial presentada por el INE y observaciones derivadas de mi experiencia en la integración de estos órganos.

V.1. Remoción de consejeros.

Como ya se expuso, la designación de los y las consejeras electorales constituye una de las atribuciones más relevantes del INE. En paralelo, le corresponde desahogar el procedimiento de remoción cuando alguna o alguno de ellos se ubican en las causales de remoción previstas en el artículo 102.2 de la LGIPE. El problema medular consiste en que la ley no establece una gradación de las sanciones, no hay sanciones intermedias, así que al demostrarse la infracción cometida solo puede removerse a la persona, con independencia de la gravedad de la falta.

El INE, al desahogar las denuncias que conoce en contra de las consejerías de OPL, solo podría sancionar con remoción o absolver, así de simple y de injusto a la vez. La propuesta consiste en modificar el ya citado artículo 102.2 de la LGIPE para ampliar el catálogo de faltas y adicionar la gradación correspondiente, a efecto de que las sanciones que se impongan sean proporcionales a las faltas cometidas, pues los extremos previstos complican sancionar infracciones con criterios de racionalidad y, antes que inhibir o prevenir, provoca posibles injusticias que podría cometer la autoridad, en un sentido o en otro.

Veamos algunos datos. Con corte al 17 de marzo de 2023, a partir de la reforma de 2014, "...se han instaurado 191 procedimientos, con motivo de la presentación de vistas o denuncias contra las y los Consejeros Electorales de los OPL. De estos, 6 fueron presentados en dos mil catorce, 24 en dos mil quince, 33 correspondientes a dos mil dieciséis, 22 del dos mil diecisiete, 36 en dos mil dieciocho, 15 en dos mil diecinueve, 17 respecto al dos mil veinte, 23 en dos mil veintiuno, 12 en dos mil veintidós y, a la fecha, 3 en dos mil veintitrés"... se han resuelto 185 procedimientos de remoción, de los que: 69 se desecharon (por incompetencia o improcedencia) (3 acumulados), 11 fueron sobreesidos; 2 de ellos en virtud de que los

actores se desistieron de la acción y 9 toda vez que el Consejero denunciado renunció o fue removido de su cargo (2 de ellos acumulados), 29 se tuvieron por no presentados, en virtud de que los actores no desahogaron la prevención o bien fue insuficiente; 2 fueron dados de baja administrativa; 58 fueron declarados infundados y 16 fueron declarados fundados (8 de ellos estaban acumulados).¹⁴¹

Este Informe da cuenta de los procedimientos de remoción desahogados por el INE desde la entrada en vigor de la reforma 2014 y la forma en la que el Tribunal resolvió las impugnaciones que recibió. Solo en el caso de Morelos, referido en el numeral 36 que aparece en el cuadro de la página 14 del documento citado, se reinstalaron a las personas removidas por el INE. El gran tema sigue siendo la falta de gradación de sanciones.

Al respecto, el TEPJF ha resuelto que ello solo sería posible si hubiese modificaciones a la ley, dado que no podría hacerse a través de normas reglamentarias emitidas por la autoridad nacional. Los antecedentes en esta materia registran que en 2017 el INE modificó su Reglamento para la Designación y Remoción de las y los Consejeros Presidentes y las y los Consejeros Electorales de los OPL, en términos del Acuerdo INE/CG/28/2017 del 24 de febrero de ese año,¹⁴² cuya versión original

¹⁴¹ Instituto Nacional Electoral, Informe que presenta la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral respecto a los procedimientos de remoción iniciados en contra de Consejeras y/o Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales, <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/150891/InformeRemocion.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, pp. 3 a 14.

¹⁴² El acuerdo puede consultarse en: INE/CG28/2017 ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE APRUEBA LA MODIFICACIÓN AL REGLAMENTO DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL PARA LA DESIGNACIÓN Y LA REMOCIÓN DE LAS Y LOS CONSEJEROS PRESIDENTES Y LAS Y LOS CONSEJEROS ELECTORALES DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES ELECTORALES APROBADO MEDIANTE EL ACUERDO INE/CG86/2015, 24 de febrero de 2017, https://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/historico/contenido/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2017/02_Febrero/CGor201702-24/CGor201702-24-ap7.pdf

data del 11 de marzo de 2015. Las modificaciones pretendieron ampliar el catálogo de sanciones.

Dicho Acuerdo argumenta que gradar permitiría establecer sanciones intermedias, distintas a la remoción del servidor público o a declarar infundado el procedimiento, conforme con distintos criterios previos del propio Tribunal, emitidos en ejecutorias sobre medios de impugnación relacionados con procedimientos de remoción.

En efecto, el Tribunal en la sentencia SUP-JDC-1573/2016¹⁴³ y acumulados, SUP-RAP-118/2016 y acumulados, SUP-RAP-485/2016 y acumulados y SUP-RAP-502/2016, razonó que la remoción no era la única sanción susceptible de imponerse a las y los consejeros electorales locales con motivo de la comisión de faltas en el ejercicio de sus funciones, y que el INE podría aplicar sanciones distintas conforme con su gravedad, a fin de cumplir con los principios de legalidad y proporcionalidad.

Queda de manifiesto que, en un primer momento, el Tribunal resolvió a favor de que las conductas irregulares en las que pudieran incurrir las y los consejeros de OPL, de acuerdo con su gravedad, podrían sancionarse de manera distinta a la remoción. Pero en junio de 2017, al resolver los recursos con número de expediente SUP-RAP-89/2017, SUP-RAP-90/2017, SUP-RAP-94/2017 y SUP-RAP-97/2017¹⁴⁴ promovidos por el PRD, Morena, el entonces PES y el PRI, en contra del citado Acuerdo del INE, determinó, modificando sus criterios iniciales, que el Instituto creó, en ejercicio de su facultad reglamentaria, un régimen de responsabilidades y sanciones para los integrantes de los OPL no previsto ni en la Constitución ni en la ley.

¹⁴³ Juicios para la Protección de los Derechos Político-Electorales SUP-JDC-1573/2016 Y ACUMULADOS, 25 de mayo de 2016, https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2016/JDC/1573/SUP_2016_JDC_1573-573098.pdf

¹⁴⁴ Recursos de Apelación SUP-RAP-89/2017, SUP-RAP-90/2017, SUP-RAP-94/2017 Y SUP-RAP-97/2017 ACUMULADOS. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Magistrada Ponente: Mónica Aralí Soto Fregoso, 22 de junio de 2017, https://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0089-2017.pdf

En sus ejecutorias, el Tribunal consideró excesivo que el INE estableciera en el Reglamento una gradación de sanciones, en caso de que la comisión de las faltas no sea de tal gravedad como para determinar la remoción; concluyó, también, que dichos ajustes solo son posibles en la ley suprema o en la ley secundaria.

Como podrá observarse, la previsión legal vigente es insuficiente para revisar las conductas infractoras de consejeras y consejeros locales, más si consideramos que la naturaleza del derecho administrativo sancionador exige una delimitación clara de la conducta infractora y una sanción proporcional a su gravedad, por esa razón sostengo que es pertinente que en la próxima reforma se establezca un catálogo de sanciones, pudiendo ajustarse los contenidos del artículo 102 de la LGIPE. Así, atendiendo a los criterios de proporcionalidad, el INE debe calificar la falta para determinar la sanción que resulte más pertinente y si ésta tiene un rango de mínimos y máximos, imponerla dentro de esos márgenes.

La propuesta para modificar el artículo mencionado y demás normas correlativas podría incluir los elementos siguientes para que el INE establezca la sanción: a) calificación de la falta cometida, que podría ser leve o grave con sus matices; b) antecedentes de la persona infractora; c) característica de la falta, es decir, si fue intencional o culposa; d) primera vez que se incurre en la conducta o si hay reincidencia; y, e) Si la falta generó beneficios económicos indebidos. En relación con el tipo de faltas, considerando precedentes y materias que guardan cercanía con el procedimiento de remoción, éstas podrían ser las siguientes: a) amonestación pública; b) multa; c) suspensión temporal del cargo, sin goce de sueldo. El INE definiría por cuántos días se actualiza la suspensión; y, d) remoción como sanción extrema por conductas graves, que pongan el riesgo la función electoral.

Respecto al uso indebido de recursos públicos y algunas faltas en materia de responsabilidades administrativas, las instancias competentes para desahogar el procedimiento y sancionar, serían los órganos internos de control. Este tema no debe dejarse en el ámbito de congresos locales o del federal,

a efecto de evitar esquemas de presión para las consejerías de los OPL. La posibilidad de remoción por faltas administrativas debería turnarse al INE para que, con la resolución correspondiente, ejerza su facultad exclusiva de remoción, sin que ello implique la posibilidad de modificar el sentido.

V.2. Atribuciones de OPL en materia de fiscalización.

En cuanto a las atribuciones de OPL, en específico en materia de fiscalización de precandidaturas y candidaturas locales, en diversos espacios se ha planteado que el INE se las delegue, considero que no es pertinente. Básicamente porque la fiscalización se ejercería con mecanismos heterogéneos, criterios distintos y capacidades operativas diversas, asociadas a las condiciones prevalecientes en cada entidad federativa.

Las iniciativas que han incluido este tema son contradictorias entre lo que se señala en el discurso público y las redacciones propuestas porque, si bien plantean nacionalizar elecciones y desaparecer a los OPL, por otro lado, pretenden devolverles atribuciones como la fiscalización electoral. La realidad es que, pese al volumen de operaciones auditables en precampañas, campañas y gastos ordinarios, la autoridad nacional ha logrado consolidar la metodología y los instrumentos para cumplir con esta tarea. Si se regresara a los OPL, no habría estructura ni recursos que garanticen resultados adecuados ni cumplir con los plazos previstos en la ley.

Además de que el INE ha implementado con éxito, tanto el sistema nacional de registro de precandidatos y candidatos como el sistema integral de fiscalización, herramientas informáticas indispensables, sin las cuales no sería posible atender la auditoría electoral. Además de que ha desarrollado los esquemas de coordinación necesarios con las autoridades competentes para salvar los secretos bancario, fiduciario y fiscal, ello con independencia de que, si la ley se reformara para pasar esta función a los OPL, o el INE la delegara, podría apoyarlos con las gestiones correspondientes, a fin de que dichos secretos no sean un obstáculo en la tarea fiscalizadora.

De esta manera, mi propuesta concreta consiste en señalar en la ley facultades de

coadyuvancia de los OPL con el INE, para realizar diversas diligencias y verificaciones en campo, lo cual podría generar un mejor aprovechamiento del personal temporal que los organismos electorales contratan durante los procesos electorales.

V.3. Restricciones a personas que concluyen el encargo en consejerías.

Otra discusión surgida a propósito de las iniciativas que buscan modificar diversos aspectos de la legislación electoral está en el plazo señalado en la legislación vigente para que consejeros electorales locales no ocupen responsabilidades públicas después de que concluyan su encargo.

La iniciativa de Morena presentada el 7 de marzo de 2018, misma que hemos analizado, plantea ajustar el artículo 116 constitucional para que las y los consejeros de órganos electorales locales tengan una restricción de tres años, en lugar de dos, antes de ser postulados a cargos de elección popular.

Sabemos que la legislación vigente establece una restricción en el artículo 41 constitucional para que consejeras y consejeros del INE, al concluir su encargo, no ocupen responsabilidades en poderes públicos o en dirigencias partidistas, misma regulación que se incluyó en el 116 respecto de consejeros y consejeras locales, que no pueden sumarse a gobiernos en cuya elección hayan participado en calidad de árbitros, tampoco pueden ser postulados a un cargo electivo dentro de los dos años siguientes; además, debe considerarse que el artículo 55 constitucional, al establecer requisitos para ser diputado federal, amplía el plazo, indicando que para ocupar esta responsabilidad deberá separarse del cargo de consejero o consejera, al menos tres años antes de la elección, por lo cual también es pertinente armonizar estas disposiciones.

Más allá del ajuste legal, debe reflexionarse sobre el efecto que dichas restricciones tienen en cuanto al derecho de toda persona para dedicarse con libertad a las actividades que consideren pertinentes, en términos de las garantías que nos brinda el artículo 5 constitucional, más aún al concluir un encargo donde las deliberaciones públicas y los ajustes legales recientes han estandarizado el salario y

casi anulado las prestaciones de estos servidores públicos, que son heterogéneas en las entidades federativas.

V.4. Autonomía presupuestal de los OPL.

Este es el gran tema para las autoridades electorales locales administrativas e incluso jurisdiccionales. Garantizar su autonomía presupuestal para el ejercicio de sus atribuciones y cumplimiento de sus programas, es uno de los temas más controvertidos de los últimos años que podría superarse con algunos ajustes a la legislación. El mecanismo que se propone incluye una regla constitucional que ordene a los congresos y gobiernos estatales aprobar y entregar con puntualidad, sus recursos, incluyendo las modalidades de supervisión y rendición de cuentas.

Una obligación constitucional y la incorporación del procedimiento correspondiente en la ley secundaria contribuiría a superar la presión constante que distintos gobiernos ejercen por esta vía en contra de los OPL. Entre 2015 y 2023, se han deliberado públicamente casos extremos donde los congresos y gobiernos estatales han disminuido unilateralmente presupuestos, han negado la ministración de éstos o han administrado plazos de entrega con criterios políticos, incluso en pleno desahogo de los procesos electorales. En muchas ocasiones el presupuesto autorizado ha sido insuficiente para cubrir recursos materiales y nóminas del personal, como fue el caso de Morelos, donde el monto asignado por el congreso y gobierno estatales para la organización del proceso electoral 2018 fue tan limitado que resultó imposible pagar la impresión de papelería como boletas electorales, cubrir los costos del conteo rápido para la elección de gobernador o financiar la capacitación de consejeros y consejeras distritales y municipales.

El gobierno argumentó que los recursos solicitados por el OPL eran excesivos, a pesar de que el monto fue explicado por las y los consejeros de esa institución. El caso se judicializó y la Sala Superior del TEPJF, a finales de junio de 2018, resolvió en favor del Instituto local ordenando al gobierno del Estado la entrega de veinte millones de pesos.¹⁴⁵

¹⁴⁵ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Ordena el TEPJF al Gobierno de Morelos entregar al Instituto Electoral de Morelos los veinte

Por su parte, el INE en sus sesiones públicas, periódicamente informa sobre la situación financiera de los OPL. El informe más reciente, con corte al 22 de mayo del presente año, incluye datos que reflejan con nitidez la problemática financiera que viven estas instituciones, al referir que: “De manera específica, en el cuadro 3 se aprecian los montos de las reducciones que se aplicaron a los recursos destinados al gasto operativo de cada Organismo, donde resaltan afectaciones superiores al 50% del presupuesto solicitado por los OPL de Colima, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas. Mientras que, en los casos de Jalisco, Nuevo León, Tabasco y Yucatán, también se detectan afectaciones relevantes.”¹⁴⁶

El cuadro 3 al que alude la cita anterior, presenta las cifras de los montos solicitados y aprobados por los 32 OPL, además de indicar los porcentajes de disminución. Más adelante, a partir de la página 20, el informe detalla los casos de OPL con las problemáticas más fuertes que los colocan en situación de riesgo para su funcionamiento: Campeche, Colima, Guerrero, Morelos, Nayarit, Oaxaca, San Luis Potosí y Zacatecas, donde Colima registra 70% de recorte, Oaxaca de casi el 60% y Guerrero, donde sin haber un recorte formal, simplemente no se les ha entregado dinero ni de prerrogativas partidarias ni de gasto operativo del Instituto.

El informe también alude a los medios de impugnación interpuestos ante los tribunales y algunas de las determinaciones que ya se han tomado. En suma, se trata de una problemática presente en casi todos los OPL, derivada de circunstancias políticas y financieras distintas, pero que genera problemas de inmovilidad e inanición de estas estructuras.

millones de pesos autorizados por el congreso local,
25 de junio de 2018,
<https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/3319/0>

¹⁴⁶ El informe es muy detallado y analiza las problemáticas específicas. Puede verse completo en Instituto Nacional Electoral, Informe sobre la situación presupuestal de los OPL 2023, 22 de mayo de 2023, <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/151890/CGor202305-31-ip-26.pdf>, p. 3.

De lo anterior surge la propuesta para ajustar el contenido del artículo 116 constitucional, pues la autonomía presupuestal de los OPL es un componente esencial para el funcionamiento y consolidación del sistema electoral, ya que permite salvaguardar la independencia, eficacia e imparcialidad en su actuación. Establecer un mecanismo para las determinaciones presupuestales de los OPL podría constituir una solución que inhiba presiones políticas que impidan el funcionamiento de estas instituciones.

Otra posibilidad consistiría en federalizar estos presupuestos, estableciendo que los congresos locales los aprueben, pero que su entrega corresponda a la hacienda federal, con cargo a las partidas federales que se entregan a los gobiernos estatales, ello evitaría la ministración discrecional que hoy se hace en varias entidades federativas. Al final de cuentas se trata de uno de los temas más urgentes a resolver en el sistema nacional de elecciones.

V.5. Designación de consejeros y consejeras electorales.

Otro de los aspectos a revisar en el modelo consiste en los mecanismos de designación de las y los consejeros de los OPL, en particular la generación de vacantes que se presentan cotidianamente y que han obligado al INE a organizar múltiples concursos para cubrirlos, lo cual resulta oneroso e ineficaz para mantener la integración total de sus consejos generales.

La propuesta sería generar una lista mínima de reserva derivada de los propios concursos públicos, que tendría una vigencia y estaría sujeta a que, en caso de generarse una vacante pudiera cubrirse con la lista, verificando el cumplimiento de requisitos legales de la persona, lo cual llevaría a ajustar o adicionar disposiciones como las del artículo 101 de la LGIPE regulando la integración y uso de la lista.

El actual procedimiento para la designación de las y los consejeros electorales de OPL considera etapas de examen, valoración curricular, ensayo y entrevistas, que requieren una programación temporal y presupuestal específica por parte del INE. A partir de las primeras designaciones que realizó el 30 de septiembre de 2014 y hasta el 2022, la

institución reporta la organización de 15 procesos de selección.¹⁴⁷ Cabe agregar, que las convocatorias se publican por entidad federativa cuando las personas designadas concluyen encargos o se separan anticipadamente.

Derivado de los costos, de las problemáticas operativas y políticas, que las vacantes provocan, es que se considera viable que la legislación contemple un mecanismo que garantice cubrir las vacantes en forma expedita, sobre todo cuando se está desarrollando algún proceso electoral, donde resulta necesaria la integración total de los consejos generales de estos órganos.

Al no haber suplentes de las personas designadas, la solución posible sería una lista de reserva que se integraría con los aspirantes a consejeras y consejeros electorales que participen en el concurso y que lleguen a las entrevistas y que no fueron designados. Se sugiere que la lista no tenga orden de prelación para garantizar la igualdad de oportunidades entre las personas y facilitar las designaciones con perspectiva de género.

Como antecedente, podemos citar que el INE intentó agregar esta modalidad en su Reglamento para la Designación y la Remoción de las y los Consejeros Presidentes y las y los Consejeros Electorales de los OPL, a través del Acuerdo INE/CG/28/2017 de fecha 24 de febrero de ese año,¹⁴⁸ sin embargo, la Sala Superior del TEPJF en junio de 2017, resolvió los recursos de apelación identificados con las claves SUP-RAP-89/2017, SUP-RAP-90/2017, SUP-RAP-94/2017 y SUP-RAP-97/2017, ya citados con antelación, por lo que determinó que el Instituto se excedió en sus facultades reglamentarias al generar el esquema de lista de reserva.

¹⁴⁷ Las estadísticas presentan datos sobre los concursos, participación de aspirantes, distribución por género y convocatorias emitidas y se pueden consultar en: <https://www.ine.mx/voto-y-elecciones/opl/convocatorias/estadistica/>

¹⁴⁸ Puede consultarse en: https://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/historico/contenido/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2017/02_Febrero/CGor201702-24/CGor201702-24-ap7.pdf

Los argumentos centrales del Tribunal consisten en que ni la Constitución ni la Ley prevén una lista de reserva de consejeras o consejeros para los OPL, pero su funcionalidad práctica está a la vista.

V.6. Servicio civil de carrera en el sistema nacional de elecciones.

La reforma electoral de 2014 ordenó establecer un Servicio Profesional Electoral Nacional, separando dos ramas: la que corresponde al INE y la específica de los OPL. Para su implementación, el INE ajustó los contenidos de su Estatuto el 30 de octubre de 2015¹⁴⁹ y, posteriormente, lo modificó el 8 de julio de 2020.¹⁵⁰ En ese instrumento, estableció el procedimiento para ajustar la rama INE y para implementar lo relativo a cada entidad federativa.

La historia reciente registra que desde el surgimiento del IFE-INE se ha avanzado en la integración y actualización de uno de los mejores servicios civiles de carrera del país y del mejor en materia electoral en América Latina. Justo por ello, la reforma lo extendió al ámbito de las autoridades electorales locales; hoy existen las bases técnicas y normativas para hacerlo crecer, pero su implementación es lenta por las problemáticas presupuestales que se enfrentan.

Los OPL disponen de un mismo marco de criterios para reclutar y sostener perfiles técnicos de servidores públicos que paulatinamente crecen y se responsabilizan de

¹⁴⁹ INE/CG909/2015 ACUERDO QUE LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA SOMETE A CONSIDERACIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, PARA LA APROBACIÓN DEL ESTATUTO DEL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL NACIONAL Y DEL PERSONAL DE LA RAMA ADMINISTRATIVA, 30 de octubre de 2015, https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/87372/CGex201510-30_ap_4.pdf?sequence=1&isAllowed=y

¹⁵⁰ INE/CG162/2020 ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE APRUEBA LA REFORMA AL ESTATUTO DEL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL NACIONAL Y DEL PERSONAL DE LA RAMA ADMINISTRATIVA, A PROPUESTA DE LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA, 8 de julio de 2020, <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/114224/CGor202007-08-ap-10-Gaceta.pdf>

la operación sustantiva de actividades vinculadas a las elecciones o quienes aspiren a serlo, tienen estándares homogéneos y transparentes para ganarse un puesto o para conservarlo, tanto en el ámbito local como en el federal y, en consecuencia, integran un Servicio Profesional Electoral Nacional.

La profesionalización de los trabajadores exige concursos públicos de oposición o de certificación como únicas llaves para ocupar cargos en el SPEN y garantías de doble vía, por un lado, la ciudadanía puede corroborar que las personas que organizan los comicios de su entidad son las más calificadas, porque obtuvieron el cargo con méritos propios y, por el otro, los trabajadores saben que su permanencia e incorporación al cargo, depende de sus méritos, conocimientos y capacidad que demuestren.

En esas plazas ya no se ingresa por suerte o amistades, tampoco los despidos son discrecionales por renovación de los cuadros directivos o por el estado de ánimo de los superiores jerárquicos.

El servicio civil es una herramienta probada en las mejores prácticas y diseños legales de todo el mundo, precisamente porque permite reclutar personal por méritos acreditados, capacitación permanente y evaluación de su desempeño con criterios objetivos.

Se trata de un modelo que garantiza la neutralidad de las instituciones públicas, porque construye una columna vertebral de funcionarios que provienen del concurso público y permanecen en los cargos por su desempeño.

En los órganos electorales locales de la Ciudad de México, del Estado de México, Guanajuato y Nuevo León, ya funcionaba un servicio profesional, por lo que en esas entidades hubo un procedimiento de certificación aplicado por el INE entre 2016-2017, para incorporar a esos y otros funcionarios al nuevo esquema nacional.

Sobre esta materia, la posterior reforma a la ley debe ser enfática en la profesionalización de los OPL, para ello, deben asegurarse los recursos necesarios para su total implementación pues, aunque se registran

avances importantes, todavía son asistemáticos y diversos en las entidades federativas.

A mayor claridad, los resultados actuales han dependido de los recursos financieros que en cada institución han podido asignar, siendo que en algunas entidades han sido casi inexistentes.

6. Conclusiones.

La historia reciente demuestra que el sistema nacional de elecciones avanza hacia su nacionalización total, proceso que para mucho significa una modalidad de centralización, que se inició con el establecimiento de componentes administrados por el IFE-INE, pero de uso nacional, como el Registro Federal de Electores y sus instrumentos: el padrón, las listas nominales de electores y la credencial para votar con fotografía.

Posteriormente, con la reforma electoral de 2007, se estableció la administración centralizada en el entonces IFE de los tiempos de radio y televisión para la propaganda política de los partidos y candidaturas independientes, así como los mensajes promocionales de los derechos ciudadanos a cargo de las autoridades electorales. Más adelante, la reforma de 2014 centralizó la fiscalización y la definición de la geografía electoral y erigió al sistema nacional de elecciones, con una autoridad que coordina y regula a nivel nacional, pero que coexiste e interactúa con los OPL.

La centralización de las funciones descritas camina en la ruta de crear una sola autoridad de cobertura nacional, así lo avalan también los intentos legislativos; sin embargo, sostengo que es necesario formular diagnósticos precisos sobre los resultados que las instituciones locales reportan en la organización de las elecciones que tienen a su cargo; verificar la legitimidad de su actuación a través de encuestas que miden su aceptación por la ciudadanía; y, considerar las condiciones específicas de cada entidad federativa que son atendidas por los OPL por áreas especializadas. En este contexto, nacionalización significa centralización sin evaluar los impactos subnacionales. Frente a la tendencia centralizadora están las evidencias, varias de las cuales se abordan en este ensayo, sobre el adecuado funcionamiento del modelo actual

que indican que ha sido posible alcanzar estándares de calidad y efectividad en la organización de los procesos electorales desde el nivel municipal hasta la presidencia de la república.

El modelo puede conservarse y mejorarse, lo cual exige una perspectiva que garantice y amplíe progresivamente los derechos políticos de todos, en especial de los grupos que históricamente han padecido desigualdad y exclusión.

La demostración fáctica está en los ajustes legales para lograr la paridad de género, erradicar la violencia en contra de las mujeres y las acciones afirmativas que, en 2021, con un énfasis estatal, lograron impulsar la representación política de jóvenes, personas con discapacidad, grupos de la diversidad sexual e indígenas.

También está la incorporación y puesta en marcha de los mecanismos de participación política ciudadana directa que ya registran su primera consulta popular federal y un ejercicio de revocación del mandato, mismos que conforme con su diseño, implementación y resultados nos dicen qué ajustes se deben realizar en el futuro y la ruta a seguir para su aplicación en las entidades federativas.

El modelo también logró, que la fiscalización electoral se cumpla en plazos extremadamente cortos, para concluirla antes de la calificación y declaración de validez de las elecciones. Hoy se revisan y dictaminan informes de precandidatos y candidatos con metodologías y apoyos tecnológicos que se actualizan permanentemente para mejorarlos y que son propiedad del INE. La garantía de eficacia operativa y técnica del INE está en sus trabajadores profesionalizados, sin los cuales el cumplimiento de las atribuciones que tiene conferidas sería casi imposible.

En el ámbito de los OPL, la profesionalización registra avances mínimos, pero ya se tienen los cimientos necesarios. Cumplir los objetivos en este rubro depende de un impulso presupuestal definitivo y de acciones más intensas entre las autoridades que intervienen en este proceso. La mayor complejidad para asentar el modelo está en ajustar las calidades y marcos normativos, asimilar con mayor precisión el contexto social,

político y cultural de cada entidad con las exigencias impuestas por el INE a nivel nacional. Ello dará mayor viabilidad a la organización de elecciones en situaciones adversas como las que se presentaron en 2015 con los movimientos magisteriales en Estados como Guerrero, Chiapas, Oaxaca y Michoacán.

La concentración del quehacer electoral, tanto federal como local, en una sola autoridad generaría condiciones poco propicias para atender con oportunidad y certeza jornadas electorales generales.

La relevancia de los OPL radica en su capacidad para atender la especificidad de la entidad a la que pertenecen, en su comprensión de las normas locales y los entornos en los que se aplican; permiten ofrecer resultados con oportunidad, operan diferentes calendarios electorales con eficacia; y atienden con pulcritud la conflictividad de sus procesos electorales locales.

Reducir costos es una tarea posible, pero sin afectar negativamente al sistema nacional de elecciones. Las premisas colocadas en el debate colocaron este tema entre dos extremos: por un lado, quienes defienden la austeridad casi de manera dogmática y, por el otro, los que fueron señalados como partidarios de dispendios y de los lujos. En medio quedaron los organismos electorales locales y el propio INE, que sufrieron los estragos del discurso de la austeridad llevado al extremo, con severos recortes que en algunos casos los colocó en situación de inanición.

Podemos encontrar mecanismos racionales de ajuste, sustentados en diagnósticos técnicos para deliberar integralmente la austeridad, que incluya disminución de diversos candados de confianza que son onerosos para la democracia, como parte de una reforma profunda de orden electoral y administrativa de los órganos que componen al sistema nacional de elecciones.

El costo de la democracia y de la política en general incluye el financiamiento público que se asigna a los partidos tanto en el ámbito federal como en el de los estados y se ha colocado en la agenda la posibilidad de disminuirlo, porque, además, existe la percepción social de que forma parte de los recursos de las instituciones electorales.

Un aspecto que podría reducir costos, pero que sería materia de otro ensayo, consiste en transitar gradualmente hacia el voto electrónico, sobre todo si consideramos que las autoridades electorales igual tienen la responsabilidad de organizar los mecanismos de participación política ciudadana y hasta elecciones internas de partidos políticos. Coincido con diversos analistas, el impulso definitivo en favor del voto electrónico en sus diversas modalidades pasa por incorporarlo en la Constitución y en la ley.

Las autoridades electorales tendrían que aprovechar las experiencias logradas y trabajar con un cronograma específico. La conclusión del presente estudio radica en que el modelo es susceptible de mejoras, incluida una reducción de costos que podría lograrse con una mayor automatización de sus estructuras y la aplicación de tecnologías para la implementación de sus procesos.

El diseño actual del INE podría ajustarse en sus dimensiones y estructura, mientras que los OPL requieren, para su perfeccionamiento, que se atiendan, los temas abordados en el apartado anterior, sobre los que se plantean propuestas específicas.

En México deben erradicarse las tendencias centralizadoras y potencializarse las experiencias y las buenas prácticas que igual se construyen en las entidades federativas. Así, en lo sucesivo, los cambios legislativos sobre el sistema electoral mexicano no pueden surgir de las condiciones políticas de moda, al contrario, deben forjarse en el análisis de los problemas que surgen cotidianamente y exigen que las normas se actualicen, con el consenso de los actores políticos, pero también atendiendo los matices en los ámbitos locales del país.

7. Fuentes de consulta

VII.1. BIBLIOGRÁFICAS

ESTEINOU MADRID, Javier, "Propaganda encubierta y legitimación electoral. La manipulación de los comicios," *Derechos Humanos y Democracia*, TEPJF, p. 24 y siguientes. Incluye una descripción genérica del modelo, http://bibliotecadigitalconeicc.iteso.mx/bitstream/handle/123456789/6959/2022_Propaganda%20encubierta%20y%20legitimidad%20electoral....pdf?sequence=1&isAllowed=y

MUÑOZ NOYOLA, Donaciano, *La aplicación de las facultades de Atracción, Asunción y Delegación por parte del Instituto Nacional Electoral en el nuevo modelo político electoral durante los procesos electorales de 2014 a 2016 en México*, México, INE, 2017, pp. 45 en adelante. La tesis está visible en <https://biblio.ine.mx/cgi-bin/koha/opac-retrieve-file.pl?id=71aebf646b6e8cdace6b765dd6deac1e>

SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES, A. Pamela y HERNÁNDEZ CUEVAS, Salvador R., "Sistema Nacional Electoral vs Sistema Federal Electoral," *Elecciones, Justicia y Democracia en México. Fortalezas y debilidades del sistema electoral, 1990-2020*, UGALDE, Luis Carlos y HERNÁNDEZ QUINTANA, Said (coord.), Tercera edición, México, TEPJF, 2020, ISBN 978-607-708-538-6, p. 122, https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/archivos_libros/Elecciones_Justicia_Democracia_Electronico.pdf

SOTO ACOSTA, Leticia Catalina, "Sistema nacional electoral. El gran reto," *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 6, julio - diciembre de 2014, <https://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/servicio-profesional-electoral/concurso-publico/2016-2017/primera-convocatoria/docs/Otros/39-sist-nacional-electoral.pdf>

VII.2. LEGISLATIVAS.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Última reforma publicada DOF 06 de junio de 2023, <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

Diario Oficial de la Federación. Decreto por el que se expide la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, 23 de mayo de 2014, https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5345952&fecha=23/05/2014#gsc.tab=0

Diario Oficial de la Federación. Decreto por el que se expide la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, 23 de mayo de 2014, https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5345954&fecha=23/05/2014#gsc.tab=0

Diario Oficial de la Federación. Decreto por el que se expide la Ley General de Partidos Políticos, 23 de mayo de 2014, https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5345955&fecha=23/05/2014#gsc.tab=0

Diario Oficial de la Federación. Decreto por el que se expide la Ley General en Materia de Delitos Electorales, 23 de mayo de 2014, https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5345956&fecha=23/05/2014#gsc.tab=0

Diario Oficial de la Federación. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, 10 de febrero de 2014, https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014#gsc.tab=0

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2020/07/Despen-LEGIPE-NormalNE.pdf>

Reglamento de Elecciones del INE, 2016, <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2018/03/Reglamento-de-Elecciones-01-03-18.pdf>

VII.3. HEMEROGRÁFICAS.

ANDRADE MORALES, Yurisha, "Control constitucional de la reforma electoral. el análisis de hoy de la Dra. Yurisha Andrade Morales", *Víctor Americano Noticias*, Morelia, Michoacán, 3 de abril de 2023, <https://americanovictor.com/control-constitucional-de-la-reforma-electoral-el-analisis-de-hoy-de-la-dra-yurisha-andrade-morales/>

BAÑOS, Marco, "El plan B no es válido," *El Financiero*, México, 26 de junio de 2023, <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/marco-banos/2023/06/26/el-plan-b-no-es-valido/>

RAMOS, Rolando, "Invalida la SCJN el "plan B" electoral de AMLO," *El Economista*, México, 22 de junio de 2023, <https://www.economista.com.mx/politica/La-Suprema-Corte-declara-la-invalidez-del-plan-B-electoral-de-AMLO-20230622-0047.html>

WOLDENBERG, José, "¿Construir democracia o debilitarla?," *EL UNIVERSAL*, México, 23 de agosto de 2022, <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/jose-woldenberg/construir-democracia-o-debilitarla/>

VII.4. ELECTRÓNICAS.

Cámara de Diputados, Gaceta Parlamentaria, año XXII, número 5233-II, jueves 7 de marzo de 2019, Iniciativa que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Sergio Carlos Gutiérrez Luna, del Grupo Parlamentario de Morena <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2019/mar/20190307-II.html#Iniciativa1>

Congreso de la Ciudad de México, Aprueba el Congreso local reformas al Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la CDMX, 27 de mayo de 2022, <https://www.congresocdmx.gob.mx/comsoc-aprueba-congreso-local-reformas-al-codigo-instituciones-y-procedimientos-electorales-cdmx-3458-1.html>

INE/CG909/2015 ACUERDO QUE LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA SOMETE A CONSIDERACIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, PARA LA APROBACIÓN DEL ESTATUTO DEL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL NACIONAL Y DEL PERSONAL DE LA RAMA ADMINISTRATIVA, 30 de octubre de 2015, https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/87372/CGex201510-30_ap_4.pdf?sequence=1&isAllowed=y

INE/CG28/2017 ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE APRUEBA LA MODIFICACIÓN AL REGLAMENTO DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL PARA LA DESIGNACIÓN Y LA REMOCIÓN DE LAS Y LOS CONSEJEROS PRESIDENTES Y LAS Y LOS CONSEJEROS ELECTORALES DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES ELECTORALES APROBADO MEDIANTE EL ACUERDO INE/CG86/2015, 24 de febrero de 2017, https://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/historico/contenido/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2017/02_Febrero/CGor201702-24/CGor201702-24-ap7.pdf

INE/CG40/2019 RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, POR EL CUAL SE EJERCE ASUNCIÓN TOTAL, PARA LLEVAR A CABO LOS PROCESOS ELECTORALES LOCALES EXTRAORDINARIOS 2019, EN EL ESTADO DE PUEBLA, EMITIDA EN EL EXPEDIENTE INE/SE/AS02/2019 E INE/SE/AS-03/2019 ACUMULADO, 6 de febrero de 2019, <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/101941/CG2ex201902-06-rp-1.pdf>

INE/CG162/2020 ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE APRUEBA LA REFORMA AL ESTATUTO DEL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL NACIONAL Y DEL PERSONAL DE LA RAMA ADMINISTRATIVA, A PROPUESTA DE LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA, 8 de julio de 2020, <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/114224/CGor202007-08-ap-10-Gaceta.pdf>

Instituto Nacional Electoral, Deliberación en el pleno del INE del 30 de septiembre de 2014, a propósito de la designación del primer bloque de consejeras y consejeros de OPL, misma que quedó plasmada en el acta respectiva, visible en: <https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-actas/2014/Septiembre/CGex201409-30/CGext201409-30.pdf>

- Instituto Nacional Electoral, Estadísticas Vinculación con los Organismos Públicos Locales, <https://www.ine.mx/voto-y-elecciones/opl/convocatorias/estadistica/>
- Instituto Nacional Electoral, Facultad de Atracción, <https://www.ine.mx/voto-y-elecciones/facultad-de-atraccion/>
- Instituto Nacional Electoral, Informe que, por instrucciones del Consejero Presidente, rinde la Secretaría Ejecutiva al Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en relación con la incidencia en la función electoral de los decretos de reforma por los cuales se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de las leyes generales de Comunicación Social, de Responsabilidades Administrativas, de Instituciones y Procedimientos Electorales y de Partidos Políticos, así como de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y por el que se expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral, <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/147695/CGex202301-25-ip-1.pdf>
- Instituto Nacional Electoral, Informe que presenta la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral respecto a los procedimientos de remoción iniciados en contra de Consejeras y/o Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales, <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/150891/InformeRemocion.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Instituto Nacional Electoral, Informe sobre la situación presupuestal de los OPL 2023, 22 de mayo de 2023, <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/151890/CGor202305-31-ip-26.pdf>
- Juicios para la Protección de los Derechos Político-Electorales SUP-JDC-1573/2016 Y ACUMULADOS, 25 de mayo de 2016, https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2016/JDC/1573/SUP_2016_JDC_1573-573098.pdf
- Pacto por México, 2 de diciembre de 2012, https://embamex.sre.gob.mx/bolivia/images/pdf/REFORMAS/pacto_por_mexico.pdf
- Presidencia de la República, Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se Reforman, Derogan y Adicionan Diversos Artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia Electoral, 28 de abril de 2022, <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2022/abr/20220428-XI.pdf#page=2>
- Presidencia de la República, Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se Reforman, Derogan y Adicionan Diversas Disposiciones de la Ley General de Comunicación Social y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2022/dic/20221206-A.pdf#page=2>
- Recursos de Apelación SUP-RAP-89/2017, SUP-RAP-90/2017, SUP-RAP-94/2017 Y SUP-RAP-97/2017 ACUMULADOS. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Magistrada Ponente: Mónica Aralí Soto Fregoso, 22 de junio de 2017, https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0089-2017.pdf
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Ordena el TEPJF al Gobierno de Morelos entregar al Instituto Electoral de Morelos los veinte millones de pesos autorizados por el congreso local, 25 de junio de 2018, <https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/3319/0>

LA REPARACIÓN CIVIL DE LA VÍCTIMA DEL DELITO, UNA MIRADA CIVILISTA DESDE LA CONSTITUCIÓN DE 2019

Civil repair for Crime Victims, Constitution of 2019's Civils' point of view

Rolando PAVO-ACOSTA.¹

SUMARIO I. Introducción, II. Desarrollo, III. Resultados, IV. Discusión, V. Conclusiones, VI. Recomendaciones, VII. Fuentes de información.

KEYWORDS.

*Victim of the crime
Right to the integral repair
Civil responsibility
Victim's civil repair of the
crime
Constitution of 2019*

ABSTRACT.

The objective is to demonstrate the need to modify the regulatory framework and the model established in Cuba for the civil reparation of the victim of crime in the context of the 2019 Constitution. The research has mainly used the exegetical legal analysis of the norms; in this case, the Penal Code, the Civil Code and the Criminal Procedure Act, which provides a diagnosis of the deficiencies of these norms in regulating civil liability and its impact on the fact that the right to full and timely reparation cannot be fully guaranteed.

PALABRAS CLAVE.

*Víctima del delito
Reparación civil de la víctima
del delito
Responsabilidad civil
Derecho a la reparación
integral
Constitución de 2019*

RESUMEN.

El objetivo es demostrar la necesidad de modificación del marco normativo y del modelo establecido en Cuba para la reparación civil de la víctima del delito en el contexto de la Constitución de 2019. En la investigación se ha empleado principalmente el análisis exegetico jurídico de las normas; en este caso el Código Penal, el Código Civil y la Ley de Procedimiento Penal, a partir del cual se ofrece un diagnóstico sobre las deficiencias de tales normas, al regular la responsabilidad civil y su incidencia en que no pueda garantizarse plenamente el derecho a la reparación integral y oportuna.

Recibido: 22/06/2023

Aceptado: 09/10/2023

Como citar este artículo: PAVO ACOSTA, Rolando, "La reparación civil de la víctima del delito, una mirada civilista desde la Constitución de 2019," en Ubi Societas Ibi Ius en Línea, México, Año II, vol. 2, Enero-Junio de 2024, pp. 86-99.



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License. <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/> This work is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License](http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).

¹ Universidad de Oriente, Cuba. Registro ORCID <https://orcid.org/0009-0009-0068-0097>

1. Introducción.

La reparación civil de las víctimas de delitos (en lo adelante la RCVD) ha devenido en uno de los temas que en mayor medida compromete los niveles de justicia y de progreso de cualquier sociedad. Proponerse realizar un estudio sobre la RCVD, desde una perspectiva civilista, a primera vista puede parecer, redundante, porque se sobreentiende –sin negar la multidisciplinariedad de este tema–. La preeminencia de la arista civilista en este asunto; sin embargo, al examinar la amplia bibliografía sobre el tema se verifica que la gran mayoría de las obras científicas que se publican sobre en esta materia se han elaborado desde la óptica de los profesores y especialistas de Derecho Penal y del Derecho Procesal Penal.¹⁵¹

Este hecho no deja de ser paradójico, pues sin negar que en el caso de los delitos se genera la necesidad de la inmediata intervención del Derecho Penal, resulta obvio también el surgimiento coetáneo de una relación jurídica civil, en la cual el sujeto (en este caso el acusado) suele ser el mismo que el de la relación jurídica penal y cuya causa la constituye un acto jurídico ilícito penal, en cambio, dado que el acto también produce consecuencias patrimoniales y civiles, el contenido de dicha relación jurídica civil está determinado por las normas del Derecho Civil; por tanto, el enfoque civilista en los estudios sobre los mecanismos de RCVD resulta insoslayable.

Objetivo.

Demostrar la necesidad de modificación del marco normativo y del modelo judicial establecido en Cuba para la reparación civil de la víctima del delito, a fin de garantizar en mayor medida los derechos de la víctima previstos en la Resolución 40 /34 de 1985 de la ONU, la Constitución de 2019 y sus normas complementarias.

¹⁵¹ El trabajo investigativo más relevante sobre este tema consiste en el de la profesora de Derecho Penal Méndez López, Mirna Beatriz, *La responsabilidad jurídica civil de las personas naturales*. Tesis presentada en opción al grado científico de Doctor en Ciencias Jurídicas, Santiago de Cuba, 2010.

Método.

Se ha empleado como método de investigación científica el análisis exegético jurídico de las normas; en sus variantes del análisis gramatical, del análisis sistemático y del análisis lógico, recaído en el Código Penal, el Código Civil y la Ley de Procedimiento Penal.

Se trata en síntesis, de un método en el que partiendo de un sistema de conceptos y teorías (un modelo teórico), siguiendo luego procedimientos deductivos y de observación del texto de determinadas normas y su análisis dialéctico en relación con otros factores y condiciones económicas, sociales, políticas y otras, arribar a un diagnóstico sobre la calidad técnica de las normas e instituciones jurídicas, posibilitando identificar las deficiencias tanto de forma (gramaticales, de léxico) como de fondo (lagunas, colisiones, su pertinencia objetiva y subjetiva, etc.) y que pudieran ser causa de problemas en su interpretación y aplicación.¹⁵²

2. Desarrollo.

2.1. Los modelos en el ejercicio de la acción civil para la RCVD.

La concepción de la sociedad contemporánea es consustancial con la idea de la responsabilidad, así el ordenamiento jurídico es percibido a nivel de los sujetos como un conjunto de normas y mecanismos coercitivos establecidos por el Estado, que imponen ciertas responsabilidades y sanciones.

Todas las actividades sociales para el mejor cumplimiento de sus fines requieren de un adecuado régimen de responsabilidad, ya sean laborales, recreativas, deportivas, culturales, educativas, científicas, productivas y de prestación de servicios.

Al producirse una ruptura del ordenamiento jurídico sobre la responsabilidad penal es relevante que en la solución judicial se logre

¹⁵² Ver PAVÓ ACOSTA, Rolando, *La investigación científica del Derecho*, Río de Janeiro, Macae: AsM Editora, 2019, p.165, y Pavó Acosta, Rolando, *La calidad, pertinencia, eficacia y elaboración de las normas jurídicas. Teoría y metodología para su investigación científica*, Río de Janeiro, Macae: AsM Editora, 2019, pp. 130-145.

balancear las necesidades de la comunidad, de las víctimas y de los delincuentes, lo que conlleva a la aplicación de la denominada justicia restaurativa y fundamenta la necesidad de implantación de los métodos alternativos de solución de conflictos, en este caso, los acuerdos reparatorios sobre la RCVD, lo que sin dudas, entre otras tantas ventajas, debe contribuir a una mayor eficacia del derecho de la víctima a obtener una reparación civil integral, justa y oportuna y a rescatar la armonía social.¹⁵³

Una de las cuestiones más debatidas y decisivas en cuanto a la RCVD tiene que ver con la vía en la cual se debe ejercitar la acción civil indemnizatoria: los modelos normativos han sido clasificados en tres variantes: el modelo diferenciado, el modelo acumulativo y el modelo alternativo.

Según el modelo diferenciado, que es típico del sistema de Derecho del Common Law, la acción penal y civil, son independientes y deben ventilarse de manera separada en la jurisdicción penal y civil respectivamente, lo cual se ha fundamentado en el criterio de la distinción que existe entre el interés público y el privado.

En el modelo acumulativo, que tiene una presencia más generalizada en los países pertenecientes al sistema de Derecho romano francés, el ejercicio la acción penal y la acción civil se concentran en una misma jurisdicción y en un mismo proceso, es decir, en el proceso penal.

Y en el modelo alternativo, la víctima puede escoger entre ejercitar la acción para la reparación de los daños en la jurisdicción de lo penal o en la jurisdicción de lo civil.

Un ejemplo de este último modelo es el de España, donde de conformidad con lo establecido en artículo 108 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal (LECr), se dispone que el Ministerio Fiscal ejercitará la acción civil juntamente con la penal, pero el ofendido o víctima puede renunciar expresamente a su derecho de restitución, reparación o

indemnización, en cuyo caso el Ministerio Fiscal se limitará a pedir la pena aplicable para el castigo del culpable por el delito o falta cometidos¹⁵⁴ o podrá optar por exigir la responsabilidad civil junto a la penal o solo ante la Jurisdicción Civil (artículo del 109 Código Penal).¹⁵⁵

La Resolución 40/34 de la Asamblea General de ONU, en sus apartados 5 y 7, recomienda a los Estados a establecer y reforzar, cuando sea necesario, mecanismos judiciales y administrativos que permitan a las víctimas obtener reparación mediante procedimientos oficiales u oficiosos que sean expeditos, justos, poco costosos y accesibles, incluidos la mediación, el arbitraje y las prácticas de justicia consuetudinaria o autóctonas, a fin de facilitar la conciliación y la reparación en favor de las víctimas.¹⁵⁶

Pero independientemente del modelo que se escoja, lo más importante resulta el que se garantice la realización del principio de la reparación integral de la víctima; tal principio conocido también en su expresión latina *restitutio in integrum*, exige el logro de la más perfecta equivalencia entre los daños sufridos y la reparación obtenida por la víctima o del perjudicado, de tal manera que éste quede colocado en una situación lo más parecida posible a aquella en la que se encontraría si el hecho dañoso no hubiera tenido lugar.

2.2. El modelo cubano.

En el caso cubano, puede decirse que se ha acogido al modelo acumulativo, aunque como se verá más adelante en la exposición, esto no ha ocurrido en puridad, pues han existido etapas en las cuales se han asumido también rasgos, propios de otros modelos y ha podido visualizarse un modelo mixto.

¹⁵⁴ Actualmente delitos y delitos leves.

¹⁵⁵ OCHOA CASTELEIRO, Ana, La indemnización de la víctima en el proceso penal español y la nueva directiva de la UE, Conferencia *L'immane concretezza della vittima: "buone pratiche" e sviluppi normativi alla luce della Direttiva 2012/29/UE* in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato. Universidad de Bolonia, 12 de abril de 2013, p.3.

¹⁵⁶ ONU, Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder, adoptada por Resolución 40/34, 29 de noviembre de 1985, de la Asamblea General de la ONU.

¹⁵³ DANDURAND, Yvon y GRIFFITHS, Curt T., *Manual sobre programas de justicia restaurativa*, Nueva York, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), 2006, pp.6-9.

A este respecto el Código Penal cubano de 1987 regulaba en su artículo 70.1 que:

El responsable penalmente lo es también civilmente por los daños y perjuicios causados por el delito. El tribunal que conoce del delito declara la responsabilidad civil y su extensión aplicando las normas correspondientes de la legislación civil y, además, ejecuta directamente la obligación de restituir la cosa, el reparar el daño moral y adopta las medidas necesarias para que el inmueble sea desocupado y restituido al organismo que corresponda...¹⁵⁷

Pero este precepto admitía la excepción de que en los casos en que no fuera posible determinar la cuantía de la reparación civil al momento de celebración del juicio penal - como sucede con frecuencia con los lesionados en accidentes de tránsito, debido a la demora en su curación - el Tribunal Penal dispondría en la sentencia que queda expedita la vía del proceso civil para imponer dicha responsabilidad.

Esta cuestión quedaba regulada de manera más precisa en la derogada Ley de Procedimiento Penal, que en su artículo 275 establecía que la acción para reclamar la reparación civil derivada del delito (en lo adelante la RCDD) se ejercitara conjuntamente con la penal, excepto en el caso en que existiera un lesionado respecto del cual la sanidad estuviere pendiente de atestarse, en cuyo caso el Tribunal continuaría la tramitación del juicio hasta dictar sentencia, en la que, sin hacer pronunciamiento sobre la responsabilidad civil, instruiría al perjudicado para que luego ejercite la acción correspondiente ante el Tribunal civil competente.¹⁵⁸

El aludido precepto fue objeto de desarrollo reglamentario mediante el Dictamen 79 de 1979 y la Instrucción 104 de 1982,¹⁵⁹ modificada luego por el Acuerdo 3 de 13 de

enero de 1987, quedando establecido que los tribunales no darían curso al ejercicio conjunto de la acción civil, cuando existiera un lesionado respecto del cual la sanidad estuviere pendiente de atestarse; en cuyo caso se continuaría la tramitación del juicio hasta dictar sentencia, en la que sin hacer pronunciamiento sobre la responsabilidad civil, se instruiría al perjudicado para que en el momento procesal oportuno ejercite la acción civil correspondiente ante el tribunal.¹⁶⁰

Dicha solución - en la se visualiza la impronta del modelo diferenciado- tal vez no fuera del todo perjudicial para la víctima que, aunque enfrente un nuevo proceso judicial; sería un proceso civil especial, caracterizado por la brevedad, el impulso de oficio, la función tuitiva del juez, en el que la víctima disfrutaría de ciertas ventajas como que el juez está facultado para acordar de oficio las medidas necesarias para evitar cualquier posible inferioridad de esta parte en el proceso, y restablecer en su interés la equidad procesal.

Y, por otro lado, el empleo de la vía del proceso civil favorecería a la víctima, en un primer sentido, porque en la vía civil se prevé que se convoque a las partes para una posible conciliación, lo que crearía un espacio para la concertación de un acuerdo reparatorio y por otro lado, también se beneficiarían los intereses de la víctima, a la vista de los problemas que hoy implica fijar la cuantía y alcances de responsabilidad civil, de manera justa y equilibrada por el juez penal, y enfrentar las dificultades probatorias que implican tales cuestiones.

Existen autores que han estimado que debe, "de inmediato, autorizarse a la víctima o perjudicado a poder optar, respecto a su reclamación de indemnización, por la vía penal o por la vía civil."¹⁶¹

El artículo 102 del CP de 2022 contiene una regulación similar a la del derogado CP de 1987, al ordenar que el juez penal, en la sentencia mediante la cual imponga una

¹⁵⁷ Ley 62, Código Penal, de 29 de septiembre de 1987, G.O. Especial n. 3 de 30 de diciembre de 1987 (Derogada).

¹⁵⁸ Ley 5, De Procedimiento Penal, G.O. Ordinaria n.37, 26 de agosto de 1977 (Derogada).

¹⁵⁹ Instrucción 104, de 16 de febrero de 1982, del Consejo de Gobierno del Tribunal Supremo Popular, *Boletín del Tribunal Supremo Popular*, Edición Extraordinaria, 1982, pp. 38- 41.

¹⁶⁰ SÉFER ZÁRATE, Ismael, *Recopilación de instrucciones del Tribunal Supremo Popular (1974-2005)*, Edición Electrónica, La Habana, Tribunal Supremo Popular, 2006, p.157.

¹⁶¹ SÉFER ZÁRATE, Ismael, *Recopilación de instrucciones... op cit.*

sanción al acusado, también se pronuncie sobre la cuantía de la responsabilidad civil derivada del delito cometido y luego ordena que la víctima acuda a la Caja de Resarcimientos para hacer efectivo el cobro de la reparación monetaria.¹⁶²

2.3. Las transformaciones en el modelo a partir de la Constitución y la nueva LPP.

La Constitución cubana de 2019, por sus artículos 92 al 94, introdujo notables cambios en el proceso penal, entre los más significativos destacan: el derecho de las personas, a disfrutar de protección para el ejercicio de sus derechos a través del acceso a la justicia, a obtener reparación por los daños materiales y morales e indemnización por los perjuicios que reciba, que de resultar víctima y el derecho a resolver sus controversias utilizando métodos alternos de solución de conflictos.¹⁶³

En consonancia con la Constitución, la LPP de 2021 también implanta relevantes transformaciones en el proceso penal, la primera se introduce por el artículo 438.1, al regular que el fiscal ejercita la acción civil derivada del delito conjuntamente con la acción penal, salvo algunas excepciones previstas en la propia ley, como cuando la víctima o el perjudicado:

- a) Haya sido resarcido mediante acuerdo reparatorio por el imputado o tercero civilmente responsable;
- c) Ejercite la acción penal, constituido como acusador particular o privado, en los casos que establece esta Ley;
- d) Se erija como actor civil independiente en el propio proceso penal;
- e) preserve el ejercicio de la acción civil para ejercitarla posteriormente.

Otra de las innovaciones importantes se aprecia en el artículo 439.1 de la LPP por el cual se dispone que el acuerdo reparatorio al que se refiere el artículo 438 consiste en la transacción o negociación, directamente o mediante la intervención de mediadores

elegidos por los intervinientes, entre la víctima o el perjudicado y los presuntamente responsables.

También en sus artículos 138 al 142 establece entre los derechos de la víctima en el proceso penal, la posibilidad de constituirse como parte, que constituidos como parte, la víctima o el perjudicado ejercen, además, los derechos siguientes:

c) ser notificados de las resoluciones que se dicten e interponer los recursos correspondientes;

e) adherirse a la pretensión resarcitoria presentada por el fiscal o ejercer la acción civil de forma independiente en el mismo proceso penal.

Y en relación con el citado artículo 102 del CP de 2022 plantea un notable cambio de dirección, que trasciende hacia el mecanismo para hacer efectiva la RCVD al regular en su artículo 443.1 que:

Quando exista un lesionado respecto del cual la sanidad estuviera pendiente de atestar, si es posible determinar la calificación del delito, se formulan conclusiones provisionales acusatorias y se reserva el ejercicio de la responsabilidad civil para que la víctima o el perjudicado la ejercite posteriormente; el tribunal continúa la tramitación del juicio hasta dictar sentencia, en la que, sin hacer pronunciamiento sobre la forma y cuantía de la responsabilidad civil, instruye a la víctima para que en su momento establezca la reclamación como cuestión incidental ante el propio tribunal que resolvió el asunto.¹⁶⁴

Efectivamente, el CP de 2022 y la LPP de 2021 imponen un reforzamiento del modelo acumulativo, cerrando casi completamente el paso a una posible competencia del juez civil en materia de RCDD.

¹⁶² Ley 151, Código Penal, de 15 de mayo de 2022, G.O. Ordinaria, n. 93, 1ro de septiembre de 2022.

¹⁶³ Constitución de la República de Cuba, G.O. Especial, n. 5, 10 de abril de 2019.

¹⁶⁴ Ley 143, Del Proceso Penal, GOO, n. 140, 7 de diciembre de 2021.

3. Resultados.

La RCVD, vista desde la perspectiva civilista, queda enmarcada dentro de la responsabilidad jurídica civil por actos jurídicos ilícitos y por tanto, forzosamente sometida a categorías jurídicas como: los presupuestos jurídicos de la exigibilidad de la responsabilidad jurídica civil: al acto ilícito, el daño, la relación de causalidad entre el acto y el daño, la culpabilidad y la imputabilidad (incluso distinguiendo las variaciones que tales presupuestos sufren desde las dos posiciones teóricas principales: las teorías subjetivas o espiritualistas y las teorías objetivas o del riesgo); las funciones del Derecho Daños (demarcatoria, compensatoria, distributiva, de satisfacción y preventiva)¹⁶⁵; los principios del Derecho de Daños (de la reparación integral, de la apreciación objetiva o concreta de la medida de la reparación, de la valoración del daño resarcible y el principio procesal de congruencia como límite a la medida de la reparación).

Se trata al final, de colocar a la víctima en una situación similar a la que tenía antes de sufrir el evento dañoso (principio de la reparación integral).

Múltiples han sido las dificultades que han estado obstaculizado que tal propósito sea alcanzado de manera aceptable, con mayor o menor acento en unos y otros países.

En el caso de Cuba, las demoras en la RCVD, se asocian a la inacción o acciones inefectivas de los jueces y de la Caja de Resarcimientos en la ejecución de las sentencias, la insuficiente disponibilidad de fondos estatales y deficiencias normativas de distinto orden, vinculadas al régimen de remisiones normativas a que se somete la RCVD.

Al análisis de varios de esos problemas o desafíos se ha dedicado ya un trabajo anterior,¹⁶⁶ y por tanto, la presente exposición se centrará en el examen de los problemas específicos que derivan de la ya mencionada remisión normativa.

Efectivamente, el legislador a través del ya citado artículo 102 del CP de 2022, deposita en los jueces penales la alta responsabilidad de resolver judicialmente sobre la RCVD, y lo hace ordenándoles a tales jueces que al resolver sobre la responsabilidad civil derivada del delito apliquen las reglas del Código Civil de 1987.

Pero acontece que en varios segmentos del tema la doctrina civilista suele reenviar a los intérpretes del CC a que para ello regresen al Código Penal (como sucede, por ejemplo, en el tema de las circunstancias eximentes de la responsabilidad) y en algunos de tales reenvíos se hacen evidentes las antinomias entre el CC y el CP.

Sobre estas cuestiones el ilustre Díez Picazo realiza una observación atinente “Es discutido si la jurisdicción civil puede aplicar las normas del Código Penal relativas a la responsabilidad civil nacidas de los delitos y faltas personales;¹⁶⁷ pero con mayor razón entonces resultaría cuestionable que en la jurisdicción penal se puedan aplicar las reglas del Código Penal a la RCVD, después que el propio Código Penal le ordenara a los jueces penales que apliquen las reglas del Código Civil.

Tal remisión normativa crea un primer desafío para estos jueces que no están especializados en materia de Derecho Civil, y todavía mucho menos en el régimen de la responsabilidad jurídica civil o el Derecho de Daños, materia que como se ha ilustrado en párrafos anteriores incursiona en instituciones jurídicas de elevada complejidad teórica y acerca de las cuales se ha generado una doctrina que no solo es amplia, sino diversa y en muchos puntos, contradictoria.

Por otro lado, como se verá a continuación, en ello concurre la concepción limitada y deficiente, que sobre la responsabilidad civil por daños desarrolla el vigente CC de 1987, lo cual se asocia también a la evidente desactualización del CC a la luz de las transformaciones socioeconómicas y las reformas jurídicas recientes en Cuba.

¹⁶⁵ DÍEZ-PICAZO Y PONCE DE LEÓN, Luís, *Derecho de Daños*, Madrid, Civitas, 1999, pp. 41-46.

¹⁶⁶ PAVÓ ACOSTA, Rolando, “La reparación civil de las víctimas de delitos; ocho décadas de experiencia de la Caja de Resarcimientos,” *Ubi societas Ibi Ius*, Chihuahua, a. 5, v. 8, abril de 2018, pp. 13-67.

¹⁶⁷ DIEZ PICAZO Y PONCE DE LEÓN, Luís, *Sistema de Derecho Civil*, 4ta edición, Madrid, Tecnos, 1984, vol. II, p. 643.

4. Discusión.

4.1. En torno al contenido de la responsabilidad civil derivada del delito.

A este respecto el CC en su artículo 86 expresa que la indemnización de los perjuicios comprende:

a) En caso de muerte y en el supuesto de encontrarse la víctima sujeta al pago de una obligación de dar alimentos, una prestación en dinero calculada en función de las necesidades del alimentista durante el tiempo de vigencia de dicha obligación, después de descontar las prestaciones que debe satisfacer la seguridad social.

En este primer supuesto, se aplica lo que en doctrina se ha llamado responsabilidad civil de rebote. Siguiendo la dicción de este precepto, se advierten varias lagunas normativas:

1) La inexistencia de pronunciamiento acerca de los casos en que hubiese estado en curso alguna demanda de alimentos contra la víctima que ha fallecido y aun no se hubiera dictado sentencia,

2) Nada se dispone en cuanto a la obligación de pagar a los herederos de la víctima una cantidad de dinero que compense la pérdida económica que deriva de la muerte de dicha víctima ocasionada por el delito.

A nivel internacional la polémica no se centra en si hay o no que pagar por el precio de privar de la vida de una persona, pues en a través de la historia del Derecho ha existido consenso en que procede hacerlo.

El debate se enfoca más bien en el quantum, sobre ello persiste la discusión sobre si debe hacerse la valoración del daño a partir de criterios jurisprudenciales o fijados legalmente en tablas de baremación, en esta última dirección se advierten experiencias notables en los países europeos, tanto a través de directivas comunitarias como en sus leyes nacionales; los mayores avances se han producido en materia de accidentes de tránsito donde se han establecido baremos obligatorios,¹⁶⁸ los que pueden utilizarse como

guía para otros casos, aunque no con carácter obligatorio.

El artículo 86 del CC, incluye un segundo supuesto, que establece:

b) En caso de daño a la integridad corporal y en el supuesto de que el lesionado pierda total o parcialmente su capacidad para el trabajo remunerado, o si sus necesidades aumentan o sus perspectivas en el futuro disminuyen, una prestación en dinero que compense la pérdida o la disminución de sus ingresos salariales, después de descontar, también, las prestaciones que debe satisfacer la seguridad social.

Aquí cabe apreciar varias lagunas: 1) La primera es que el precepto solo se refiere a los daños a la integridad corporal, cuyo sinónimo es: corpóreo, orgánico, físico, material,¹⁶⁹ por tanto, no se incluye aquí al daño a la integridad psíquica.

Ésta constituye una omisión demasiado relevante, dada la frecuencia con la cual el daño psíquico suele ser precisamente la secuela de delitos como las tentativas de homicidio y de asesinato, los ataques sexuales, las lesiones graves derivadas de accidentes viales, de intervenciones quirúrgicas y de accidentes industriales.

Se reitera aquí que, "Tradicionalmente el Derecho Penal ha prestado atención a las lesiones físicas de las víctimas pero ha hecho caso omiso a las lesiones psíquicas."¹⁷⁰ En tal sentido resulta oportuno traer a colación la ya citada Resolución 40/34 de 1985 de la Asamblea de la ONU, en sus Apartados A-1 y A-3, cuando define como víctima a las personas que, individual o colectivamente, hayan sufrido daños, inclusive lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de los derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que violen la legislación penal vigente, incluyendo también bajo la definición de víctima a los familiares o personas a cargo

¹⁶⁸ DÍEZ-PICAZO Y PONCE DE LEÓN, Luís, *Derecho de Daños,...cit*, pp. 131-133.

¹⁶⁹ *Diccionario de sinónimos y antónimos*, (Sainz de Robles, Federico Carlos), Tomo I, La Habana, José Martí- Biblioteca Familiar, 2006, p. 236, "Corporal."

¹⁷⁰ ECHEBURÚA, Enrique, DEL CORRAL, Paz, AMOR, Pedro Javier, "Evaluación del daño psicológico en las víctimas de delitos violentos," *Psicothema*, San Sebastián, vol. 14, 2002, p. 139.

que tengan relación inmediata con la víctima directa y a las personas que hayan sufrido daños al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización.¹⁷¹

Otra laguna apreciable en el comentado artículo 86-b) del CC, es que al referirse a “una prestación en dinero que compense la pérdida o la disminución de sus ingresos salariales,” omite referirse al caso en que los ingresos que hubiera estado recibiendo la víctima, que constituyen su medio de vida, no fueran salariales al ser un trabajador por cuenta propia, un socio de una cooperativa tanto agropecuaria como no agropecuaria, o un socio de una mediana, pequeña o micro empresa (MIPYME), en cuyos casos no reciben salarios sino anticipos, utilidades y amortizaciones por los bienes aportados.

La misma observación cabe realizar en el artículo 86-ch) en cuanto a que la RCDD comprende también el importe del salario correspondiente a los días dejados de trabajar por la víctima.

El artículo 86-c), expresa que la responsabilidad civil comprende gastos de curación, que tiene como sinónimos a: alivio, tratamiento, régimen, salud, medicación, pero esta fuente también dice que curar-se equivale a remediar, sanar, convalecer y recobrar la salud.¹⁷²

Aquí la laguna normativa reside en que no parece incluir los gastos de rehabilitación, cuestión que guarda relación no solo con el daño personal sino también con la noción de lucro cesante, daños futuros y sobrevenidos.

O sea, una persona que sufre daños físicos puede declararse que estar curada, pero aun necesitar una rehabilitación, situación muy frecuente en las víctimas de accidentes viales e industriales y en las víctimas de lesiones graves.

De la noción de daños, de la definición de salud que defiende la OMS, como bienestar físico y psíquico, se puede arribar a que, en el caso de daños físicos y psíquicos, la RCVD, debe

ser suficiente como para restituirle a la víctima el estado de la salud que poseía al momento de la actuación dañosa realizada por el agresor.

En este mismo ámbito regulatorio, es notoria la falta de previsión legal o reserva legal acerca de la inclusión dentro del contenido de la responsabilidad civil a la pérdida de un órgano o la disminución en la función que de manera natural debe desempeñar ese órgano, la secuela funcional o la fealdad.

Resulta indiscutible que de tales pérdidas se derivan también daños patrimoniales para sus causahabientes, y por tales razones están incluidas en los Códigos Civiles de otros países, con el fundamento de que afectan al proyecto de vida del lesionado y de sus herederos.

De lo que se colige el desafío de sumar este tipo de pérdidas dentro de la RCVD, pues afectan las capacidades de la persona para realizar actividades económicas, sociales, artísticas, deportivas y su bienestar en general.

En este sentido vale la pena traer a colación, a modo de ejemplo, lo regulado por el Código de Argentina:

Artículo 1738.- Indemnización. La indemnización comprende la pérdida o disminución del patrimonio de la víctima, el lucro cesante en el beneficio económico esperado de acuerdo a la probabilidad objetiva de su obtención y la pérdida de chances. Incluye especialmente las consecuencias de la violación de los derechos personalísimos de la víctima, de su integridad personal, su salud psicofísica, sus afecciones espirituales legítimas y las que resultan de la interferencia en su proyecto de vida.¹⁷³

De lo que resulta a su vez otro desafío, el problema de la cuantificación de este tipo de pérdidas por parte de los jueces. Existen países que resuelven el asunto por vía jurisprudencial; pero en la Comunidad Europea han establecido tablas o baremos, en la búsqueda de mayores niveles de seguridad jurídica.

¹⁷¹ Declaración sobre los principios fundamentales de justicia... *op cit.*

¹⁷² *Diccionario de sinónimos y antónimos...* cit., p. 52, “Curación.”

¹⁷³ Código Civil y Comercial de la Nación, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Infojus, 2014.

El artículo 86-d) se refiere a que también integran el contenido de la RCDD otros ingresos o beneficios dejados de percibir por la víctima.

Como puede visualizarse se trata de una expresión muy genérica y que puede abarcar a muchos supuestos ampliamente fundamentados en la doctrina como: además del lucro cesante, el daño futuro, el daño sobrevenido, la pérdida de chances, figuras que con elevada frecuencia están presentes en los eventos que afectan la integridad física o psíquica de las personas, como en los casos de accidentes viales e industriales; pero tales figuras al no estar expresamente aludidas en el CC, los jueces a penas se pronuncian sobre ello.

El artículo 102.2 del CP dispone que, el tribunal que conoce del delito declare la responsabilidad civil y su extensión aplicando las normas correspondientes de la legislación civil y, además, ejecuta directamente la obligación de restituir la cosa y de reparar el daño moral.

Pero en sentido contrario parece pronunciarse el CC cuando dispone en su artículo 88 que, la reparación del daño moral comprende la satisfacción al ofendido mediante la retractación pública del ofensor.

La interpretación que se ha impuesto de este último precepto entre los jueces es que el CC excluye la posibilidad de un resarcimiento patrimonial por esta especie de daño, posición cuestionable, pues el propio CC regula en su artículo 38 que la violación de los derechos inherentes a la personalidad consagrados en la Constitución, que afecte al patrimonio o al honor de su titular (o sea que produzca daño moral objetivo), confiere a éste o a sus causahabientes la facultad de exigir:

- a) el cese inmediato de la violación o la eliminación de sus efectos, de ser posible;
- b) la retractación por parte del ofensor; y
- c) la reparación de los daños y perjuicios causados.

Aquí resulta más evidente que el CC está reconociendo la obligación de resarcir a la víctima, y la pertinencia de la reclamación sobre la reparación de daños causados por

actos que afecten los derechos inherentes a la personalidad consagrados en la Constitución, (a la libertad, la dignidad, a la vida, la integridad física y moral, a la intimidad personal y familiar, su propia imagen y voz, su honor e identidad personal (artículos 40, 46 y 48), de lo que resulta evidente la antinomia entre los citados artículos 88 y 38 del CC.

Y es que el daño moral constituye indiscutiblemente uno de los componentes más importantes del contenido de la responsabilidad civil y todavía con mayor fundamento en el caso de la responsabilidad ex delicto, si se piensa en la justicia restaurativa, cual acontece en los ilícitos penales en los que puede estar presente tanto el daño moral objetivo como subjetivo, como suele acontecer en la agresión sexual, abuso sexual, acoso y ultraje sexual, en los delitos contra el honor (difamación, calumnia, injuria), amenaza, coacción, estupro, incesto, corrupción de personas menores de edad, etc.

Pero evidentemente no podría lograrse la integral RCVD sino se accede a reparar patrimonialmente a la víctima por concepto de daño moral, en tal sentido se debe coincidir con todos los que estiman necesaria la reparación patrimonial o monetaria del perjudicado, como formula el profesor Rodríguez Corría, aunque tal resarcimiento no cumpliría un fin reparatorio sino compensatorio, "La suma entregada al perjudicado contribuye a la adquisición de bienes morales, tranquilidad de ánimo, opciones placenteras, etc."¹⁷⁴

De aceptarse esta propuesta surgiría otro problema, que reside en las discrepancias para fijar la cuantía del daño moral, precisamente por su aludido fin compensatorio.

4.2. Los sujetos de la relación jurídica civil generada con motivo del delito.

Sobre el controvertido problema de la minoridad en el delito, en relación con la responsabilidad civil, pervive una evidente antinomia entre el CP y el CC.

Para el CP la edad para ser considerado responsable de un delito es de 16 años, sin

¹⁷⁴ RODRÍGUEZ CORRÍA, Reinerio, Comentario al artículo 88, en Pérez Gallardo, Leonardo B, *Comentarios al Código Civil Cubano*, Tomo I, vol. III, La Habana, Félix Varela, 2014., p. 71.

embargo, para el CC la edad en la cual se adquiere la capacidad civil plena es de 18 años.

Y no se trata simplemente de una magnitud medida en años, sino de que de esa cifra depende la capacidad jurídica civil, acerca de la cual las sentencias civiles coinciden en calificarla con expresiones como “aptitud para ser titular de derechos, deberes y obligaciones,” “la posibilidad de que un sujeto influya en su propia situación jurídica con su voluntad,” “el umbral que presupone el alcance de la madurez de su voluntad,” etc.¹⁷⁵

En la RCVD, en el caso de delitos cometidos por adolescentes entre 16 y los 18 años, el juez penal se ha decantado por no aplicar las normas del CC, como mandata el CP en el su artículo 102, y en consecuencia, con esa edad de 16 le imponen también la obligación de la RCVD.

Independientemente de que el fundamento de los jueces penales para asumir esta posición resulte loable como el evitar la impunidad y el no dejar sin protección a las víctimas de delitos, pero tal actuación resulta muy discutible porque lo más ajustado a Ley sería acudir a las reglas del artículo 90.1 del CC sobre la responsabilidad civil por hechos ajenos que implican trasladar la responsabilidad civil del causante directo del daño hacia terceras personas responsables (por ejemplo, hacia a los padres o tutores en el caso de daños causados por menores de edad).

Aunque esta solución tampoco está exenta de dificultades, dada la frecuencia con que los padres de menores de edad están divorciados o separados y entonces se plantea el problema si deben ser declarados civilmente responsables ambos padres o uno solo, principalmente el que tenga la custodia, lo que se complica todavía más en los casos de custodia compartida.

Las opiniones en la doctrina y las posiciones jurisprudenciales no han sido coincidentes.

En los casos de posible pluralidad de autores de los daños derivados de un delito, en

¹⁷⁵ PÉREZ GALLARDO, Leonardo B., *Código Civil de la República de Cuba, Ley 59 de 1987 (Anotado y Concordado)*, La Habana, Ediciones ONBC, 2017, pp. 47-50.

este punto se reitera la existencia de notables diferencias entre el CP y el CC al regular la responsabilidad civil¹⁷⁶, aquí cabe hacer notar la antinomia consistente en que el CP se enfoca en los calificados como autores del delito y no en las otras personas que pudieran haber tenido otras formas de participación o contribución a que el hecho se produzca.

El CC sostiene un criterio más amplio, en el sentido de que permite hacer recaer tal obligación sobre cualquier sujeto que por alguna acción u omisión hubiera contribuido al resultado dañoso.

Esta posición del CC resulta más favorable a la víctima, sobre todo en los casos de que de elevado valor a indemnizar.

Sirva el ejemplo del sujeto que intencionalmente causa el incendio de una discoteca y resultan varios heridos, en consecuencia, el juez penal sanciona a prisión al autor y le impone como RCVD una indemnización millonaria, que el sancionado solo pagaría con sus ingresos en más de 20 años o que nunca llegaría a abonar.

Pero si el juez aplicara las normas del CC pudiera encontrar responsables también a la Administración Municipal y a otras entidades que sin observar los reglamentos y omitiendo acciones para su cumplimiento, aprobaron el proyecto del local y otorgaron la licencia para su explotación con insuficientes salidas de emergencia y o que nunca inspeccionaron el sitio para comprobar que hubieran adquirido la cantidad y los extintores adecuados, o al proveedor de los extintores que no los entregó al dueño del local de acuerdo con los tipos, cantidades y especificaciones de calidad requeridos.

Otra regla importante del CC, aplicable cuando exista pluralidad de sujetos responsables civilmente, está fijada en el artículo 87, de que respecto al daño material y a la indemnización de los perjuicios, se observan las siguientes reglas:

a) si son varios los responsables, se señala la cuota por la que cada uno debe responder

¹⁷⁶ DÍEZ-PICAZO Y PONCE DE LEÓN, Luis, *Derecho de Daños, op cit.*, pp. 282 y 283.

atendiendo al grado de participación en el acto ilícito:

b) la obligación es solidaria entre los diversos responsables.

En este sentido, con reiterada frecuencia suelen dictarse sentencias enunciado que, "...se sanciona a los acusados a resarcir la RCDD de forma solidaria y mancomunada...".

Tal pronunciamiento no es atinado, pues lo que parece decir esta regla del CC, salvando la aparente antinomia entre los dos preceptos - dado que habla de mancomunidad y de solidaridad en el cumplimiento de la obligación-, es que, cuando sean varios los sancionados penalmente, el juez fije cuotas de responsabilidad (No que fraccione el débito) y al mismo tiempo disponer que la deuda total sea satisfecha de manera solidaria; independientemente de que, si alguno de los sancionados efectuara el pago completo de lo dispuesto como RCDD, tendría derecho a una posterior acción civil de cobro contra los demás sancionados.

En cuanto a la RCDD cuando la obligación recae en personas jurídicas, el CC establece en su artículo 95.1 que las personas jurídicas están obligadas a reparar los daños y perjuicios causados a otros por actos ilícitos cometidos por sus dirigentes, funcionarios y demás trabajadores en el ejercicio de sus funciones, sin perjuicio del derecho que les asiste de repetir contra el culpable, y que si el acto ilícito constituye delito y es cometido por los dirigentes, funcionarios o demás trabajadores en el indebido ejercicio de sus funciones, la persona jurídica responde subsidiariamente.¹⁷⁷

Una regla algo similar se incluye en el artículo 96.1. de que toda persona que sufra daño o perjuicio causado indebidamente por funcionarios o agentes del Estado con motivo del ejercicio de las funciones propias de sus cargos, tiene derecho a reclamar y obtener la correspondiente reparación o indemnización, pero agrega que la reclamación referida tiene como presupuesto que el acto ejecutado haya sido declarado ilícito por la autoridad estatal superior correspondiente.

Estos casos también se ubican dentro de lo que la doctrina civilista clásica, denomina como: responsabilidad por daños producidos por sujeto ajeno y la solución que plantean los Códigos Civiles consiste en que la persona jurídica o el patrón responda civilmente por los daños producidos por actos ilícitos de sus empleados, incluyendo en caso de delitos.

De estos preceptos cabe subrayar el empleo de frases demasiado abiertas o ambiguas como: "daño causado en el indebido ejercicio de sus funciones", "daño causado indebidamente", aquí se generan varios problemas interpretativos a partir de la omisión normativa en torno a lo que se considera como indebido ejercicio de sus funciones, y acerca de la autoridad que decide sobre si esta circunstancia está presente en un caso concreto.

El efecto que ha estado generando esta deficiencia normativa del CC, al igual que la referida en el artículo 95-2) de que para que la reclamación proceda se exige como presupuesto que el acto ejecutado haya sido declarado ilícito por la autoridad estatal superior correspondiente, es el angostamiento del camino para hacer eficaz el derecho de acceso a la justicia, y el de obtener la justa y oportuna reparación, consagrados por la Constitución.

En relación con este aspecto, de acuerdo al CP en su artículo 103, son terceros civilmente responsables, con independencia de los que lo sean penalmente: b) las entidades estatales y no estatales y sus directivos; por los daños y perjuicios derivados de los hechos delictivos cometidos por sus funcionarios, empleados y trabajadores en el ejercicio de sus actividades e incumplen obligaciones con relación a la preservación de recursos financieros y materiales; y que el tercero civilmente responsable declarado está obligado a satisfacer las cuantías correspondientes a la reparación de los daños materiales y las indemnizaciones de los perjuicios económicos fijados en la sentencia, en defecto del pago por el sancionado.

Aquí cabe la interrogante acerca de a qué se refiere esta obligación de las entidades de responder civilmente ante la víctima, de manera supletoria, cuando expresa la frase "en defecto del pago por el sancionado", ¿A la

¹⁷⁷ Ley 59, Código Civil cubano, 16 de julio de 1987.

imposibilidad o dificultad para cobrarle al causante del daño por emigración, desaparición, ausencia, presunción de muerte, muerte, insolvencia declarada judicialmente o por impagos ordinarios? ¿Tendría la víctima que probar alguna de estas circunstancias para poder lograr que el tribunal le exija la RCVD a la entidad como tercero civilmente responsable?

Esta regulación del CP resulta diferente a la contenida en el CC, en el ya comentado artículo 95, por el cual se obliga a la persona jurídica a que responda civilmente siempre que el daño sea causado por sus trabajadores en el ejercicio de sus funciones; es decir, el CC aquí estaría hablando más bien de una solidaridad y no de una subsidiariedad como lo hace el CP, de lo que resulta otra antinomia.

Sin embargo, en la indagación empírica de ámbito muy reducido, realizada a partir de entrevistas a varios de los funcionarios que se desempeñan en el Departamento de Revisiones Penales, en la Dirección de Justicia, de la Provincia Santiago de Cuba, refieren no haber visto nunca una sentencia en la cual se hubiera impuesto a favor de la víctima la responsabilidad subsidiaria de la persona jurídica,¹⁷⁸ lo que redundaría en menor protección a la víctima, pues no significa lo mismo poder exigirle la responsabilidad civil a una empresa transportista, que a uno de sus empleados en ocasión de un accidente en el cual resultó declarado culpable, pues suelen concurrir muchas circunstancias desfavorables para la víctima como la posible insolvencia patrimonial del acusado, la conducta evasiva en cuanto al pago de su obligación, asociada a su movilidad laboral y a otros factores.

También en cuanto a la RCDD, cuando ha de recaer en las personas jurídicas, cabe tomar en consideración que el CC regula en su artículo 104, que:

¹⁷⁸ En Cuba la publicación de las sentencias que se efectúa en el *Boletín del Tribunal Supremo Popular*, se hace solo de manera resumida, en cuyo texto se omite la sección que debiera contener el pronunciamiento sobre la responsabilidad civil derivada del delito, lo que deriva en una dificultad para investigar sobre este aspecto y de ahondar en la docencia sobre el tema.

Las actividades que generan riesgo son actos lícitos que por su propia naturaleza implican una posibilidad de producir daño o perjuicio, y establece también en el 105 que las personas dedicadas al transporte terrestre, marítimo o aéreo y los propietarios de las cargas, son solidariamente responsables por los daños y perjuicios causados por estas a las personas o bienes, dentro y fuera del medio de transporte, cuando dichas cargas, por su naturaleza, son peligrosas, nocivas o perjudiciales, o cuando, no siéndolo, resulten nocivas, peligrosas o perjudiciales al ponerse en contacto, cualquiera que sea la causa, con el medio circundante.

Aquí cabe observar que ceñir el alcance de lo que debe entenderse como actividades que generan riesgos, al transporte de sustancias peligrosas nocivas y perjudiciales, no resulta adecuado, si es que no se engloban este concepto a todas las actividades industriales, productivas y de servicios de naturaleza peligrosa y nociva.¹⁷⁹

Por lo general estas actividades, consideradas como que generan riesgo, son realizadas por personas jurídicas, entonces ¿Cómo debería procederse en el juicio penal, si por ejemplo un sujeto dedicado a la transportación de combustible, interviene en un accidente en el que ocurre el incendio de la carga y se produce la muerte y heridas a varias personas, es acusado de homicidio y lesiones; pero fuera absuelto por probarse que cumplió todas las normas de seguridad?

En este caso, habría que aplicar una interpretación casuística de las reglas del Código Civil, pues según la doctrina existen supuestos, como por ejemplo, en la explosión de máquinas industriales, en los cuales el juez debe atender a si ha concurrido la culpa del empresario,¹⁸⁰ requisito que no es exigible en otros casos para que se le aplique la responsabilidad civil.

Pero cabe remarcar que cuando se está ante la figura de las actividades que generan riesgo el CC se acoge a las teorías objetivas sobre la

¹⁷⁹ DIEZ-PICAZO, Luis, *Sistemas de Derecho Civil, op cit.*, p. 653.

¹⁸⁰ *Ibidem*, p.654.

responsabilidad civil y, por tanto, aunque el juez penal decidiera absolver al involucrado por no apreciar que hubo alguna forma de culpa, la remisión normativa al CC, obligaría a apreciar que procede imponer la RCVD por la razón antes apuntada de que tales actividades implican responsabilidad civil.

5. Conclusiones.

PRIMERA: La remisión normativa que realiza el CP cubano hacia el CC a la hora de pronunciarse el juez de lo penal acerca de la RCVD, enfrenta hoy múltiples dificultades, por una parte, están las numerosas antinomias entre ambos códigos, las cuales muchas veces devienen en irreconciliables, a ello se suman las abundantes lagunas, reenvíos y otras deficiencias técnicas en las reglas del CC, acentuadas por los cambios legales recientes que se han producido en la sociedad cubana.

SEGUNDA: Tales deficiencias en cuanto al contenido de la RCVD, provocan que se genere a menudo una infra compensación, pues apenas se satisface el principio de la reparación integral, y el derecho al acceso a la justicia, enunciados en la Constitución de 2019 y en la Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder, adoptada mediante la Resolución 40/34 de la ONU.

TERCERA: El modelo institucional establecido para la RCVD, no resulta idóneo para garantizar que la aludida reparación sea oportuna y justa, a causa de varios factores jurídicos: el mandato de que sea el juez penal el protagonista del mecanismo para tales fines supone una demanda de conocimientos profundos sobre Derecho Civil y Derecho de Daños; el mandato legal de que se ventile la RCVD en los propios trámites del proceso penal, como un incidente de éste, no constituye el espacio judicial adecuado para realizar con la debida calidad (la práctica y valoración de las pruebas de los daños, de la culpabilidad, del nexo causal, del cálculo de los daños, determinar las cuotas de participación en caso de pluralidad de autores, etc.).

6. Recomendaciones.

A la Asamblea Nacional del Poder Popular:

Debe modificarse el marco normativo relativo a la RCVD en cuanto a las siguientes cuestiones:

1. Elaborar y aprobar un nuevo Código Civil en el cual se perfeccionen las normas acerca del contenido de la responsabilidad civil, los sujetos y otros aspectos, de acuerdo con los instrumentos internacionales, los avances normativos a nivel internacional y con las tendencias en la doctrina del Derecho Civil, Penal y Procesal.

2. Modificar la LPP y el CP en el sentido de permitir a la víctima del delito optar por ejercer la acción para la RCVD en la vía del proceso penal o del proceso civil.

7. Fuentes de información

FUENTES DOCTRINALES

DANDURAND, Yvon y Griffiths, Curt T., Manual sobre programas de justicia restaurativa, Nueva York, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), 2006, https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Manual_sobre_programas_de_justicia_restaurativa.pdf

Diccionario de sinónimos y antónimos, (Sainz de Robles, Federico Carlos), Tomo I, La Habana, José Martí-Biblioteca Familiar, 2006.

DÍEZ PICAZO y Ponce de León, Luís, Sistema de Derecho Civil, 4ta edición, vol. II, Madrid, Tecnos, 1984.

DÍEZ-PICAZO y Ponce de León, Luís, Derecho de Daños, Madrid, Civitas, 1999.

ECHEBURÚA, Enrique, Del Corral, Paz, Amor, Pedro Javier, "Evaluación del daño psicológico en las víctimas de delitos violentos", Psicothema, San Sebastián, vol. 14, 2002, pp. 139-146.

GOITE PIERRE, Mayra, La responsabilidad penal de las personas jurídicas, Tesis de Doctorado en Ciencias Jurídicas, Ciudad de la Habana, 2002.

MÉNDEZ LÓPEZ, Mirna Beatriz, La responsabilidad jurídica civil de las personas naturales, Tesis de Doctorado en Ciencias Jurídicas, Santiago de Cuba, 2010.

OCHOA CASTELEIRO, Ana, La indemnización de la víctima en el proceso penal español y la nueva directiva de la UE, Conferencia L'immane concretezza della vittima: "buone pratiche" e sviluppi normativi alla luce della Direttiva 2012/29/UE in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato. Universidad de Bolonia, 12 de abril de 2013.

PAVÓ ACOSTA, Rolando, "La reparación civil de las víctimas de delitos; ocho décadas de experiencia de la Caja de Resarcimientos", Ubi societas Ibi Ius, Chihuahua, a. 5, v. 8, abril de 2018, pp. 13-67.

PAVÓ ACOSTA, Rolando, La investigación científica del Derecho, Río de Janeiro, Macae: AsM Editora, 2019.

PAVÓ ACOSTA, Rolando, La calidad, pertinencia, eficacia y elaboración de las normas jurídicas. Teoría y metodología para su investigación científica, Río de Janeiro, Macae: AsM Editora, 2019.

PÉREZ GALLARDO, Leonardo B., Código Civil de la República de Cuba, Ley 59 de 1987 (Anotado y Concordado), La Habana, Ediciones ONBC, 2017, pp. 47-50.

RODRIGUEZ CORRÍA, Reinerio, "Comentario al Artículo 88 del CC", en Pérez Gallardo, Leonardo B, Comentarios al Código Civil Cubano, Tomo I, Volumen III, La Habana, Félix Varela, 2014, pp. 63-75.

SÉFER ZARATE, Ismael, Recopilación de instrucciones del Tribunal Supremo Popular (1974-2005), Edición Electrónica, La Habana, Tribunal Supremo Popular, 2006.

FUENTES LEGALES.

Constitución de la República de Cuba, G.O. E., n. 5, 10 de abril de 2019.

Código Civil y Comercial de la Nación, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Infojus, 2014.

Ley 5, De Procedimiento Penal, G.O.O, n.37, 26 de agosto de 1977 (Derogada).

Ley 59, Código Civil cubano, 16 de julio de 1987.

Ley 62, Código Penal, G.O. Especial n. 3, de 30 de diciembre de 1987 (Derogada).

Ley 143, Del Proceso Penal, GOO, n. 140, 7 de diciembre de 2021.

Ley 151, Código Penal, G.O.O, n. 93, 1ro de septiembre de 2022.

Instrucción 104, de 16 de febrero de 1982, del Consejo de Gobierno del Tribunal Supremo Popular, Boletín del Tribunal Supremo Popular, La Habana, Edición Extraordinaria, 1982, pp. 38- 41.

ONU, Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder, Resolución 40/34, Asamblea General de la ONU, 29 de noviembre de 1985.

TRABAJO DECENTE Y CRECIMIENTO ECONÓMICO: PERCEPCIÓN

TRABAJADORES DE LOS CABOS

Decent Work And Economic Growth: Los Cabos Worker's Perception

LIZZETH AGUIRRE OSUNA,¹ LUIS JEFREY BARRAZA-SANDOVAL.²

SUMARIO I. Introducción. II. Objetivo e hipótesis. III. Método IV. Desarrollo. V. El Trabajo decente. VI. Indicadores del Trabajo Decente. VII. Calidad de Vida y Bienestar. VIII. Marco jurídico del trabajo decente en México. IX. Caracterización del crecimiento económico en Los Cabos. X. Resultados. XI. Discusión. XII. Conclusiones y Recomendaciones. XIII. Bibliografía.

KEYWORDS.

Decent work
Tourism Development
Sustainable Development
Goals
Youth
Quality of life

ABSTRACT.

The purpose of this article is to analyze working conditions based on the perception of workers between 18 and 30 years of age in Los Cabos, Baja California Sur, Mexico, within the framework of Sustainable Development Goal 8 of the 2030 Agenda, in terms of decent work. Quantitative and descriptive case study, a questionnaire was designed and validated by three experts. Respondents perceive that as a result of the economic growth in Los Cabos, there is significant progress in indicators towards decent work, although quality of life and well-being still need to improve.

PALABRAS CLAVE.

Trabajo decente
Desarrollo Turístico
Objetivos de Desarrollo
Sostenible
Jóvenes
Calidad de Vida

RESUMEN.

El artículo tiene como objeto analizar las condiciones laborales a partir de la percepción de los trabajadores de 18 a 30 años, en Los Cabos, Baja California Sur, México, en el marco del Objetivo de Desarrollo Sostenible 8, de la Agenda 2030, en materia de trabajo decente. Estudio de caso cuantitativo y descriptivo, se diseñó un cuestionario validado por tres expertos. Los encuestados perciben que como consecuencia del crecimiento económico que se presenta en Los Cabos, existen importantes progresos en los indicadores hacia el trabajo decente aunque todavía debe mejorar la calidad de vida y el bienestar.

Recibido: 22/06/2023

Aceptado: 15/09/2023

Como citar este artículo: AGUIRRE OSUNA, Lizzeth y BARRAZA SANDOVAL Luis Jeffrey, "Trabajo decente y crecimiento económico: percepción trabajadores de Los Cabos," en Ubi Societas Ibi Ius en Línea, México, Año II, vol. 2, Enero-Junio de 2024, pp. 100-119.



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License. <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/> This work is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License](http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).

¹ Profesora Investigadora en la Universidad Autónoma de Baja California Sur, México. Dra. en Ciencias Jurídicas. <https://orcid.org/0000-0003-1413-4854>. Correo: laguirre@uabcs.mx (**Autor de correspondencia**)

² Estudiante en la Universidad Autónoma de Occidente, México. Licenciado en Derecho y Ciencias Sociales. <https://orcid.org/0009-0006-5763-4591>. 19040788@uadeo.mx

1. Introducción.

La Agenda 2030, está constituida por 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, los cuales abarcan las tres dimensiones de la sostenibilidad: económica, social y medioambiental.

En el Objetivo 8 se destaca la importancia del trabajo decente, el cual permite alcanzar el desarrollo sostenible, ya que su finalidad es la promoción del desarrollo económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.¹⁸¹

El desarrollo sostenido abarca el derecho de las personas a participar en la riqueza generada, ser parte de una sociedad y vivir en un planeta limpio. Con respecto a los derechos humanos, es un derecho fundamental establecido en la constitución de los países que obliga a los gobiernos a garantizarlo.¹⁸²

De acuerdo a la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el objetivo 8 busca adicionalmente la promoción del crecimiento económico, sin embargo este debe ser sostenido, inclusivo, sostenible, el pleno empleo y productivo y el trabajo decente, lo cual se refuerza por metas específicas relativas a la protección social, erradicación del trabajo forzoso e infantil, el incremento de la productividad, la acción a favor del empleo de los jóvenes, la creación de pequeñas y medianas empresas y el desarrollo de las competencias.¹⁸³

El trabajo decente, de acuerdo a la OIT, resume las aspiraciones de los individuos en su vida laboral, lo que incluye el acceso a un empleo que genere un ingreso justo, seguridad en el lugar de trabajo, protección social, mejores perspectivas de desarrollo personal e integración social, libertad para expresar sus opiniones y organizarse,

¹⁸¹ Organización Internacional del Trabajo. Objetivos del Desarrollo Sostenible. OIT 2023, <https://www.ilo.org/global/topics/sdg-2030/lang-es/index.htm>

¹⁸² OJEDA-PÉREZ, Fabián, et al. "Desarrollo sostenible del trabajador a través del trabajo decente." *Sociedad y Economía*, Cali, n. 38, p. 89-104, Dic. 2019. <http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1657-63572019000300089&lng=en&nrm=iso>. <https://doi.org/10.25100/sye.v0i38.8026>.

¹⁸³ Op. Cit. 3.

igualdad de oportunidades y trato para todos, mujeres y hombres.¹⁸⁴

El crecimiento económico por sí solo no es suficiente para alcanzar una globalización justa y reducir la pobreza, es necesario empoderar a las personas a través del trabajo decente el cual se logra mediante los cuatro pilares del Programa de Trabajo Decente: creación de empleo, protección social, derechos laborales y diálogo social.¹⁸⁵

Se advierte por lo tanto, que el seguimiento de los progresos hacia el trabajo decente es fundamental, sin embargo, la naturaleza del Programa de Trabajo Decente, que combina el acceso a un empleo pleno y productivo con los derechos en el trabajo, la protección social y la promoción del diálogo social, hace que su medición sea compleja, por lo que la OIT recomienda a los Estados miembros que consideren establecer indicadores o estadísticas apropiadas, para supervisar y evaluar los progresos realizados.¹⁸⁶

Podemos decir que el trabajo decente es un concepto ético-jurídico y un marco integrador de los pilares del mandato constitucional de la OIT: la promoción del empleo, la protección de los derechos en el trabajo, la extensión de la protección social y el fomento del diálogo social, así como el respeto de la igualdad de oportunidades y trato tanto para mujeres y hombres.¹⁸⁷ Prestar la debida atención al trabajo decente puede resultar en un progreso económico duradero, lo que exige un mínimo de justicia social. Por lo que a fin de conjugar el desarrollo económico, los derechos en el trabajo y la protección social, la OIT propugna el logro de una justicia social para una globalización más equitativa.¹⁸⁸

¹⁸⁴ Organización Internacional del Trabajo. Trabajo Decente. OIT 2023, <https://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang-es/index.htm>

¹⁸⁵ Ídem.

¹⁸⁶ Organización Internacional del Trabajo. Measuring decent work. OIT 2023, <https://www.ilo.org/integration/themes/mdw/lang-es/index.htm>

¹⁸⁷ GIL Y GIL, J. L. "El trabajo decente como Objetivo de Desarrollo Sostenible," *Lex Social: Revista De Derechos Sociales*, 10(1), 140-183. 2020. <https://doi.org/10.46661/lexsocial.4539>

¹⁸⁸ Ídem.

Sin embargo, en la actualidad los jóvenes tienen tres veces más probabilidades que los adultos de estar desempleados, si bien esto obedece en parte a su limitada experiencia laboral, también existen barreras estructurales que les impiden incorporarse al mercado laboral.

Pero, una vez que los jóvenes ingresan al mercado laboral, no es raro que se enfrenten a una mala calidad de los empleos, con condiciones de trabajo precarias, falta de protección jurídica y social, y limitadas oportunidades de formación y de progresión profesional.¹⁸⁹

Por lo que surgen los siguientes cuestionamientos:

¿En qué consiste el trabajo decente?, ¿cuáles son los indicadores de trabajo decente en términos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible?, ¿cómo influye el trabajo en la calidad de vida y el bienestar?, ¿cómo se regula el trabajo en México?, ¿cómo ha sido el crecimiento económico en Los Cabos?, y desde la percepción de los trabajadores jóvenes ¿las condiciones laborales en el Municipio de Los Cabos, derivadas de su crecimiento económico, cumplen con los indicadores de trabajo decente?

2. Objetivo e hipótesis.

El objetivo de esta investigación es examinar si las condiciones laborales en el Municipio de Los Cabos derivadas de su crecimiento económico, cumplen con los indicadores de trabajo decente en términos del Objetivo de Desarrollo Sostenible 8: trabajo decente y crecimiento económico, de acuerdo a la percepción de los trabajadores de Los Cabos con el rango de edad de 18 a 30 años.

Hipótesis: Las condiciones laborales en el Municipio de Los Cabos derivadas de su crecimiento económico, cumplen con los indicadores de trabajo decente en términos del Objetivo de Desarrollo Sostenible 8: trabajo decente y crecimiento económico.

¹⁸⁹ Organización Internacional del Trabajo. Tendencias Mundiales del empleo juvenil 2020. Resumen Ejecutivo. p. 2. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_737662.pdf

3. Método.

Diseño de la investigación.

La investigación es descriptiva con un enfoque cuantitativo, utilizando “la recolección y el análisis de datos para contestar preguntas de investigación y probar hipótesis previamente hechas, confía en la medición numérica.”¹⁹⁰ El diseño de la investigación fue transversal. Se llevó a cabo en tres etapas: investigación documental, investigación de campo y etnografía digital.

Investigación documental.

Esta se realizó en tres etapas, en una primera se establecieron variables que tuvieran una relación directa con el caso de estudio, las más importantes fueron; trabajo decente, objetivos de desarrollo sostenible, calidad de vida, bienestar, condiciones laborales y percepción, en una segunda etapa se realizó la búsqueda de artículos científicos que abordarían al menos dos de las variables previamente fijadas, en una tercera etapa se hizo una revisión detenida de la literatura para sistematizar el total de los artículos. Posteriormente se llevó a cabo la investigación de campo.

Investigación de campo.

a) Participantes.

Los participantes del estudio fue la población económicamente activa, entre el rango de edad 18 a 30 años, residentes en el municipio de Los Cabos, que de acuerdo con datos del Instituto Nacional de Información Estadística y Geográfica,¹⁹¹ ascienden a 67,245 personas, el número total de población en este margen de edad. Adicionalmente se realizó un cálculo de muestra aleatoria estratificada en el sitio “QuestionPro” con un nivel de confianza del 95% con un margen de error total de 6.64% el número total de las personas encuestadas de este margen de edad fueron 218.

¹⁹⁰ SAMPIERI HERNÁNDEZ R., et. al. “Metodología de la Investigación” ed. 4ta; Editorial: Mc. Graw Hill, México, D.F. 2006.

¹⁹¹ Instituto Nacional de Información Estadística y Geográfica. Censo de Población y Vivienda 2020. https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/#Datos_abiertos

Las características de la muestra fueron: 1. Radican en el municipio de Los Cabos, 2. Edad de 18 a 30 años, 3. Interés de participar en el estudio, por lo consiguiente se obtuvieron 218 encuestas. La encuesta fue anónima y se informó a los participantes previamente sobre el tratamiento y privacidad de sus datos.

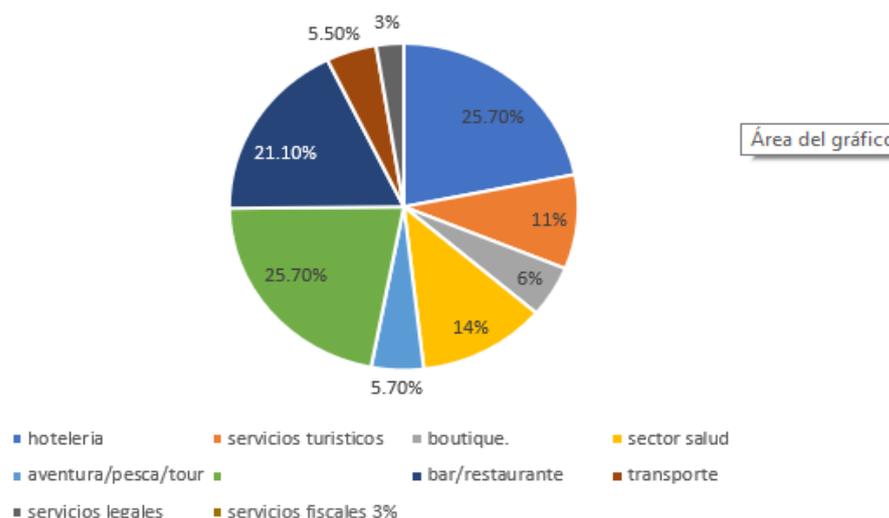
La distribución de los participantes del estudio por género fue 58.3% femenino, 40.08% masculino y el 0.9% prefiere no decirlo. Con relación a la edad de los encuestados como ya se manifestó anteriormente la totalidad de los encuestados se encuentran dentro del rango de edad de 18 a 30 años.

De los trabajadores encuestados el 33% dijo laborar en una empresa pública mientras él 67% manifestó laborar en una empresa privada. En cuanto al tamaño de la empresa en la que trabajan

el 22.5% de los encuestados reportó que su empresa es micro, el 21.1% pequeña, 23.4% mediana y 33% grande. Respecto a la escolaridad con la que cuentan los encuestados, el 1.8% manifestó haber concluido la secundaria, el 26.6% la preparatoria, el 62.8% cuenta con estudios universitarios, y el 0.5% de postgrado, de lo que se desprende un nivel de escolaridad superior a la media nacional en los encuestados.

En cuanto a la ubicación de la empresa en la que manifestaron laborar los encuestados, el 13.8% manifestó que está en San José del Cabo, el 79.8% en Cabo San Lucas y el 6% en el corredor turístico, que une ambas ciudades. Respecto al giro de la empresa en la que laboran, el 21.1% manifestó laborar en bares o restaurantes, el 25.7% en hotelería, el 14% en el sector de la salud, el 5.5% transporte, el resto de los giros de distribuyen en el sector de servicio

Grafica 1. Sector laboral.



Fuente: Elaboración propia.

b) Diseño de cuestionario.

La consistencia interna del cuestionario se validó previamente a su aplicación con la participación de tres expertos en el área de turismo y derecho del trabajo, para estimar la fiabilidad de un instrumento de medida con un Alpha de Cronbach $\alpha = 0.95$, que se considera aceptable.¹⁹²

El cuestionario cuenta con 27 preguntas; en la tabla 2, se describen las dimensiones, ítems, códigos y escalas

¹⁹² FRÍAS-NAVARRO, D. Apuntes de estimación de la fiabilidad de consistencia interna de los ítems de un instrumento de medida. 2022. Universidad de Valencia. España. <https://www.uv.es/friasnav/AlfaCronbach.pdf>

Tabla 1. Diseño de cuestionario

Dimensión	Ítems	Código	Escalas
Perfil del encuestado	Género	PE01	Dicotómica
	Rango de Edad	PE02	Politómica
	Tipo de Empresa	PE03	Dicotómica
	Tamaño de empresa	PE04	Politómica
	Escolaridad	PE05	Politómica
	Ubicación de la Empresa	PE06	Politómica
	Giro de la empresa	PE07	Politómica
Condiciones laborales	Contrato laboral	C001	Dicotómica
	Seguridad social	C002	Dicotómica
	Salubridad y seguridad	C003	Dicotómica
	Prestaciones de ley	C004	Dicotómica
	Reparto de utilidades	C005	Politómica
	Vivienda propia	C006	Dicotómica
	% pago renta/hipoteca	C007	Politómica
	Horas traslado	C008	Politómica
	Medio de transporte	C009	Politómica
	Necesidades básicas	C010	Dicotómica
	Ahorros	C011	Dicotómica
	SAR	C012	Dicotómica
	Jubilación digna	C013	Politómica
	Necesidades familia	C014	Dicotómica
	Despido injustificado	C015	Dicotómica
	Razón	C016	Likert
	Días solidarios	C017	Dicotómica
	Facilidad para conseguir empleo	C018	Dicotómica
	Firma hoja en blanco	C019	Dicotómica
	Trabajo más 48 horas sin pago horas extras	C020	Dicotómica

Fuente: Elaboración propia.

El trabajo de campo se llevó a cabo de febrero a mayo del 2023, se recopiló en lugares públicos de San José del Cabo y Cabo San Lucas y además se distribuyó de manera electrónica por Google Formularios en diversos planteles educativos.

c) *Análisis de datos.*

Se realizó un matriz de análisis de datos cuantitativos, posteriormente por estadística descriptiva en Excel. Por último se presentaron las reflexiones de los autores.

4. Desarrollo

5. El Trabajo decente.

El trabajo decente implica la protección de los derechos de los trabajadores, una remuneración adecuada, protección social y económica, la lucha contra la informalidad, el respeto por la diversidad cultural y del medio ambiente, así como la consolidación de la democracia en la medida que es indispensable crear las condiciones de vida que den dignidad a la mayoría de los ciudadanos.¹⁹³

El trabajo decente entraña la oportunidad de acceder a una actividad productiva, que genere un ingreso justo, seguridad en el lugar de trabajo, protección social para el trabajador y su familia, mejores perspectivas de desarrollo personal e integración social, y la igualdad de oportunidades y trato para todos.

El trabajo decente repercute en la mejora de las condiciones de vida de las personas, disminución y alcance de las situaciones de pobreza, incremento de la producción de bienes y servicios, aumento de los ingresos de las administraciones públicas y el descenso de determinados gastos, con las consiguientes mejoras en los déficits y endeudamientos públicos; la reducción de los costes psicológicos y físicos que se pueden producir en la salud de los trabajadores y estabilidad social.¹⁹⁴

¹⁹³ DÍAZ AROCO, Teófila. "Trabajo Decente," LEX-Revista de la facultad de derecho y ciencias, 2020. <http://revistas.uap.edu.pe/ojs/index.php/LEX/article/viewFile/2076/2217>

¹⁹⁴ SALAS, Luís Franco "Política de empleo y trabajo decente en la economía española (2010-2020)," Revista Internacional de Política Económica Vol.3 núm. 2 2021 DOI: <https://doi.org/10.7203/IREP>.

Existen cuatro aspectos fundamentales alrededor del trabajo decente: promoción del empleo, derechos de los trabajadores, protección social y diálogo social. La primera característica requiere que haya trabajo, la segunda se relaciona con los derechos laborales, ya que el trabajo no es una mercancía y su ejercicio es inseparable de la persona que lo presta.

La protección social de los trabajadores, implica el control de la seguridad e higiene en el trabajo, servicios de seguridad social, jubilaciones y pensiones. Finalmente el diálogo social se manifiesta en el derecho a la información, cotidiana, actualizada y veraz, de los trabajadores en su empresa y sobre su trabajo, libertad sindical y derecho a afiliarse al sindicato y a elegir democráticamente a sus representantes, derecho de huelga y derecho a la negociación colectiva auto normativa.¹⁹⁵

El trabajo decente, exige una constante política de empleo, la posible reivindicación judicial de los derechos de los trabajadores, la institucionalización de la protección social y el diálogo social acompañado de la libertad sindical y la negociación colectiva auto normativa.¹⁹⁶

Concurre toda una narrativa gubernamental y privada encaminada a resaltar los beneficios del crecimiento económico. Se habla que entre más crecimiento económico haya, mejor irán las cosas en la gran mayoría de los aspectos sociales, y es socialmente aceptado este discurso o más bien parte desde un oficialismo categórico.

Sin embargo, actualmente "la población juvenil enfrenta obstáculos en su inserción laboral y social. A nivel internacional se reconoce que el déficit de trabajo decente en este sector es de gran magnitud y amplia heterogeneidad."¹⁹⁷

¹⁹⁵ BORDAS MARTÍNEZ, J., et. al. "¿Trabajo decente o trabajo indecente?" *Tendencias Sociales. Revista De Sociología*, (5), 80-101, 2020. <https://doi.org/10.5944/ts.5.2020.27749>

¹⁹⁶ Ídem.

¹⁹⁷ MORALES, María. "Estrategias para atender el empleo juvenil en la economía informal," *Revista Latinoamericana de Derecho Social*. Núm. 23, julio-diciembre de 2016, pp. 89-121 <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1870467016300045>

Es preciso señalar que el trabajo no es una mera cuestión de estadística, es decir no es un simple elemento que funciona para colgarse una especie de medalla política cuando la creación de estos va en un aumento, este crecimiento tiene que ser integral, es decir que funcionen no solo para mantener una productividad de empleado a patrón, sino que estos deberán ser trabajos de calidad, que garanticen una dignificación plena de los individuos que ocupan estos lugares de trabajo. En la medida en que esto suceda existirá también calidad de vida, que es inherente al bienestar social, además de cumplir con el marco legal nacional tendrán que ir en el sentido del 8 de la agenda 2030, puesto que es un compromiso de carácter global firmado por el Estado Mexicano. Adicionalmente es necesario contextualizar la idea de trabajo decente, cuando hablamos de trabajo decente es imprescindible hablar de calidad de vida, se entiende por calidad de vida como:

La percepción que un individuo tiene de su lugar en la existencia, en el contexto de la cultura y del sistema de valores en los que vive y en relación con sus objetivos, sus expectativas, sus normas y sus inquietudes¹⁹⁸, es decir, “el grado de bienestar sentido por un individuo o una colectividad.¹⁹⁹

Cuando se habla de calidad de vida, surge el concepto de bienestar que puede definirse como “aquella situación en la que se está cuando se satisfacen las necesidades, y cuando se prevé que han de seguir siendo satisfechas.”²⁰⁰ Se suele decir que los individuos, a través del trabajo decente, pueden participar en la riqueza generada y obtener los recursos económicos necesarios para la satisfacción de sus necesidades personales y familiares.²⁰¹ Además que entre más empleos se generen, el progreso aumenta, como si fuera una cuestión automática, pareciera que la cantidad de empleos existentes pasa a ser más importante que la calidad de sus condiciones, pero más allá de una

¹⁹⁸ Organización Mundial de la Salud. “Development of the WHOQOL: rationale and current status,” *International Journal of Mental Health*, 23, 24-56. Organización Mundial de la Salud: Ginebra, Suiza. 1994.

¹⁹⁹ MATHEW, P. V., Sreejesh, S. “Impact of responsible tourism on destination sustainability and quality of life of community in tourism destinations,” *Journal of Hospitality and Tourism Management*, 31, 83-89. 2017.

²⁰⁰ MORALES, J. “Sociedad y bienestar: el concepto de bienestar,” *Anuario Filosófico*, 27, 603- 611. 1994.

²⁰¹ Op. Cit. 4.

cifra, es importante indagar las condiciones bajo las cuales se prestan las relaciones laborales.

Consideramos que una manera adecuada de dar seguimiento a los progresos hacia el trabajo decente, es aproximarnos al centro del fenómeno del trabajo en los jóvenes de Los Cabos, a través de la percepción de los mismos trabajadores, ya que el empleo es el medio que tienen los individuos que componen una sociedad para buscar alcanzar una calidad de vida plena, lo cual difícilmente sería posible si el trabajo que realizan es precario.

La noción de trabajo decente es fundamental para esta investigación, en ella se pretende englobar en un marco común las perspectivas jurídica y económica, la cantidad y calidad del empleo, la seguridad en el trabajo y unos ingresos dignos.²⁰²

Tabla 2. Elementos del trabajo decente.

Elementos del trabajo decente:
Igualdad laboral: acceder a un puesto de trabajo, sin importar su edad, sexo, religión, estatus social, raza y nivel de estudio.
Equidad salarial: no ser sujeto de discriminación, que su remuneración sea suficiente y acorde a su productividad laboral, bajo el principio de “trabajo igual salario igual.”
Seguridad social: dentro de las prestaciones laborales, su empleo debe garantizar una pensión; el acceso a un sistema de salud eficiente y de calidad, con cobertura universal ante cualquier accidente o enfermedad.
Educación y capacitación: debe tener derecho a becas para estudiar él o sus hijos; derecho a capacitación constante y continua, que le permita hacer frente a los cambios tecnológicos vertiginosos.

Fuente: Elaboración propia a partir de OJEDA-PÉREZ, Fabián, et al.²⁰³

²⁰² Op. Cit. 8.

²⁰³ OJEDA-PÉREZ, Fabián, et al. “Desarrollo sostenible del trabajador a través del trabajo decente,” *Sociedad y Economía*, Cali, n. 38, p. 89-104, Dic. 2019.<<http://www.scielo.org.co/scielo.php?>

Ninguno de los cuatro elementos antes descritos, pueden hacer falta en los derechos laborales del trabajador, puesto que, en su conjunto, aseguran un ingreso económico suficiente y justo, acceso a servicios médicos y educación, durante toda la vida.²⁰⁴

6. Indicadores del trabajo decente.

El trabajo decente como Objetivo de Desarrollo Sostenible 8, de la Agenda 2030: trabajo decente y crecimiento económico, tiene muchas aristas.

Por un lado es aquel al que se puede acceder en igualdad de condiciones y es realizado por una persona cualificada para desarrollarlo mediante un contrato de trabajo, bajo unas condiciones saludables de jornada, de descanso y de vacaciones que permita la conciliación familiar.

Además debe garantizar el crecimiento profesional, la seguridad laboral, la salud y el diálogo social. Es un trabajo remunerado de forma justa y de acuerdo con el coste de la vida en el territorio.

Existen diversos sistemas de indicadores que se constituyen en torno a seis dimensiones: igualdad de trato y acceso, salario mínimo, tiempo de trabajo saludable, entorno de trabajo seguro, calidad en el empleo, protección y diálogo social.²⁰⁵

Los principios y derechos fundamentales en materia de derecho laboral, se pueden agrupar en la:

Libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva; la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio; la abolición efectiva del trabajo infantil y la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.²⁰⁶

script=sci_arttext&pid=S1657-63572019000300089&lng=en&nrm=iso>
<https://doi.org/10.25100/sye.v0i38.8026>
²⁰⁴ Ídem.

²⁰⁵ BETANCOURT LÓPEZ, et al. "Un sistema de indicadores para medir el trabajo decente. Aplicación al caso piloto de la comarca del Montsià (Tarragona, Cataluña)" *Terra Revista de Desarrollo Local* vol. 8. 2021.

²⁰⁶ OSTAU DE LAFONT, et al., "El Mundo del Trabajo Decente y la Agenda 2030 de la ONU: Estándares

Sin embargo, no es fácil establecer estándares e indicadores únicos para la medición de los progresos hacia el trabajo decente; especialmente, porque algunos factores requieren de indicadores estadísticos, es decir, cuantitativos y otros legales, es decir cualitativos, por lo que consideramos pertinente medirlo desde la percepción de los propios trabajadores, que son los que conocen más que nadie sus condiciones laborales.

7. Calidad de vida y bienestar.

La calidad de vida en el trabajo es un ideal complejo y multidimensional para su definición y operacionalización, aunque no existe un consenso en cuanto a su definición considera múltiples aspectos del ambiente laboral y aspectos percibidos por los trabajadores.

Además implica una característica de interacción del trabajador con su entorno laboral y requiere una perspectiva holística, integral y dinámica para captar la totalidad de aspectos, componentes y dimensiones que lo engloban.²⁰⁷

El objetivo de la calidad de vida en el ámbito laboral consiste en lograr una mayor humanización del trabajo mediante el diseño de puestos de trabajo más ergonómicos, con mejores condiciones de trabajo en materia de seguridad y salud, y organizaciones más eficaces, democráticas y participativas con capacidad para satisfacer tanto las necesidades como las demandas de sus miembros, para ofrecerles oportunidades de desarrollo personal y profesional.²⁰⁸

La calidad de vida en el trabajo se evidencia en un conjunto de acciones y factores que repercuten en la salud ocupacional de los trabajadores, es decir, en su estado de bienestar físico, mental y

Internacionales en Colombia," *Verba Luris*, (45), 51-67. 2021. <https://doi.org/10.18041/0121-3474/verbaiuris.45.8344>

²⁰⁷ PATLÁN PÉREZ, Juana. (2020). ¿Qué es la calidad de vida en el trabajo? Una aproximación desde la teoría fundamentada. *Psicología desde el Caribe*, 37(2), 31-67. Epub August 18, 2021. <https://doi.org/10.14482/psdc.37.2.158.7>

²⁰⁸ SEGURADO TORRES, Almudena, AGULLÓ, Tomás Esteban. "Calidad de vida laboral: hacia un enfoque integrador desde la Psicología Social," *Psicothema* [en línea]. 2002, 14(4), 828-836. ISSN: 0214-9915. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=72714422>

social con relación al trabajo y no solo en la ausencia de enfermedad o dolencia de origen laboral.²⁰⁹

Para que una persona trabajadora cuente con una calidad de vida en el trabajo se requiere, en forma necesaria, tener derecho a desempeñar un trabajo que proporcione equilibrio con las actividades personales y familiares, así como a desempeñar un trabajo satisfactorio que proporcione desarrollo laboral y profesional, un trabajo motivante, derecho al bienestar en el trabajo, con condiciones y ambiente favorables y agradables, un puesto enriquecedor y significativo, con una retribución económica adecuada por la labor, estabilidad laboral, a trabajar el horario adecuado, participar en la toma de decisiones y a ser reconocido su desempeño.²¹⁰

Por lo que podemos suponer que contar con un trabajo con un salario adecuado no significa necesariamente que el trabajador cuente con calidad de vida, sino que requiere además que se cumplan todas las demás condiciones vinculadas con esta.

8. Marco jurídico del trabajo decente en México.

La Declaración Universal de Derechos Humanos, en su artículo 4 consagra que “nadie estará sometido a esclavitud ni a servidumbre,” el numeral 23 establece los derechos al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo, a protección contra el desempleo, a igual salario por trabajo igual, a una remuneración equitativa y satisfactoria, que asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses.

El derecho al descanso, al disfrute del tiempo libre y a vacaciones periódicas pagadas se establece en el artículo 24 y en el 25 el derecho a un nivel de vida adecuado.²¹¹

A su vez, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, establece en su artículo 6 el derecho a trabajar y a la orientación y formación técnico-profesional, el artículo 7 el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones condiciones de existencia dignas para ellos y para sus familias, seguridad e higiene en el trabajo, igualdad de oportunidades, descanso, disfrute del tiempo libre, limitación razonable de las horas de trabajo, vacaciones periódicas pagadas y remuneración de días festivos.²¹²

Adicionalmente en el artículo 8.1, de dicho pacto se establecen los derechos a fundar sindicatos, afiliarse al de su elección, formar federaciones o confederaciones nacionales e internacionales, funcionar sin obstáculos y sin otras limitaciones y derecho de huelga.

Posteriormente en el artículo 9 se consagra el derecho de toda persona a la seguridad social, y finalmente en el numeral 11, el derecho a un nivel de vida adecuado para sí y su familia.²¹³

La Convención Americana de Derechos Humanos, que entró en vigor para México el 24 de marzo de 1981, en su numeral 6 establece la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y de ejecutar un trabajo forzoso u obligatorio y el 16 la libertad de asociación con fines laborales.²¹⁴

El Protocolo de San Salvador, en su artículo 6 establece el derecho al trabajo, como una

²⁰⁹ MORENO JIMÉNEZ, Bernardo. “Factores y riesgos laborales psicosociales: conceptualización, historia y cambios actuales,” *Med. segur. trab.* [Online]. 2011, vol. 57, suppl. 1, pp. 4-19. ISSN 1989-7790. <https://dx.doi.org/10.4321/S0465-546X2011000500002>.

²¹⁰ VEGA-ARTAVIA, N. I. “El trabajo decente, la calidad de vida en el trabajo y sostenibilidad laboral.” *Cuadernos De Administración*, 2(1), 169–177. 2021. <https://revistasecauned.com/index.php/cda/article/view/50>

²¹¹ Declaración Universal de Derechos Humanos. *Artículos 4, 23-25*. 10 de diciembre de 1948.

²¹² Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Artículo 7.d*. 16 de Diciembre de 1966, <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cesr.aspx>

²¹³ Ídem.

²¹⁴ Convención Americana de Derechos Humanos, *Artículo 26*. 24 de marzo 1981. https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Programas/TrataPersonas/MarcoNormativoTrata/InsInternacionales/Regionales/Convencion_ADH.pdf

oportunidad para llevar una vida digna y decorosa, el artículo 8 además señala el derecho de los trabajadores a organizar sindicatos, a afiliarse al de su elección y a huelga y el artículo 9 el derecho a la seguridad social.²¹⁵

Finalmente, el artículo 7 de este protocolo, contempla el derecho a condiciones justas, equitativas y satisfactorias de trabajo, salario equitativo e igual por trabajo igual, a dedicarse a la actividad que mejor responda a sus expectativas, a cambiar de empleo, a la promoción o ascenso dentro de su trabajo, a la estabilidad de los trabajadores en sus empleos, en casos de despido injustificado a una indemnización o a la readmisión, a la seguridad e higiene en el trabajo, prohibición de trabajo nocturno o en labores insalubres o peligrosas a los menores de 18 años, en menores de 16 años, en ningún caso podrá constituir un impedimento para asistencia escolar, jornadas de menor duración en trabajos peligrosos, insalubres o nocturnos; derecho al descanso, disfrute del tiempo libre, vacaciones pagadas y remuneración de días feriados.²¹⁶

Además de los instrumentos internacionales señalados anteriormente, México ha signado otros convenios fundamentales en materia laboral como el Convenio sobre el trabajo forzoso, en 1930, Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, en 1948, Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, en 1949, Convenio sobre igualdad de remuneración, en 1951, Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, en 1957, Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), en 1958, Convenio sobre la edad mínima, en 1973, Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, en 1981 y Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, en 1999,²¹⁷ que han abonado al derecho humano al trabajo.

²¹⁵ Protocolo de San Salvador Protocolo adicional a la Convención Americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales. *Artículos 13.1, 13.3.c. y 19.6.* 1988. <https://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/docs/protocolo-san-salvador-es.pdf>

²¹⁶ Ídem.

²¹⁷ Organización Internacional del Trabajo. *Ratificaciones de México.* https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200_COUNTRY_ID:102764

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en un índice jerárquico es el número uno, como se escucha decir cotidianamente, que nada ni nadie debe estar por encima de la ley, la Constitución.

En este contexto la ley debe, al menos no solo ser clara y concisa, sino también facilitadora y mediadora del trabajador mexicano, es decir un instrumento que garantice el acceso a tener calidad de vida, bienestar social, el cual es por demás necesario y justo para todos los mexicanos.

En el contenido de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aparece el tema que hoy nos ocupa, condiciones del empleo, así encontramos que en el artículo 5 Constitucional se establece la libertad de trabajo y la prohibición a ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento.

El numeral 123 dice que toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley” y adicionalmente nos menciona que “los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación.”²¹⁸

Este mismo precepto establece en su apartado A, entre otros el derecho al trabajo digno y socialmente útil, limitación de la jornada laboral, prohibición del trabajo de los menores de quince años, derecho a un día de descanso obligatorio, derechos durante el embarazo y periodo de lactancia, salario mínimo, trabajo igual salario igual, derecho a una participación en las utilidades de las empresas, pago de horas extras, derecho a vivienda digna, derecho a capacitación o adiestramiento, derecho a seguridad social, higiene, seguridad y a adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes, derecho para coaligarse en defensa de sus intereses, formando sindicatos, derecho a huelga y paro, derecho a indemnización en caso de despido injustificado.²¹⁹

Adicionalmente es imprescindible señalar que las legislaciones, los tratados, etcétera no son un reflejo de lo que las y los trabajadores asalariados

²¹⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Artículos 5, 123.* 6 de junio de 2023.

²¹⁹ Ídem.

particularmente del municipio de Los Cabos viven en sus espacios de trabajo y su vida social, hemos señalado anteriormente que a través de la percepción de los asalariados es una medida idónea para conocer realmente como es que son las cosas, si el crecimiento económico en la región aumenta es en gran medida porque hay obreros vendiendo su fuerza de trabajo que en abonan significativamente al aumento en la productividad de las empresas, es categóricamente necesario que el trabajador se beneficie directamente de este crecimiento, y no solo a corto plazo si no que, los empleos funjan como garantes de acceso a calidad de vida en un largo plazo, tener un futuro incierto mientras se labora en una empresa con estos niveles de crecimiento económico sería un contra sentido de bienestar social.

La Ley Federal del Trabajo, define en su artículo segundo lo que se entiende por trabajo digno o decente:

Aquél en el que se respeta plenamente la dignidad humana del trabajador; no existe discriminación por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, condición migratoria, opiniones, preferencias sexuales o estado civil; se tiene acceso a la seguridad social y se percibe un salario remunerador; se recibe capacitación continua para el incremento de la productividad con beneficios compartidos, y se cuenta con condiciones óptimas de seguridad e higiene para prevenir riesgos de trabajo.

El trabajo digno o decente también incluye el respeto irrestricto a los derechos colectivos de los trabajadores, tales como la libertad de asociación, autonomía, el derecho de huelga y de contratación colectiva.

Se tutela la igualdad sustantiva o de hecho de trabajadores y trabajadoras frente al patrón.

La igualdad sustantiva es la que se logra eliminando la discriminación contra las mujeres que menoscaba o anula el reconocimiento, goce o ejercicio de sus derechos humanos y las libertades fundamentales en el ámbito laboral. Supone el acceso a las mismas oportunidades,

considerando las diferencias biológicas, sociales y culturales de mujeres y hombres.²²⁰

Podemos afirmar que al comparar las definiciones de trabajo decente como objetivo del desarrollo sostenible de la OIT con la de trabajo digno o decente, establecida por la Ley Federal del Trabajo son afines a las normas internacionales en la materia y en términos generales contribuye a la consecución de los ODS.

9. Caracterización del crecimiento económico en Los Cabos.

El Municipio de Los Cabos, en el estado de Baja California Sur, de acuerdo al censo de población de 2020, tiene una población de 351,111 habitantes, con un grado de marginación y de rezago muy bajo en comparación del nivel bajo de la entidad.

La población del municipio que se encuentra en situación de pobreza asciende a 124,138 personas, es decir aproximadamente el 35 % de la población.²²¹

En cuanto a los indicadores de carencias sociales en el municipio resalta el rezago educativo en que se encuentran 49,175 personas, además 82,995, carecen de acceso a los servicios de salud y de acceso a la seguridad social 161,090. Respecto a la carencia de calidad y espacios en la vivienda la sufren 72,357 personas, de servicios básicos en la vivienda 50,662 y la falta de acceso a una alimentación nutritiva y de calidad 93, 312 personas.²²²

A manera de contextualizar numéricamente el crecimiento económico en Los Cabos se encontró información relevante en el Instituto Nacional de Geografía y Estadística sobre el valor agregado censal bruto (millones de pesos) del municipio esto último significa, el valor de la producción que se añade durante el proceso de trabajo por la

²²⁰ Ley Federal del Trabajo. *Artículo 2.* 27 de diciembre de 2022. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFT.pdf>

²²¹ Secretaria de Bienestar. Informe anual sobre situación de pobreza y rezago social 2022. Unidad de Planeación y Evaluación de Programas de Desarrollo. Baja California Sur, Los Cabos. 2022. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/697012/03_008_BCS_Los_Cabos.pdf

²²² Ídem.

actividad creadora y de transformación del personal ocupado, el capital y la organización (factores de la producción), ejercida sobre los materiales que se consumen en la realización de la actividad económica. Aritméricamente, el Valor Agregado Censal Bruto (VACB) resulta de restar a la Producción Bruta Total el Consumo Intermedio, tal como se muestra a continuación:

Grafica 2. Valor agregado censal bruto del Municipio de Los Cabos.



Fuente: Elaboración propia de acuerdo a datos de INEGI.²²³

En contrasentido a la marginación, rezago y carencias sociales, Los Cabos ha destacado a nivel nacional no solo por sus altas tasas de crecimiento económico sino por el crecimiento anual en la población, estimada en un 4.0% de 2010 a 2020, sensiblemente menor al 8.2% del decenio anterior, aunque en descenso, refleja una inmigración importante de personas en busca de mejores opciones de trabajo, detonadas por el dinamismo de este municipio en materia de turismo, ya que más de la mitad de la población es originaria de otra entidad.²²⁴

²²³ Instituto Nacional de Información Estadística y Geográfica. Consulta de indicadores sociodemográficos y económicos por área geográfica. Baja California Sur. <https://www.inegi.org.mx/app/areasgeograficas/?ag=03>

²²⁴ Secretaría de Turismo. Los Cabos Información Estratégica 2023. 14 de marzo de 2023, pp. 7, 8, 12, 19. https://biblioteca.setuesbcs.gob.mx/administrador/biblioteca/publicaciones/pdf/Estrategico_2023_Los_Cabos.pdf

Sus localidades más notables: San José del Cabo y Cabo San Lucas, han sido polos de atracción por su importante crecimiento turístico, ya que en los últimos años este ha sido acelerado.

Consolidado como uno de los destinos turísticos más relevantes del país, registrando cifras históricas de afluencia en los últimos años. De acuerdo a cifras del Instituto Mexicano del Seguro Social, el municipio de los Cabos representa una oportunidad de trabajo para 122,017 personas en empresas formales, las que laboran en la prestación de servicios turísticos y de comercio, principalmente.

Dicha cifra refleja una importante recuperación posterior a la presentación de la pandemia por Covid-19, en la que evidentemente la recuperación de la afluencia de visitantes ha sido crucial.²²⁵

10. Resultados.

Al preguntar a los participantes sobre sus condiciones laborales, el 63.8% reportaron que si cuentan con un contrato laboral, mientras que el 36.2% no lo tiene.

En cuanto a si están afiliados al seguro social el 68.3 %, manifestó, que si mientras que el 31.7 % señaló no contar con acceso a ningún sistema de seguridad social.

Respecto a si existen condiciones óptimas de seguridad e higiene en su lugar de trabajo el 89.4% dijo que sí, mientras él 10.6% manifestó que no.

A la interrogante de si en su lugar de trabajo recibe todas las prestaciones que establece la Ley, el 61% de los encuestados señaló que si, mientras él 39% que no.

A la pregunta en cuanto a si en su lugar de trabajo le dan reparto de utilidades el 52.3% dijo que sí, mientras que el 47.7% manifestó que no las recibía.

Al interrogarlos sobre si cuentan con vivienda propia, aunque se encuentre en financiamiento, solo el 33.9% señaló que si, mientras la mayoría del 66.1% manifestó que no.

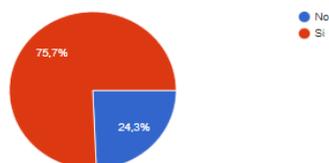
²²⁵ Ídem.

En relación al porcentaje de su salario que los encuestados reportaron que gastan en la renta/pago de hipoteca de su casa, el 37.20% afirma gastar el 20% del total de su sueldo, mientras que el 20.6 % erogan el 30% de su salario, y el 9.2% el 45%. El 33% de los encuestados manifiestan no pagar ya que viven con familiares o amigos.

Se cuestionó a los trabajadores con respecto al tiempo que aproximadamente utilizan para trasladarse de tu trabajo a su hogar y de regreso, a lo que el 11.5% señaló que les toma diariamente dos horas, mientras que el 41.7% utiliza una hora y al 41.3% le toma media hora. En cuanto al medio de transporte que utilizan, el 7.8% señaló que se traslada caminando (a pie), el 11% utiliza transporte empresarial privado, mientras él 33.3% se traslada en automóvil particular y el 45% utiliza el transporte colectivo. Respecto a la siguiente pregunta: con el salario que recibes, ¿logras pagar tus necesidades básicas? En la siguiente gráfica podemos observar que el 75.7% de los encuestados, consideran que en efecto si logran cubrir sus necesidades básicas, hablamos entonces de un beneficio directo a corto plazo, mientras que un 24.3% no logra cubrir las.

Gráfica 3. Necesidades básicas

218 respuestas



Fuente: Elaboración propia.

En la pregunta de si cuentan o no con ahorros en caso de desempleo, encontramos que un 53.7% si cuenta con un fondo, mientras que el 46.3% no tiene un fondo de ahorro en caso de resultar desempleado. En caso de que el desempleo sucediera, el 48.2% puede estar un mes desempleado, el 29.9% podría no trabajar por dos meses, el resto de las respuestas fue más diversa desde respuestas como; “una semana,” o incluso “no podría.”

En cuanto a la interrogante de si actualmente se encuentra cotizando en algún sistema de ahorro para su retiro, los resultados de las encuestas nos muestran que un 21.6% si está cotizando en un sistema ahorrativo para su retiro,

mientras que el 78.4% de los encuestados manifiestan que no. Adicionalmente a los que sí cotizan en algún sistema de ahorro para su retiro se interrogo respecto a si consideran que lo que cotizan actualmente les permitirá tener una jubilación digna, el 16.4% señaló que si, el 27.7% que no, mientras él 56% señaló que no lo sabe, es decir, es incierto.

Se planteó la siguiente pregunta; ¿consideras que el salario que recibes alcanza para cubrir necesidades básicas de una familia, como: alimento/educación/salud?, a lo que solo el 38.1% considera que sí, mientras que un 58.7% considera que no es posible, y el resto de las respuestas consideran aún no tener la experiencia, recordemos el rango de edad de los encuestados es de 18 a 30 años.

Al cuestionamiento de si lo han despedido injustificadamente, el 5.5% manifestó que sí mientras que el 94.5% que no. Adicionalmente en esta pregunta número 16 hay una sección donde se le solicita a aquellas personas que han sido despedidas sin justificación alguna, describieran aquellos motivos por los que se les ha despedido, las respuestas se fragmentaron en 7:

- 1) Disminución de ventas.
- 2) Discriminación.
- 3) Recorte de personal.
- 4) Discriminación por motivos de salud.
- 5) Favoritismo en la empresa.
- 6) Cierre de sucursal.
- 7) Despido sin justificación.

En los sectores hoteleros y restauranteros principalmente, se ha observado que en este municipio, suelen otorgarse a los trabajadores días solidarios, que consisten en, jornadas en las que el empleado no trabaja y la empresa tampoco le paga, bajo el compromiso de que los días que sí se laboren el sueldo y las prestaciones se reciban completamente. Ante la interrogante si en su empresa les han pedido trabajar días solidarios, el 46.8 % mencionó que no, mientras que una mayoría del 53.2% manifestó que si le han solicitado trabajar días solidarios.

Respecto a si consideran que es fácil encontrar trabajo de tu giro en el municipio de Los Cabos el 69.3% dijo que sí mientras que el 30.7% dijo que no. Se cuestionó en relación a si le han pedido firmar una hoja en blanco, a lo que únicamente el 2.8% reportó que sí, mientras que al 97.2% no le ha ocurrido. Respecto a la solicitud por parte del empleador de trabajar más de 48 horas sin el pago de horas extras el 22% señaló que si ha trabajado horas extras sin pago y el 78% mencionó que no.

11. Discusión.

El trabajo decente o digno, es el que se realiza con respeto a los derechos laborales fundamentales (establecidos en la Constitución, tratados internacionales y Ley Federal del Trabajo), permite tener un ingreso justo y proporcional al esfuerzo realizado, sin discriminación de cualquier tipo, con protección social y diálogo social.

Se encontró que dentro de los indicadores de trabajo decente en términos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible están el acceso a un empleo que genere un ingreso justo que permita cubrir sus necesidades básicas y las de su familia, contrato laboral, salubridad y seguridad en el lugar de trabajo, seguridad social, prestaciones de ley, pensión, recibe capacitación continua, mejores perspectivas de desarrollo personal e integración social, libertad para expresar sus opiniones y organizarse, igualdad de oportunidades y trato para todos, mujeres y hombres.

Para que el trabajo influya en la calidad de vida y el bienestar tiene que ser digno o decente, a través de una mayor humanización del trabajo mediante puestos de trabajo con mejores condiciones de trabajo en materia de salario, seguridad y salud, y organizaciones más eficaces, democráticas y participativas con capacidad para ofrecer oportunidades de desarrollo personal y profesional, repercuten en su estado de bienestar físico, mental y social.

El trabajo decente se regula en México a través de las disposiciones relativas en la Constitución Política, los tratados internacionales que hemos celebrado y la Ley Federal del Trabajo que en su artículo segundo define el trabajo decente o digno, la cual es afín al objetivo del desarrollo sostenible.

El crecimiento económico en Los Cabos, ha sido muy rápido y aunque se han generado muchos empleos, paralelamente existe marginación, rezago y carencias sociales.

La aplicación de encuestas ha permitido aproximarnos a la percepción holística de los empleados jóvenes que se encuentran en el rango de edad de 18 a 30 años en el municipio de Los Cabos, México acerca de sus condiciones laborales. Estas encuestas obligatoriamente nos trasladan a dos conceptos claves: bienestar social y calidad de vida los que en conjunto son el deber ser del trabajo decente de acuerdo a los parámetros del ODS 8, y de los otros Tratados Internacionales signados por nuestro país, de los artículos 5 y 123 de la Constitución Política y de la Ley Federal del Trabajo.

En este sentido, a partir de la evaluación de la percepción de este grupo de ciudadanos encontramos que si bien, ellos perciben beneficios económicos a partir de contar con un empleo, estos varían si se les concibe como a corto, mediano o largo plazo. Con este contexto es tiempo de discutir los resultados que tienen una relación directa con la percepción colectiva.

El trabajo decente es aquel que es realizado por una persona cualificada para desarrollarlo mediante un contrato de trabajo, sin embargo solo el 63.8% de los entrevistados reportaron contar con un contrato laboral que dé certeza jurídica a sus condiciones laborales, estando el resto en un escenario de incertidumbre.

Dentro de los elementos del trabajo decente encontramos la seguridad social, en el sentido que dentro de las prestaciones laborales, el empleo debe garantizar el acceso a un sistema de salud eficiente y de calidad, con cobertura universal ante cualquier accidente o enfermedad. A su vez tanto la Constitución Política como la Ley Federal del Trabajo establecen el derecho a la seguridad social. En el artículo 487 de la Ley Federal del Trabajo se establece que los trabajadores que sufran un riesgo de trabajo tienen derecho a asistencia médica y quirúrgica, rehabilitación, hospitalización, medicamentos y material de curación, aparatos de prótesis y ortopedia necesarios e indemnización.²²⁶

²²⁶ Op. Cit. 42. Artículo 487.

A su vez los artículos 11 y 12 de la Ley del Seguro Social señalan que las personas que presten, en forma permanente o eventual, un servicio remunerado, personal y subordinado son sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio: que comprende los seguros de riesgos de trabajo, enfermedades, maternidad, invalidez y vida, retiro, cesantía en edad avanzada, vejez, guarderías y prestaciones sociales.²²⁷ Sin embargo, al cuestionar a los entrevistados el 68.3 %, manifestó estar afiliado a un seguro social, mientras que un importante 31.7 % señaló no contar con acceso a ningún sistema de seguridad social.

La Constitución establece que el patrón está obligado a observar, las disposiciones legales sobre higiene y seguridad en las instalaciones de su establecimiento, y a adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de máquinas, instrumentos y materiales de trabajo, así como a organizar la mayor garantía para la salud y la vida de los trabajadores, y del producto de la concepción, cuando se trate de mujeres embarazadas.

Igualmente en el artículo 475 Bis de la Ley Federal del Trabajo, se prevé la responsabilidad del patrón de la seguridad, higiene y prevención de riesgos en el trabajo, conforme a la Ley, reglamentos y normas oficiales mexicanas aplicables.²²⁸ Sin embargo a la pregunta respecto a si existen condiciones óptimas de seguridad e higiene en su lugar de trabajo el 89.4% dijo que sí, mientras él 10.6% manifestó que no, por lo que resulta preocupante que solo el 61% de los encuestados reciba todas las prestaciones de ley.

A pesar de que la Constitución y la Ley Federal del Trabajo establecen que los trabajadores tendrán derecho a una participación en las utilidades de las empresas, a la pregunta respecto a si en su lugar de trabajo le dan reparto de utilidades solo el 52.3% las recibe.

Los artículos 136 y 137 de la Ley Federal del Trabajo prevén que toda empresa, está obligada a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Para dar cumplimiento a

²²⁷ Ley del Seguro Social. Artículo 11 y 12. 24 de abril 2023.

https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Ley_del_Seguro_Social.pdf

²²⁸ Op. Cit. 42. Artículo 475 Bis.

esta obligación, las empresas deberán aportar al Fondo Nacional de la Vivienda el 5% sobre los salarios de sus trabajadores. Este Fondo tendrá por objeto crear sistemas de financiamiento que permitan a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para adquirir en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, para la construcción, reparación, o mejoras de sus casas habitación y para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos, pero solo el 33.9% cuenta con vivienda propia, que en algunos casos siguen pagando.

En cuanto a bienestar y calidad de vida, que repercute en el porcentaje de su salario que gastan en la renta/pago de hipoteca de tu casa, el 37.20% afirma gastar el 20% del total de su sueldo, mientras que el 20.6 % erogan el 30% de su salario, y el 9.2% el 45%, lo que es una parte importante de su sueldo. El 33% de los encuestados manifiestan no pagar ya que viven con familiares o amigos, lo que puede generar hacinamiento.

Existen diversos sistemas de indicadores que se constituyen en torno al trabajo decente, que tiene relación con la dimensión de tiempo de trabajo saludable, por lo que se les cuestiono a los trabajadores con respecto al tiempo que aproximadamente utilizan para trasladarse de tu trabajo a su hogar y de regreso, el 11.5% señaló que les toma diariamente dos horas, mientras que el 41.7% utiliza una hora y al 41.3% le toma media hora. En cuanto al medio de transporte que utilizan, el 7.8% señaló que se traslada caminando (a pie), el 11% utiliza transporte empresarial privado, mientras él 33.3% se traslada en automóvil particular y el 45% utiliza el transporte colectivo.

En cuanto a los beneficios del trabajo a corto plazo, que permiten cubrir las necesidades básicas, mientras se cuente con el empleo, el 75.7% de los encuestados, consideran que en efecto si logran cubrir sus necesidades básicas, hablamos entonces de un beneficio directo a corto plazo en la mayoría de los trabajadores.

En cuanto a ahorros en caso de desempleo, encontramos que aproximadamente la mitad tiene un fondo de ahorro en caso de resultar desempleado aunque el 48.2% puede estar un mes desempleado, y el 29.9% podría no trabajar por dos meses, el resto de las respuestas fue más

diversa desde respuestas como: “una semana,” o incluso “no podría,” por lo que de no encontrar rápidamente un empleo se encontrarían en una difícil situación económica.

Hemos afirmado que tener calidad de vida no es solo contar con una percepción semanal o quincenal para cubrir sus necesidades inmediatas, disfrutar de calidad de vida implica contar con beneficios a largo plazo como aspirar a una jubilación digna, que nos permita vivir tranquilamente, con atención médica adecuada, es por ello que es alarmante que solo un 21.6% de los trabajadores está cotizando en un sistema ahorrativo para su retiro, y respecto a si esos pocos consideran que lo que cotizan actualmente les permitirá tener una jubilación digna, el 16.4% señaló que si, el 27.7% que no, mientras él 56% señaló que no lo sabe, por lo que se percibe incertidumbre en cuanto al futuro.

El trabajo decente debe ser remunerado de forma justa y de acuerdo con el coste de la vida en el territorio, es por ello que adicionalmente se preguntó a los trabajadores en relación al derecho que establece el artículo 123 constitucional, donde se especifica que el salario mínimo general deberá ser suficiente para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos.²²⁹ Solo el 38.1% considera que el salario que recibe alcanza para cubrir necesidades básicas de una familia.

El patrono que despida a un obrero sin causa justificada, estará obligado, a elección del trabajador, a cumplir el contrato o a indemnizar con el importe de tres meses de salario, es alentador encontrar que el 94.5% no ha sido despedido injustificadamente.

Más de la mitad de los trabajadores manifestó que le han solicitado trabajar días solidarios. Esta estrategia es ilegal que va en contra de las disposiciones constitucionales, de la Ley Federal del Trabajo y de los parámetros del trabajo decente, pero lo aplican las empresas obteniendo el acuerdo de sus empleados, bajo la promesa de no ser despedidos, a pesar de que la mayoría considera que es fácil encontrar trabajo de su giro en el municipio de Los Cabos.

Mientras que la Constitución establece que cuando, por circunstancias extraordinarias deban aumentarse las horas de jornada, se abonará como salario por el tiempo excedente un 100% más de lo fijado para las horas normales, respecto a la solicitud por parte del empleador de trabajar más de 48 horas sin el pago de horas extras el 22% señaló que si ha trabajado horas extras sin pago y el 78% mencionó que no.

12. Conclusiones y recomendaciones.

El desarrollo sostenible tiene como finalidad la promoción del crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.

El trabajo decente permite alcanzar una adecuada calidad de vida y bienestar.

El acelerado crecimiento económico en el Municipio de Los Cabos ha generado muchos empleos, al grado de que no es suficiente la mano de obra local.

Por años se ha observado una inmigración importante de personas en busca de mejores opciones de empleo, al grado que actualmente más de la mitad de la población ha venido de otras entidades.

Sin embargo, no sólo con la generación de empleos se cumple el Objetivo de Desarrollo Sostenible 8, de la Agenda 2030: trabajo decente y crecimiento económico, ya que paralelamente en Los Cabos existen carencias sociales, marginación y rezago.

Por ello es necesario que a los empleos que se generen se pueda acceder en igualdad de condiciones, mediante un contrato de trabajo, bajo condiciones saludables de jornada, de descanso y de vacaciones que permita la conciliación familiar, garantizando el crecimiento profesional, la seguridad laboral, la salud y el diálogo social, remunerado de forma justa y de acuerdo con el coste de la vida en el territorio. Aunque estos derechos están consagrados en la Constitución, tratados y leyes, es pertinente el seguimiento de los progresos hacia el trabajo decente.

Del examen de las condiciones laborales en el Municipio de Los Cabos los trabajadores jóvenes perciben progresos en los indicadores hacia el trabajo decente, en cuanto a que:

²²⁹ Op. cit. 40.

- Cuentan con trabajo, la mayoría considera fácil encontrar otro trabajo dentro de su giro.
- En su lugar de empleo se observan las disposiciones legales sobre seguridad, higiene y prevención de accidentes.
- Cuentan con contrato laboral.
- Con el sueldo que perciben logran cubrir sus necesidades básicas.
- La mayoría manifiestan no haber sido despedidos injustificadamente.
- La mayoría trabaja horas extras con la retribución correspondiente.
- La mayoría cuentan con seguro social.
- La mayoría reciben prestaciones de ley.

Se está a mitad de camino en indicadores como salario que permita cubrir las necesidades básicas de una familia, participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, contar con ahorros para caso de desempleo y prácticas ilegales como días solidarios.

En cuanto a bienestar no podemos pensar que los trabajadores jóvenes de Los Cabos se encuentren en un escenario en el que avisten que se satisfacen sus necesidades y prevean que han de seguir siendo satisfechas, toda vez que casi la mitad considera que su salario no es suficiente para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia y la mayoría no cotiza en un sistema de ahorro para el retiro.

Se recomienda trabajar en materia de calidad de vida en el ámbito laboral mediante el diseño de puestos de trabajo más ergonómicos, con mejores condiciones en materia de pensiones y salud, para satisfacer tanto las necesidades como las demandas de sus miembros, para ofrecerles oportunidades de desarrollo personal y profesional.

Por lo que se recomienda a los empleadores tomar acciones positivas que repercutan en la salud ocupacional de los trabajadores, es decir, en su estado de bienestar físico, mental y social.

Se recomienda también que tanto empleadores como autoridades trabajen en los indicadores de calidad de vida como vivienda propia para los trabajadores, tiempo para traslado a trabajo, sistema de ahorro para el retiro y seguridad social.

Es necesario señalar que existe una necesidad notoria de políticas públicas que beneficien al trabajador asalariado, pero estas deben de ahondar en las necesidades y exigencias de este sector de la sociedad, cargadas de sentido humanístico para garantizar los derechos y libertades de los trabajadores lo que abonará al desarrollo sostenible del municipio.

La limitación del estudio se basa en que no todas las personas a las que se invitó a contestar la encuesta quisieron o pudieron hacerlo, y no fue posible acceder a trabajadores de comunidades pequeñas para que respondieran la encuesta.

Se concluye que a consecuencia del crecimiento económico que se presenta en Los Cabos, se perciben importantes progresos en los indicadores hacia el trabajo decente aunque todavía debe mejorar la calidad de vida y el bienestar.

12. Bibliografía

BIBLIOHEMEROGRÁFICAS

- BETANCOURT López, et al. "Un sistema de indicadores para medir el trabajo decente. Aplicación al caso piloto de la comarca del Montsià (Tarragona, Cataluña)," *Terra Revista de Desarrollo Local* vol. 8. 2021.
- BORDAS Martínez, J., et. al. "¿Trabajo decente o trabajo indecente?," *Tendencias Sociales. Revista De Sociología*, (5), 80–101, 2020. <https://doi.org/10.5944/ts.5.2020.27749>
- DÍAZ AROCO, Teófila. "Trabajo Decente" *LEX-Revista de la facultad de derecho y ciencias*, 2020. <http://revistas.uap.edu.pe/ojs/index.php/LEX/article/viewFile/2076/2217>
- FRÍAS-NAVARRO, D, Apuntes de estimación de la fiabilidad de consistencia interna de los ítems de un instrumento de medida, 2022, Universidad de Valencia, España, <https://www.uv.es/friasnav/AlfaCronbach.pdf>
- GALARZA, C. "Los alcances de la investigación," *Ciencia América*. (8) 1-6, 2020. <https://doi.org/10.33210/ca.v9i3.336>
- GIL Y GIL, J. L. "El trabajo decente como Objetivo de Desarrollo Sostenible," *Lex Social: Revista De Derechos Sociales*, 10(1), 140–183. 2020. <https://doi.org/10.46661/lexsocial.4539>
- MATHEW, P. V., Sreejesh, S. "Impact of responsible tourism on destination sustainability and quality of life of community in tourism destinations". *Journal of Hospitality and Tourism Management*, 31, 83-89. 2017.
- MORENO JIMÉNEZ, Bernardo. "Factores y riesgos laborales psicosociales: conceptualización, historia y cambios actuales," *Med. segur. trab.* [Online]. 2011, vol. 57, suppl. 1, pp. 4-19. <http://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0465-546X2011000500002&lng=es&nrm=iso>. ISSN 1989-7790. <https://dx.doi.org/10.4321/S0465-546X2011000500002>.
- MORALES, J. "Sociedad y bienestar: el concepto de bienestar". *Anuario Filosófico*, 27, 603- 611. 1994.
- MORALES, María. "Estrategias para atender el empleo juvenil en la economía informal". *Revista Latinoamericana de Derecho Social*. Núm. 23, julio-diciembre de 2016, pp. 89-121 <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1870467016300045>
- OJEDA-PÉREZ, Fabián, et al. "Desarrollo sostenible del trabajador a través del trabajo decente". *Sociedad y Economía*, Cali, n. 38, p. 89-104, Dic. 2019. <http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1657-63572019000300089&lng=en&nrm=iso>. <https://doi.org/10.25100/sye.v0i38.8026>.
- OSTAU DE LAFONT, et al. "El Mundo del Trabajo Decente y la Agenda 2030 de la ONU: Estándares Internacionales en Colombia". *Verba Luris*, (45), 51–67. 2021. <https://doi.org/10.18041/0121-3474/verbaiuris.45.8344>
- PATLÁN PÉREZ, Juana. (2020). ¿Qué es la calidad de vida en el trabajo? Una aproximación desde la teoría fundamentada. *Psicología desde el Caribe*, 37(2), 31-67. Epub August 18, 2021. <https://doi.org/10.14482/psdc.37.2.158.7>
- SALAS LLUÍS Franco "Política de empleo y trabajo decente en la economía española (2010-2020)" *Revista Internacional de Política Económica* Vol.3 núm. 2 2021 DOI: <https://doi.org/10.7203/IREP>.
- SAMPIERI HERNÁNDEZ R., et. al. "Metodología de la Investigación" ed. 4ta; Editorial: Mc. Graw Hill, México, D.F. 2006.
- SEGURADO TORRES, Almudena, Agulló, Tomás Esteban. "Calidad de vida laboral: hacia un enfoque integrador desde la Psicología Social". *Psicothema* [en línea]. 2002, 14(4), 828-836. ISSN: 0214-9915. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=72714422>
- VEGA-ARTAVIA, N. I. "El trabajo decente, la calidad de vida en el trabajo y sostenibilidad laboral." *Cuadernos De Administración*, 2(1), 169–177. 2021. <https://revistasecauned.com/index.php/cda/article/view/50>
- LEGISLATIVAS.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículos 5, 123. 6 de junio de 2023.
- Ley del Seguro Social. Artículo 11 y 12. 24 de abril 2023. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Ley_del_Seguro_Social.pdf

Ley Federal del Trabajo. Artículo 2. 27 de diciembre de 2022.
<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFT.pdf>

INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

Convención Americana de Derechos Humanos, Artículo 26. 24 de marzo 1981.
https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Programas/TrataPersonas/MarcoNormativoTrata/InsInternacionales/Regionales/Convencion_ADH.pdf

Declaración Universal de Derechos Humanos. Artículos 4, 23-25. 10 de diciembre de 1948.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Artículo 7.d. 16 de Diciembre de 1966, <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cescr.aspx>

Protocolo de San Salvador Protocolo adicional a la Convención Americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Artículos 13.1, 13.3.c y 19.6. 1988.
<https://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/docs/protocolo-san-salvador-es.pdf>

RECURSOS DE INTERNET.

Instituto Nacional de Información Estadística y Geográfica. Censo de Población y Vivienda 2020.
https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/#Datos_abiertos

Instituto Nacional de Información Estadística y Geográfica. Consulta de indicadores sociodemográficos y económicos por área geográfica. Baja California Sur.
<https://www.inegi.org.mx/app/areasgeograficas/?ag=03>

Organización Internacional del Trabajo. Trabajo Decente. OIT 2023,
<https://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang-es/index.htm>

Organización Internacional del Trabajo. Measuring decent work. OIT 2023,
<https://www.ilo.org/integration/themes/mdw/lang-es/index.htm>

Organización Internacional del Trabajo. Ratificaciones de México.
https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200_COUNTRY_ID:102764

Organización Internacional del Trabajo. Tendencias Mundiales del empleo juvenil 2020. Resumen Ejecutivo. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_737662.pdf

Organización Mundial de la Salud. "Development of the WHOQOL: rationale and current status," International Journal of Mental Health, 23, 24-56. Organización Mundial de la Salud: Ginebra, Suiza. 1994.

Secretaría de Bienestar. Informe anual sobre situación de pobreza y rezago social 2022. Unidad de Planeación y Evaluación de Programas de Desarrollo. Baja California Sur, Los Cabos. 2022.
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/697012/03_008_BCS_Los_Cabos.pdf

LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS INDÍGENAS EN LAS LEYES ESTATALES DE MÉXICO

The rights of indigenous peoples in Mexico's state legislation

JESÚS AGUILERA-DURÁN.¹

SUMARIO I. Introducción, II. Derechos indígenas en las constituciones estatales, III. Leyes estatales sobre derechos indígenas, IV. Educación, V. Salud, VI. Niñas, niños, adolescentes, mujeres y personas adultas mayores, VII. Acceso a la justicia, VIII. Reconocimiento de sus sistemas normativos, IX. Elección de las autoridades, X. Desarrollo integral y sustentable. XI. Derecho al territorio, XII. Derecho a los recursos naturales, XIII. Derecho a la consulta, XIV. Otros derechos, XV. Conclusiones, XVI. Fuentes de investigación.

KEYWORDS.

Human rights
Indigenous peoples
State laws
Guarantees
Mexico

ABSTRACT.

This paper aims to expose how the rights of indigenous peoples are protected and guaranteed in Mexico. Through the analytical method, laws on indigenous people from all Mexican states were studied to visualize protected and unprotected rights. Our results showed that a homogeneous harmonization of these laws with article 2º of the Political Constitution of Mexico has not been achieved. Respect, protection and guarantee of indigenous people's human rights is limited in México.

PALABRAS CLAVE.

Derechos humanos
Personas indígenas
Leyes estatales
Garantías
México

RESUMEN.

Este artículo tiene como objetivo exponer la forma en que se protegen y garantizan los derechos de las personas indígenas en México, por lo que a través del método analítico se estudiaron las leyes de los diferentes estados sobre personas indígenas, para visualizar qué derechos se protegen en cada una de ellas. Lo anterior dio como resultado, comprender que no se ha logrado una armonización homogénea de dichas leyes con el artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que limita el respeto, protección y garantía de los derechos humanos indígenas.

Recibido: 06/07/2023
Aceptado: 10/10/2023

Como citar este artículo: AGUILERA DURÁN, Jesús, "Los derechos de las personas indígenas en las leyes estatales de México," en Ubi Societas Ibi Ius en Línea, México, Año II, vol. 2, Enero-Junio de 2024, pp. 120-136.



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License. <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>
This work is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License](http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/)

¹ Universidad Autónoma de Guerrero, México, Integrante del Sistema Nacional de Investigadores nivel I, CONACYT México. Doctor en Derecho y Globalización, correo electrónico: jesusaguilera@uagro.mx, ORCID: 0000-0001-6428-2199

1. Introducción.

Sobre la protección y garantía de los derechos indígenas, se considera pertinente analizar cómo fueron evolucionando en México y cómo se han actualizado, en el ámbito de las entidades federativas, las diversas modificaciones o creación de las leyes para su reconocimiento

La primer referencia a los derechos indígenas, desde el nacimiento del Estado mexicano, se encuentra en el Acta Constitucional de la República Mexicana de 1824 donde se estableció como facultad del Congreso de la Unión arreglar el comercio con las naciones extranjeras, entre los diferentes estados de la federación y tribus de indios, disposición que se reiteró en el artículo 49, fracción XI, de la primer Constitución Federal de México como país independiente, promulgada el 4 de octubre de 1824.²³⁰

No obstante, se hacía mención de las tribus de indios como sujetos que podían intervenir en transacciones comerciales, y no precisamente, como un reconocimiento tácito como sujetos de derechos, pero al menos, en el papel ya se les empezaba a visibilizar.

Así, los pueblos originarios han tenido que coexistir con modelos políticos, económicos e ideológicos que les son ajenos; sin embargo, muchos mantienen y preservan su visión del ser y la vida, no de manera pura, sino en la mixtura del devenir y el tiempo.

Esto se ha constatado, sobre todo, mediante sus luchas, sus resistencias y reclamos que se visibilizaron con mayor fuerza a partir de los años noventa en México.²³¹

Es a partir de estas fechas que se fueron amalgamando ideas que, posteriormente, se empezaron a plasmar como la necesidad de dotar

a los pueblos originarios de derechos en los instrumentos jurídicos.

Actualmente, los derechos de la población indígena del país, específicamente aquellos que se refieren a promover, por parte de los tres órdenes de gobierno, la igualdad de oportunidades para ellos; el abatimiento de sus carencias y rezagos; así como garantizar el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, están tutelados en el apartado B del Artículo 2º constitucional, mismo que establece las bases para la política del Estado en esta materia.²³²

En ese orden de ideas, se tiene que los derechos indígenas en México, se encuentran protegidos en los preceptos 1º, 4º y, primordialmente, en el 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante CPEUM) y, por virtud de su quinto párrafo, también en las constituciones de las entidades federativas, porque dispone: *el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.*

De tal modo que, en las leyes derivadas de estas, se detallan todos aquellos rubros que resultan indispensables para materializar las disposiciones normativas, que no en pocas ocasiones, están ausentes de la realidad para el reconocimiento irrestricto de sus garantías a este sector vulnerable de la sociedad.

Los derechos de los pueblos indígenas se han convertido en un campo de lucha, con varios objetivos: la visibilización de sus conflictos, el reconocimiento de sus necesidades y formas de vida mediante la creación de normativas jurídicas internacionales y nacionales establecidas como derechos, que, a su vez, implican jurídica y políticamente en la praxis, la

²³⁰ LÓPEZ BÁRCENAS, Francisco, *Legislación y derechos indígenas en México*, Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, H. Cámara de Diputados, LXI Legislatura, Congreso de la Unión, 2010, p. 181.

²³¹ CERVANTES PÉREZ, Benjamín A. B. et al. "Los derechos colectivos de los pueblos indígenas en México," en Anglés Hernández, Marisol (coordinadora). *Derechos humanos, pueblos indígenas y globalización*, CNDH, 2017, p. 14.

²³² Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. *Desarrollo integral de los pueblos indígenas en 2017*, nota cefp / 012 / 2017, junio 29, 2017, México, H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

viabilidad institucional hacia el respeto, cumplimiento y exigibilidad de los mismos.²³³

Puesto que, históricamente, se les ha discriminado en cuanto a darles la oportunidad de estar informados, participar en las decisiones que resuelvan las problemáticas que les son inherentes, elegir directamente a sus autoridades o en la programación del gasto público destinado a la protección de los derechos sociales, encontramos que no se les garantizan los derechos fundamentales como se prescribe en el numeral 1º de la CPEUM y, en el ámbito de las entidades federativas, se presentan variaciones en la forma de proteger los derechos indígenas, que pueden ser provocadas por la filiación política de los gobernantes, la ubicación geográfica, las tradiciones o algunos intereses locales.

En general, los pueblos indígenas se ven afectados de forma desproporcionada por la degradación ambiental, la marginación político-económica y el desarrollo de actividades que afectan negativamente a sus ecosistemas, medios de subsistencia, patrimonio cultural y estado nutricional.

Esta vulnerabilidad ante distintas adversidades implica que los pueblos indígenas exigen una atención específica para beneficiarse del desarrollo según sus propias condiciones.²³⁴

No obstante, también es importante recordar que los derechos indígenas tienen un manto protector en el ámbito internacional, ejemplo de ello, es la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que en su numeral 1º expresa:

Los indígenas tienen derecho, como pueblos o como individuos, al disfrute pleno de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos en la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y las normas internacionales de derechos humanos.²³⁵

Por estas razones y para visualizar si se aplica dicho manto protector, se ha considerado pertinente analizar las leyes estatales sobre derechos indígenas en México, con el objetivo de exponer la forma en que se regulan en ellas los derechos, los que más recurrentemente son protegidos, los que aparecen de manera aislada y los que son más restringidos u omitidos, según sea el caso.

2. Derechos indígenas en las constituciones estatales.

Los derechos indígenas, se encuentran reconocidos de diversa forma en cada una de las legislaciones estatales, en lo que corresponde a las constituciones locales, se han ido reformando hasta llegar a la suma de 26 estados que han incluido, en ellas, alguna mención de estos derechos. Faltando por concretar la armonización legislativa, que como se puede observar emana de la propia CPEUM, los estados de Aguascalientes, Coahuila, Guanajuato, Tamaulipas, Tlaxcala y Zacatecas.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos realizó un estudio sobre la armonización legislativa en materia de derechos humanos indígenas y las cifras que arrojó no son demasiado alentadoras, puesto que tiene un avance “apenas de 55.71 por ciento en el orden federal y de 62.68 por ciento en el ámbito de las entidades federativas.”²³⁶

Esto confirma que los derechos de las personas indígenas suelen ser relegados, lo que impide que tengan un pleno acceso a su goce.

El análisis agrega que 10 de las 32 entidades del país registran un avance global en esta materia inferior al 60 por ciento, al no adecuar totalmente sus constituciones.

Se trata de: Aguascalientes, Baja California Sur, Ciudad de México, Coahuila, Michoacán, San Luis Potosí, Tamaulipas, Zacatecas, Nuevo León y Puebla que incumplen la obligación

²³³ CERVANTES, *Óp. Cit.*, p. 14.

²³⁴ FAO, *Política de la FAO sobre pueblos indígenas y tribales*, Roma, FAO, 2011, p. 7

²³⁵ ONU, Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Resolución A/RES/61/295 aprobada por la Asamblea General el 13 de septiembre de 2007.

²³⁶ OLIVARES ALONSO, Emir, “Pueblos indígenas, desprotegidos por falta de armonización legislativa,” *La Jornada*, [en línea], martes 30 de octubre del 2018, disponible en: <https://www.jornada.com.mx/ultimas/2018/10/30/limitados-los-derechos-de-pueblos-indigenas-por-falta-de-armonizacion-legislativa-233.html>

internacional de hacer efectivos, en toda su integridad, los derechos y libertades de las personas indígenas.²³⁷

A pesar que en las constituciones estatales, es recurrente que se replique lo establecido en la constitución federal y que se pueden encontrar prescritos casi los mismos derechos, es común que no se aborden algunos otros por cuestiones de carácter político o de influencias de tipo económico, lo que provoca un vacío legislativo.

3. Leyes estatales sobre derechos indígenas.

En cuanto a la armonización de las leyes sobre comunidades y pueblos originarios con el precepto segundo de la CPEUM se han hecho significativos avances, porque ya se logró que 27 entidades federativas legislaran sobre la materia. Sin embargo, aún faltan los siguientes estados por legislar: Baja California Sur, Coahuila, Michoacán, Tamaulipas y Zacatecas.

Aún y cuando el avance es positivo, el trabajo no se debe quedar estancado, se debe seguir impulsando para la creación de mecanismos adicionales que sean complementarios, tales como un Padrón o Catálogo de Identificación de Pueblos y Comunidades Indígenas, una Ley en materia de jurisdicción indígena, e incluso una ley de consulta indígena, así como realizar adecuaciones en todo el cuerpo normativo ya que se trata de una materia transversal, para poder conformar un marco jurídico que se adecue y responda a las particularidades propias de cada entidad federativa, pueblo y comunidad indígena de nuestra nación pluricultural.²³⁸

Lo anterior resulta de elemental importancia, puesto que no tan solo se trata de procurar que existan leyes, sino que en ellas se deben atender los aspectos que no se han regulado o aquellos que, aun estando regulados, no representan beneficio alguno en favor de los individuos que se auto adscriben como indígenas porque no resultan eficaces a la hora de su aplicación o al hacer

exigibles estos derechos, ya que se carece de recursos jurisdiccionales efectivos que permitan, de manera pronta, atender las vulneraciones a los derechos indígenas.

Esto resulta contrario a lo que dispone el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que dispone: 1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

Sin duda, en este rubro hay pendientes por atender, ya que los recursos jurisdiccionales que se tienen en México, como el juicio de amparo, por lo general, es tardado y aunque se dice que es gratuito, puede resultar costoso y eso dificulta a los miembros de los pueblos originarios, el acceso a una justicia eficiente para exigir el cumplimiento de sus derechos humanos.

Hay otros recursos como la controversia constitucional o las acciones de inconstitucionalidad con los que también se pueden combatir las afectaciones a los derechos de las personas en general, y los derechos indígenas, de forma específica, pero no se tiene legitimación procesal para interponerlos de forma individual, y los que se interponen por los sujetos legitimados, por igual, suelen tardar demasiado tiempo para resolverlos y con ello no se atienden eficazmente las probables violaciones a los derechos humanos.

Por lo que después de exponer cómo se han ido integrando los derechos de las comunidades y pueblos originarios a las legislaciones estatales, a continuación, se analiza, de forma específica, cómo se protegen y garantizan, en las leyes estatales, algunos de los derechos que resultan indispensables para lograr una plena y efectiva realización de los individuos pertenecientes a los pueblos originarios.

4. Educación.

El derecho a la educación no implica solo que se propicie que las niñas y niños puedan acudir a la primaria o secundaria, como lo prescribe el artículo 3º constitucional, sino que, de manera

²³⁷ Ídem.

²³⁸ Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, *Avances de la armonización legislativa en materia de derechos indígenas. Diagnóstico de las entidades federativas*, Primera edición, México, CDI, 2018, p. 27.

general, se tenga acceso a la educación, tanto en su dialecto como en español, en alguna institución educativa, de carácter público, que cuente con la infraestructura necesaria para poder brindar este tipo de educación bilingüe. “A partir de la consagración de un derecho a dicha protección, surge la obligación o deber correlativo a cargo del Estado de actuar para asegurar el goce efectivo del mismo por sus titulares.”²³⁹

Por tal razón, si bien la educación en general se protege de manera concurrente entre los tres órdenes de gobierno, la enseñanza indígena, va a tener su sustento en el multicitado artículo 2º constitucional, el cual mandata que se respeten los usos y costumbres de las personas indígenas.

En las entidades federativas, en las 26 leyes expedidas sobre derechos indígenas se especifica la forma en que se ha de garantizar dicho derecho, sin embargo, no todos los beneficios que resultan inherentes a la condición de indígena son recibidos por los estudiantes.

Un ejemplo de ello, son las becas de nivel superior, las que no establecen en sus reglas de operación, un apartado especial para garantizarle a este sector de la sociedad el acceso directo a estas, ya que no son asignadas a todas aquellas personas indígenas que estudian una licenciatura, y cuando estudian lejos de su lugar de residencia, les representa complicaciones para sostener los gastos de transporte, alimentación y vivienda.

5. La salud.

La salud, es esencial para gozar de la vida, por lo que es una obligación del Estado garantizarla y como derecho humano implica la disponibilidad y accesibilidad a centros médicos, medicamentos, una buena alimentación y, todo ello, en un marco de igualdad y no discriminación.

Una protección igualitaria de la salud se traduce en dos exigencias que justifican la elevación del derecho a rango constitucional: a) universalidad de la cobertura y b) igualdad en la calidad de la protección de la salud. Estas

²³⁹ SUAREZ IBARROLA, Jimena y MADRAZO LAJOUS, Alejandro, “El derecho a la salud en México: superando aspiraciones constitucionales mediante su exigibilidad judicial” en Esquivel, Gerardo, Ibarra Palafox, Francisco y Salazar Ugarte, Pedro, Cien ensayos para el centenario, Tomo 3, México, UNAM, 2017, p. 407.

exigencias se dirigen a los sectores que no tienen acceso a los servicios que proveen las instituciones de seguridad social.²⁴⁰

Entre ellos, se tiene a los miembros de los pueblos originarios que no cuentan con seguridad social, porque se considera de forma directa a aquellos individuos que, en su mayoría, se dedican a actividades agrícolas, al comercio ambulante o a la elaboración de artesanías, pero también a los que no gozan de un trabajo formal.

De forma indirecta, a todos los dependientes de estos individuos, entre ellos, los niños, niñas, adolescentes, mujeres y personas adultas mayores que realizan actividades productivas familiares o quienes permanecen al cuidado del hogar.

El derecho a la salud se encuentra protegido en todas las leyes de las entidades federativas, pero ello no quiere decir que se ha alcanzado una cobertura universal en materia del acceso a este derecho, ya que, de forma casi generalizada, se cuenta con el acceso a la atención médica pero no a otras prestaciones de seguridad social que lo complementan.

Por otro lado, no se hace reconocimiento de la medicina tradicional en las leyes indígenas de los siguientes estados: Aguascalientes, Baja California, Ciudad de México, Colima, Estado de México, San Luis Potosí, Sonora, Veracruz y Zacatecas. Lo que limita esa posibilidad de hacer uso del conocimiento ancestral que por generaciones ha sido eficaz para prestar la atención médica dentro de estos pueblos y comunidades indígenas y, por cierto, con excelentes resultados.

6. Niñas, niños, adolescentes, mujeres y personas adultas mayores.

En cuanto a los derechos de este sector de la sociedad, se tiene que:

La reivindicación histórica de los derechos humanos ha incluido a un gran número de sectores sociales como mujeres, indígenas, campesinos, niños y niñas; grupos poblacionales que, en momentos específicos,

²⁴⁰ *Ibidem*, p. 408.

han sido excluidos, silenciados, omitidos y oprimidos.²⁴¹

Pero se debe resaltar que la protección de niñas, niños, adolescentes, mujeres y personas adultas mayores, como sectores vulnerables de la sociedad, se ve complejizada cuando son parte de una comunidad indígena, porque la desigualdad en el goce de sus derechos es más latente, puesto que se presentan diversas formas de discriminación que impiden disminuir las brechas o desventajas sociales que tienen en relación con otros sectores sociales.

Los derechos de las mujeres indígenas se encuentran protegidos en todas las leyes de las entidades federativas, lo que resulta extraño es que ese derecho a la igualdad no se vea materializado con respecto al hombre.

Es notoria la desigualdad jurídica en materia de acceso a puestos de elección popular, a cargos públicos, a la propiedad o sucesión de la tierra, de oportunidades laborales e incluso, de que se tome en cuenta su consentimiento para determinar o elegir a su pareja.

De tal modo que existe una marcada violencia política, que se traduce en la vejación de sus derechos e inclusive cuando por ley han tenido acceso a puestos de elección popular, por ejemplo, en Morelos se tuvo el caso de Ortencia Muñoz Pérez a quien como Sindica del Ayuntamiento de Zacualpan de Amilpas no se le convocaba a las reuniones de cabildo ni se le prestaban las facilidades inherentes a su cargo, por lo que:

En el año 2016 interpuso un juicio de los derechos políticos electorales del ciudadano en el que quedaron comprobadas tales conductas y el Tribunal Electoral del Estado de Morelos resolvió que se declaraban parcialmente fundados los agravios y ordenó al presidente municipal de ese municipio a fincar responsabilidades administrativas al secretario general y a la contralora municipal.²⁴²

²⁴¹ CELY R. Delfina del Pilar. "Análisis de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos," Revista Salud y Sociedad, Uptc. 2015; vol. 2 núm. 1, enero-junio. pp. 44.

²⁴² Tribunal Electoral del Estado de Morelos, TEE/JDC/054/2016-1, disponible en: <http://www.teem.gob.mx/resoluciones/2016/JDC-54-2016-1.pdf>

Las niñas, niños y adolescentes indígenas, a pesar de ser un grupo vulnerable, aún no ven reconocidos sus derechos en la legislación de los siguientes estados: Aguascalientes, Campeche, Chihuahua, San Luis Potosí y Zacatecas.

Esto resulta notoriamente injusto, puesto que por su vulnerabilidad son sujetos de vejaciones en su entorno, en lo laboral o en la prestación de servicios públicos.

Con respecto a las personas adultas mayores, otro sector vulnerable de la sociedad y, que por su edad, presentan condiciones complicadas para trabajar, caminar o moverse lo cual se traduce en una falta de ingresos o facilidades para acudir a las instituciones que les pueden brindar algún tipo de apoyo, sus derechos se van a plasmar de forma específica solamente en 17 de las 26 leyes estatales porque no son reconocidos en las siguientes entidades federativas: Campeche, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo, Sonora y Tlaxcala.

7. Acceso a la justicia.

Este tema es muy interesante, porque el artículo segundo de la CPEUM, les reconoce a los pueblos originarios la autodeterminación y sus usos y costumbres, pero en realidad, les exige un sometimiento a la justicia de los tribunales locales o del fuero federal, lo cual constituye una imposición de la justicia tradicional en detrimento de la justicia indígena y un menoscabo directo de los derechos indígenas.

Por otra parte, los jueces, ministerios públicos y demás personas adscritas a las instituciones vinculadas con el acceso a la justicia que imparte el Estado, tampoco cuentan con información sobre la cosmovisión indígena, la cual permea las formas organizativas de estos grupos y enmarca sus sistemas normativos (que la legislación denomina usos y costumbres).²⁴³

Derivado de ello, se considera pertinente indagar sobre el número de leyes en las entidades federativas para profundizar en qué forma se les

²⁴³ LÓPEZ BÁRCENAS, Francisco, "Acceso a la información, justicia agraria y derechos indígenas" en Fox, Jonathan et al, *Derecho a saber: balance y perspectivas cívicas*, México, Fundar, 2014, p. 164.

reconoce a las personas indígenas el acceso a la justicia y en qué términos.

Específicamente en la administración de justicia se precisa delimitar su ámbito de competencia o jurisdicción para evitar conflictos con las instituciones competentes de procuración, administración e impartición de justicia.²⁴⁴

Siendo este un tema de trascendental importancia para los derechos de las personas indígenas, con respecto a la administración y procuración de justicia, los siguientes estados no hacen referencia alguna: Campeche, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Colima, Hidalgo, Oaxaca, Nuevo León, Tabasco, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas.

Sobre la justicia indígena, como tal, no se incluye en las leyes de los siguientes estados: Aguascalientes, Ciudad de México, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Tlaxcala y Veracruz Nuevo León y, lo casi increíble, es que tampoco en las entidades siguientes: Chiapas, Oaxaca, Morelos, en las que se concentra un gran porcentaje de población indígena.

Aquí es pertinente señalar que Yucatán cuenta con una Ley del Sistema de Justicia Maya, la cual tiene como principales características, las siguientes:

Es un conjunto de normas, autoridades y procedimientos que garantizan a los integrantes de la comunidad maya de Yucatán, el derecho a aplicar sus propias formas de solución de conflictos internos con base en sus usos, costumbres y tradiciones.²⁴⁵

Sin embargo, el juez maya solamente tiene competencia para conocer sobre conflictos derivados de:

- I. Las conductas señaladas como infracciones por leyes administrativas.
- II. Los asuntos que puedan ser objeto de transacción entre particulares.

III. Las conductas previstas como delitos en la legislación penal aplicable en el estado que no sean considerados como graves y respecto de los cuales proceda el perdón del ofendido, y no se afecten los derechos de terceros ni se contravengan disposiciones de orden público o se trate de derechos irrenunciables.²⁴⁶

Esto acota la actuación de los jueces indígenas, al no poder ejercer una jurisdicción plena: conocer de todo tipo de delitos y resolverlos en términos de sus usos y costumbres, desde luego tomando en consideración las excluyentes de responsabilidad, legítima defensa o todas aquellas conductas que pueden tener alguna justificación dentro del sistema tradicional de justicia, pero tiene su fundamento en las fracciones II y VIII del artículo 2º de la constitución federal.

8. Reconocimiento de sus sistemas normativos.

Con respecto al reconocimiento de los sistemas normativos de los pueblos originarios, de manera general, se toman como fundamento las disposiciones de la CPEUM.

Por sistema normativo indígena se entiende el conjunto de normas, procedimientos, autoridades, principios, sanciones y cosmovisión que utilizan las comunidades y pueblos indígenas para regular su vida interna y para resolver sus conflictos.²⁴⁷

De forma tal que las personas indígenas se puedan regir bajo estos sistemas, a nivel federal no hay un reconocimiento expreso, donde se detalla, de forma particular, o un poco más a profundidad es en las legislaciones de las entidades federativas.

El sistema normativo de una comunidad se constituye por un conjunto de instituciones, procedimientos y normas que contribuyen a la integración social. Está representado por la práctica de la costumbre jurídica, que integra a las normas consuetudinarias, los usos y tradiciones; permite la organización social,

²⁴⁶ *Ibidem*, artículo 7.

²⁴⁷ Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Reconocimiento Legal y Vigencia de los Sistemas Normativos Indígenas en México*, 2014. ISBN 973-92-1-354-112-8.

²⁴⁴ CDI, *Óp. Cit.* p. 34.

²⁴⁵ Ley del Sistema de Justicia Maya del Estado de Yucatán, publicado D.O. jueves 29 de mayo de 2014, Artículo 4.

económica, cultural y la resolución de conflictos internos entre sus miembros.²⁴⁸

Lo anterior resulta relevante para la buena convivencia, sin embargo, las leyes estatales que no reconocen los sistemas normativos de las comunidades y pueblos indígenas, o no se especifica de forma expresa esta disposición, son las de los estados siguientes: Ciudad de México, Chiapas, Tabasco, Quintana Roo, Yucatán y Tlaxcala.

9. Elección de las autoridades.

Se considera pertinente precisar que en los Acuerdos de San Andrés Larrainzar, se estableció que el “municipio mayoritariamente indígena es el espacio jurisdiccional en donde deben ser realizados los derechos autonómicos reconocidos.”²⁴⁹

En estos mismos acuerdos se especifica que:

En los municipios con población mayoritariamente indígena, se reconocerá el derecho de los pueblos y comunidades indígenas para elegir a sus autoridades tradicionales y municipales, de acuerdo a sus usos y costumbres, otorgando validez jurídica a sus instituciones y prácticas.²⁵⁰

Por lo que, en la elección de las autoridades municipales, es pertinente mencionar que se reconocerá la figura de asamblea, cargos, el sistema de consejos, consulta popular y cabildo abierto. Asimismo, es pertinente resaltar que los funcionarios municipales serán electos y removidos por la asamblea de las comunidades y los pueblos originarios.

En cuanto a los derechos políticos de las personas indígenas, existen muchas lagunas a la hora de elegir a sus autoridades, lo que impide su pleno ejercicio, puesto que las legislaciones locales

siguen imponiendo que se elijan a través de un sistema de partidos políticos, lo que parece contrariar lo dispuesto en la CPEUM.

El autogobierno indígena en el Estado federal mexicano está reconocido para que las entidades federativas reglamenten en sus constituciones y leyes orgánicas municipales la creación de nuevos municipios indígenas (artículo 2º de la Constitución federal, apartado A). Hasta ahora esto no se ha cumplido, ya que las reformas locales vigentes en materia indígena después de la reforma federal de 2011 han adaptado su reglamentación sin modificar la división política interna.²⁵¹

En lo que respecta al estado de Morelos, sí se modificó la legislación local para incluir la creación de cuatro nuevos municipios que son denominados indígenas, los cuales son: Tetelcingo, Coatetelco, Hueyapan y Xoxocotla los cuales iniciaron dicho proceso con la publicación el 14 de diciembre de 2017 de los decretos 2341 y 2342; el 19 de diciembre de 2017 del decreto 2343 y el 18 de diciembre de 2017 del decreto 2344, respectivamente.

Mención aparte merece el caso de Tetelcingo, que si bien se publicó el decreto de su creación como municipio indígena, este fue impugnado, vía la controversia constitucional, mecanismo de control constitucional que conoce la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el municipio de Cuautla, que es el municipio tradicional del que se desprendería, el cual alegó que no se dio cabal cumplimiento al debido proceso legislativo, ya que no se le había tomado en cuenta para determinar las colonias y poblados que serían dados de baja de su territorio, por lo que la creación de dicho municipio indígena se vio suspendida, porque además el máximo tribunal en nuestro país llegó a la conclusión que tampoco se había llevado a cabo la consulta previa a la comunidad, la cual está en proceso de ser realizada, para que se pueda resolver este caso de forma definitiva.

Sobre la elección de los ayuntamientos, se hace mención en las leyes indígenas de los siguientes estados: Aguascalientes, Nuevo León, Chihuahua,

²⁴⁸ CDI, *La vigencia de los derechos indígenas en México*, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 2007, p. 19.

²⁴⁹ BURGUETE CAL Y MAYOR, Araceli. “Municipios indígenas: por un régimen multimunicipal en México,” *Alteridades* [online]. 2008, vol.18, n. 35 [citado 2023-07-05], pp. 73. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S018870172008000100006&lng=es&nrm=iso ISSN 2448-850X.

²⁵⁰ *Ídem*.

²⁵¹ GONZÁLEZ GALVÁN, Jorge Alberto, “*La Constitución y los derechos de los pueblos indígenas*,” en Esquivel, Gerardo, Ibarra Palafox, Francisco y Salazar Ugarte, Pedro, *Cien ensayos para el centenario*, Tomo 3, México, UNAM, 2017, p. 152.

Puebla, Colima, Tabasco, Guanajuato, Guerrero, Yucatán, Morelos, Querétaro, Zacatecas y Tlaxcala. Pero, solamente la Ley de Derechos Indígenas para el Estado de Tlaxcala contempla de forma expresa en sus artículos 31 al 35 los usos y costumbres como sistema para llevar a cabo la elección de sus autoridades.

10. Desarrollo integral y sustentable.

Ahora bien, el desarrollo integral va a depender de aquellos recursos que se destinen a los organismos especializados sobre los pueblos indígenas, pero tomando en cuenta las necesidades que la propia comunidad señale como prioritarias, aquellas que requieran atención especializada o las que deben atenderse de forma inmediata por disposiciones de tratados internacionales. “El Convenio 169 establece el derecho a decidir sus propias prioridades en los procesos de desarrollo que afectan sus vidas, creencias, instituciones, su bienestar espiritual y respecto de las tierras que usan u ocupan y a controlar su propio desarrollo económico, social y cultural.”²⁵²

Sin embargo, el desarrollo integral y sustentable de las comunidades y pueblos originarios va a depender de los recursos presupuestarios que se etiqueten para atender las necesidades y prioridades de este sector vulnerable de la sociedad:

Ya que los recursos asignados van a sus comunidades, a través de programas asistenciales; o a los programas que se enfocan a la creación de vías de comunicación, hospitales, escuelas, o bien canalizan recursos para la orientación, capacitación y desarrollo de proyectos productivos de diversa índole. Todos ellos, si bien son importantes porque impulsan el desarrollo sustentable de estas regiones, con respeto a sus usos y costumbres, no obstante, hasta ahora han resultado insuficientes para revertir las condiciones de rezago de la población indígena de nuestro país.²⁵³

²⁵² CDI, *Óp. Cit*, p. 29.

²⁵³ Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Desarrollo integral de los pueblos indígenas en 2017, nota cefp / 012 / 2017, junio 29, 2017, p. 16. México, H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Esta forma de asignar recursos públicos debiera tener una nueva perspectiva, la de derechos humanos, ya que el desarrollo que estas personas necesitan debe ser integral, equitativo e igualitario para que no tan solo se mejoren sus condiciones de vida personal sino también las de su vida comunitaria, por lo que los recursos públicos debieran aumentarse de forma progresiva, lo que no sucede en la realidad, así lo informó el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas:

Porque es digno de mención, desde el punto de vista presupuestal, que la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, es la instancia coordinadora de las políticas públicas de los Pueblos y Comunidades Indígenas en el país, y la que concentró el mayor peso del recorte presupuestal, 6 mil 93.9 millones de pesos, es decir, 51.2 por ciento de su presupuesto.²⁵⁴

Tal disminución pareciera ser incongruente con la visión del gobierno federal que ha tomado como bandera el derecho al desarrollo y el bienestar social, el derecho al desarrollo se reconoce en 24 de las 26 leyes estatales sobre derechos indígenas, a excepción de Veracruz y Zacatecas.

11. Derecho al territorio.

Por territorio, se entiende todo aquel espacio geográfico en donde se asientan las comunidades y pueblos originarios, el cual no va a respetar los límites de uno o varios municipios o entidades federativas, tampoco se limita por las divisiones comunales o ejidales, es simplemente, el que ha estado en su posesión y donde históricamente han vivido y desarrollado sus actividades. La Comisión Nacional de Derechos Indígenas (CDI) sostiene que:

Los derechos a la tierra, el territorio y los recursos naturales conexos tienen una importancia fundamental para muchos pueblos indígenas, dado que estos recursos constituyen la base de sus medios de subsistencia económicos y la fuente de sus identidades espirituales, culturales y sociales.²⁵⁵

Al verse afectados estos derechos se tiene como consecuencia que los pueblos y comunidades

²⁵⁴ *Ibidem*, p. 17.

²⁵⁵ CDI, *Óp. cit*, p. 33.

indígenas se vean desplazados del espacio geográfico que ha sido el asiento de sus antepasados y se inhibe para que las futuras generaciones sigan habitándolo, tal como lo manifiesta la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO por sus siglas en inglés):

Para la mayoría de los pueblos indígenas en todo el mundo, el derecho a la tierra se encuentra gravemente amenazado por la expansión descontrolada de actividades relacionadas con la silvicultura, la minería y el turismo, y otras empresas comerciales. La importancia de la tierra para los pueblos indígenas convierte este ámbito en especialmente relevante.²⁵⁶

De tal modo que, al analizar las leyes estatales sobre derechos indígenas, se tiene que, con respecto al derecho al territorio, las leyes de los siguientes estados no ofrecen mención alguna: Nuevo León, Zacatecas, Yucatán, Tabasco y San Luis Potosí.

12. Derecho a los recursos naturales.

Los recursos naturales son esenciales para la vida misma, por lo que se ha ido construyendo una conciencia colectiva sobre la importancia de su preservación.

El derecho a los recursos naturales (tierra, agua, pesca, bosques, recursos genéticos, biodiversidad) y su gestión sostenible es fundamental para el bien de las generaciones presentes y futuras, especialmente de aquellas que dependen del medio ambiente para su supervivencia diaria.²⁵⁷

El derecho a los recursos naturales debe comprender no tan solo el disfrute, mientras no se presente la urbanización o ubicación de mega proyectos, sino incluso después de que se hayan concretado, con algún beneficio para los pueblos indígenas donde se asienten y lleven a cabo sus actividades de cualquier tipo, como lo indica Juan Antonio Cruz:

Hoy la lucha por las tierras y territorios de los pueblos indígenas se presenta como una lucha defensiva para preservarlos, como una lucha

para exigir su derecho a poder participar de la riqueza que está en las tierras que habitan, pero a la que se les niega el acceso, una lucha por su derecho a ser consultados y poder participar en los programas de desarrollo y en el aprovechamiento de los recursos naturales que ahora se extraen de esas tierras sin que ellos participen.²⁵⁸

Esto sin duda, colabora para que los derechos de los pueblos originarios se vean seriamente afectados, porque con ello se les priva de acceder a modos de subsistencia, acceso a ingresos y de alguna forma paliar los efectos negativos del hambre y la pobreza, como sucede en el sur del país, que con el proyecto del tren maya se han devastado grandes extensiones de recursos naturales, con la consabida afectación a los derechos de las comunidades y los pueblos originarios.

El Tribunal Internacional de los Derechos de la Naturaleza determinó este 26 de julio que el Tren Maya, una de las obras insignia del actual gobierno federal, viola los derechos de la naturaleza y de la comunidad maya del sur del país, lo que se considera un ecocidio y un etnocidio.²⁵⁹

En cuanto a este derecho, las leyes sobre derechos indígenas de los siguientes estados no ofrecen protección alguna: Estado de México, Ciudad de México, Zacatecas, Yucatán y Quintana Roo.

13. Derecho a la consulta.

Uno de los derechos que se considera esencial para hacer valer los derechos de los pueblos originarios lo es el derecho a la consulta previa e informada. Como lo puntualiza Jorge Alberto González:

El derecho a la consulta consiste en el reconocimiento del derecho de los pueblos indígenas a formar parte de las decisiones de estado relacionadas con el diseño, aprobación y

²⁵⁶ FAO, *Óp. cit.*, p. 9.

²⁵⁷ *Idem.*

²⁵⁸ CRUZ PARCERO, Juan Antonio. "Los derechos colectivos indígenas y su desarrollo en la Constitución de 1917," En Esquivel, Gerardo, Ibarra Palafox, Francisco y Salazar Ugarte, Pedro, *Cien ensayos para el centenario*, Tomo 3, México: UNAM, 2017, p. 142.

²⁵⁹ TINOCO MORALES, Omar, "Las razones por las que el Tren Maya es un ecocidio, según tribunal internacional," *Infobae*, 26 Jul, 2023.

aplicación de políticas públicas sobre su desarrollo.²⁶⁰

Por lo que se considera pertinente abundar en el tema, puesto que además de participar en la toma de decisiones, es importante tener presente que los pueblos indígenas originariamente tienen derechos, sobre todo, los que les son inherentes, principalmente, cuando los que sacan provecho económico sustancial son unos pocos, y los más afectados son los indígenas, que, al fin de cuentas, son quienes menos beneficios reciben de la explotación de los diversos recursos naturales.

¿Qué derechos son objeto de consulta?

Los derechos a la tierra y sus recursos naturales han sido los principales a considerar como objeto de consulta debido al acoso de intereses empresariales nacionales e internacionales. Sin embargo, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) considera que para garantizar su “desarrollo,” la consulta debe abarcar a todos los derechos reconocidos (territoriales, sociales, culturales, políticos, jurisdiccionales...).²⁶¹

Se ha de coincidir con la postura de la OIT, porque todo proyecto o desarrollo que pretenda afectar los derechos indígenas tiene que someterse a una consulta previa, en la cual las poblaciones y comunidades participen en la toma de decisiones, porque al final del día, será a ellos a quienes beneficie o perjudique.

Lo anterior se refuerza con el Caso Tetelcingo, mencionado en líneas previas, en el cual “el Municipio de Cuautla, Morelos, demandó la invalidez del Decreto 2341 por el que se crea el Municipio de Tetelcingo, del mismo Estado, por considerar violados algunos derechos humanos consagrados en la Constitución Federal.”²⁶²

²⁶⁰ GONZÁLEZ GALVÁN, Jorge Alberto. “Derecho Indígena: derecho a la consulta y participación ciudadana,” *Revista Hechos y Derechos*, núm. 24, Publicado el 13 de noviembre de 2014.

²⁶¹ *Ídem*.

²⁶² Suprema Corte de Justicia de la Nación, Controversia Constitucional 30/2018, disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/buscadores-juridicos/sentencias-relevantes-en-materia-de-derechos-humanos/1299>

El Pleno de la SCJN invalidó el Decreto 2341 por el que se crea el municipio de Tetelcingo, Morelos, considerado como municipio indígena por la legislación del Estado.

Lo anterior porque se consideró que en el procedimiento legislativo se violó el derecho humano a una consulta previa, libre e informada a las comunidades indígenas, establecido en el Convenio número 169, de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales. Por lo tanto, se ordenó llevar a cabo la respectiva consulta previa antes de resolver la controversia sobre la creación del municipio indígena.²⁶³

Con esta determinación se constata que la consulta previa, como derecho de las comunidades y pueblos originarios, debe ser realizada en todos aquellos temas que sean importantes para este sector de la población.

Sin embargo, se tiene que este derecho no ha sido contemplado en las leyes estatales de los siguientes estados: San Luis Potosí, Veracruz, Campeche, Quintana Roo, Estado de México, Hidalgo y Sonora y es lamentable que no se contemple en Chiapas ni Oaxaca, estados que concentran una gran población indígena, En cuanto a la ley de Puebla, en los numerales 23 y 41 solo se incluye el derecho a la participación.

Lo anterior resulta muy preocupante, puesto que el derecho a la consulta deviene de un mandato constitucional y en él se dispone que se incluya en las legislaciones estatales, y cuando la consulta se ha realizado no se ha cumplido con los estándares esperados, porque:

En la mayoría de los casos la población se queja de que no ha sido culturalmente planeada, que se ha hecho sin respetar las lenguas, los usos, las costumbres y los mecanismos epistémicos de las comunidades; las autoridades no entregaron la información o emprenden campañas de desinformación, por lo que no se cumple de buena fe.²⁶⁴

²⁶³ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Comunicado de prensa No. 147/2019, 2019, disponible en: <https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=5967>

²⁶⁴ GUERRERO GALVÁN, Alonso. “Los indígenas y las constituciones” en Esquivel, Gerardo, Ibarra Palafox,

Como se ha podido observar en lo antes expuesto, si bien se han ido reconociendo los derechos indígenas en México y en el ámbito de las entidades federativas, también se puede constatar que de manera frecuente se tiene la vulneración de disposiciones tanto constitucionales como legales, lo que redundará en discriminación y falta de oportunidades para los miembros de este sector social que no pueden acceder de forma plena al ejercicio y disfrute de sus derechos.

En tal sentido se pronunció la Comisión Interamericana de Derechos Humanos:

El reconocimiento de la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales debe ser comprendido como una medida reparativa frente a violaciones históricas y contemporáneas a sus derechos como colectivos diferenciados que tienen sus propias culturas, instituciones sociales, políticas y culturales y sus propias visiones y prioridades de desarrollo, y que han sido excluidos de los procesos de constitución de los estados y en la definición de las políticas económicas, sociales y otras de los estados.

Esta historia de exclusión, discriminación y graves violaciones de derechos humanos de estos pueblos debe ser reconocida por los estados a fin de tomar medidas decididas para la protección de estos pueblos y sus culturas, de la vida e integridad de sus integrantes, de sus tierras, territorios y recursos naturales, a la consulta y consentimiento previo, libre e informado y a su libre determinación.²⁶⁵

Lo anterior puede ser posible a través de un cambio en la forma de ver a las personas indígenas, ya que no se trata de poner disposiciones en la ley para proteger sus derechos, sino que se deben llevar a cabo todas las acciones administrativas, legislativas y jurisdiccionales necesarias para imprimir una atención integral en todos los ámbitos de su vida política y social para empoderarlos y que puedan ejercer plenamente los derechos que les han sido reconocidos.

Francisco y Salazar Ugarte, Pedro, *Cien ensayos para el centenario*, Tomo 3, México: UNAM. 2017, p. 173.

²⁶⁵ CIDH. *Derecho a la libre determinación de Pueblos Indígenas y Tribales*. OEA/Ser. L/V/II. Doc. 413, 28 diciembre, 2021, p. 164.

14. Otros derechos.

En el presente trabajo, como ha quedado expuesto, se han abordado los derechos de las personas indígenas que son más importantes o, de alguna forma, los que son más prioritarios, ya sea porque su alcance es de carácter individual, o porque son de gran trascendencia para el desarrollo de la colectividad, lo que no quiere decir que no existan otros derechos o que resulten menos importantes, sino que no son contemplados en la mayoría de las leyes estatales, por lo que a continuación, de manera somera, se procede a abordar algunos de ellos:

14.1. Derecho a la alimentación.

Este derecho se interrelaciona con otros de forma directa, no se pueden tener condiciones óptimas de salud si no se alimenta bien a las personas, cuando no se garantiza, puede ser porque los pueblos y comunidades se ubican lejos de los centros urbanos de población o porque no se implementan políticas públicas que faciliten la provisión de alimentos o productos que permitan satisfacer las necesidades mínimas de las personas indígenas.

El problema del hambre en México y en el mundo es un problema real, que ha sido abordado desde diferentes perspectivas a nivel internacional y nacional, siempre con el objetivo de combatirla y acabar con ella y con todos los problemas que trae aparejados, ya que menoscaba la capacidad para crecer y desarrollar el pleno potencial de los individuos.²⁶⁶

El derecho a la alimentación se encuentra enunciado solamente en las leyes de los siguientes estados: Ciudad de México, Sonora, Aguascalientes, Oaxaca, Chihuahua, Estado de México, Veracruz, Nayarit, Querétaro, Nuevo León, Puebla y Guerrero.

²⁶⁶ LEYVA HERNÁNDEZ, Daniela Estefanía y Sandoval Guevara, Elsa Leticia. "La garantía alimentaria en visión de derechos humanos en México," *Biolex* [online]. 2022, vol.14 [citado 2023-07-06], e183, p. 16. Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2007-55452022000100201&lng=es&nrm=iso>. Epub 20-Jun-2022. ISSN 2007-5545. <https://doi.org/10.36796/biolex.v14i25.240>.

14.2. Equidad de género.

A pesar de que la equidad de género ha sido un tema ampliamente abordado, su inclusión en las legislaciones estatales ha sido prácticamente vedada, esto puede ser por causas culturales que prevalecen en dichas comunidades, pero también por falta de voluntad política de los legisladores locales al no armonizarlas con las reformas federales en la materia.

De forma expresa, solamente la Ley de Derechos y Cultura Indígenas para el Estado de Hidalgo contempla en sus artículos 51 al 53 la equidad de género.

14.3. Juzgados comunitarios.

Los juzgados comunitarios, tan necesarios para aplicar la justicia indígena, no han sido incluidos en las legislaciones de las entidades federativas, lo que inhibe que se fomente la creación de estos juzgados que deben aplicar los sistemas normativos indígenas.

Dichos juzgados, solamente se encuentran contemplados en los artículos 7 al 18 de la Ley de Derechos Indígenas para el Estado de Zacatecas.

14.4. Sistema de información indígena.

A pesar de que el derecho a la información se establece, de forma general, como un derecho humano, en lo particular, no ha sido promovido en beneficio de las personas indígenas, siendo este derecho tan importante para conocer o acceder a otros derechos y que eso les permita exigir su cumplimiento.

Solamente la ley de Nuevo León en sus artículos 35 al 37 y la ley de Puebla en sus artículos 21, 23 y 40 contemplan un sistema de información indígena.

14.5. Derecho a la vivienda.

En referencia al derecho a la vivienda, que resulta también importante para el goce y disfrute de otros derechos, no se ha promovido su inclusión en las leyes estatales, esto debido, a que es un derecho prestacional y, por lo tanto, implica obligaciones positivas —de hacer— para el Estado.

Por lo que solo se incluye en las leyes indígenas de: Guanajuato en el artículo 33, Nayarit en el artículo 9, Nuevo León en los artículos 22 y 23, Puebla en el artículo 22, Querétaro en el artículo 67, Sonora en los artículos 39, 40 y 42 y Yucatán en el artículo 14.

14.6. Defensa y protección de los derechos laborales.

Otro aspecto importante para las comunidades indígenas lo representan los derechos laborales, los cuales solo se reconocen en las leyes sobre derechos indígenas de los siguientes estados: Hidalgo, Estado de México, Morelos, Durango, Nayarit, Chiapas, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Tabasco, Tlaxcala Sonora y Baja California. Es decir, solo el 50% de las leyes reconocen alguna protección laboral, resaltando la ley de Baja California que además protege el trabajo de las mujeres durante el estado de gestación al igual que el trabajo de los niños.

14.7. Presupuesto público.

Se dice que el presupuesto público es la herramienta más eficaz para proteger y garantizar los derechos humanos, y parece ser muy acertada tal opinión, puesto que sin recursos públicos es difícil poder realizar los derechos humanos y específicamente los de las personas indígenas.

A nivel federal se cuenta con un apartado en el Presupuesto de Egresos de la Federación que destina recursos económicos a las políticas públicas que tienen como fin salvaguardar los derechos indígenas.

A nivel local, solamente se dispone la asignación de presupuesto público y políticas públicas en las leyes de los siguientes estados: Baja California, Nuevo León, Colima, Chiapas, Estado de México, Morelos, Guanajuato, Hidalgo, Yucatán, Puebla, Oaxaca, Nayarit, Quintana Roo, Querétaro y Tlaxcala.

15. Conclusiones.

Después de analizar los derechos de las personas indígenas que se incluyen en las leyes de las entidades federativas en México se considera pertinente hacer las siguientes conclusiones:

PRIMERA: si bien se ha intentado hacer una armonización de las leyes sobre derechos indígenas en las entidades federativas, no se ha logrado que sea uniforme y acorde al respeto, protección y garantía de los derechos humanos plasmados en la CPEUM y en los instrumentos jurídicos internacionales en la materia. Por lo que se hace necesaria la armonización legislativa de las leyes secundarias y que se contemplen mecanismos para la auto adscripción.

SEGUNDA: hay derechos que aparecen reconocidos, pero en la realidad no trascienden en una mejoría notoria en la vida de las personas de los pueblos indígenas, aunado a que en algunas leyes no se contemplan todos los derechos humanos lo que propicia diversas formas de discriminación.

TERCERA: en la toma de decisiones en los pueblos y comunidades originarias deben participar las personas indígenas, para que sus derechos no sean pisoteados al no tomarlos en cuenta de forma previa.

CUARTA: en cuanto a sus sistemas normativos, y a la justicia indígena, la ley los subordina a la justicia tradicional con la consecuente vulneración a su autonomía, autodeterminación y sus costumbres.

QUINTA: la inclusión de los derechos indígenas en la legislación federal y en las legislaciones estatales no se ha reflejado en un pleno ejercicio de los titulares de tales derechos, ejemplo de ello, son las mujeres que siguen siendo menoscabadas en su integridad, tanto física como intelectual.

SEXTA: los derechos indígenas debieran tener una prevalencia sobre cualquier otro tipo de legislación local o federal, puesto que son constitucionalmente reconocidos y validados o reforzados jurídicamente por los tratados internacionales que vinculan al Estado mexicano.

SÉPTIMA: los derechos indígenas deben ser puestos como prioridad tanto en la elaboración de

las políticas públicas como en la programación del presupuesto público federal y local.

OCTAVA: se debe privilegiar la igualdad entre los miembros de las comunidades y los pueblos originarios y evitar la discriminación de todo tipo, para garantizar de forma efectiva lo dispuesto en los instrumentos jurídicos nacionales e internacionales.

16. Fuentes de investigación

FUENTES DOCTRINALES

- CERVANTES PEREZ, Benjamín A. B., Hernández, Lizbeth y Burgos Matamoros, Mylai. “Los derechos colectivos de los pueblos indígenas en México,” en Anglés Hernández, Marisol (coordinadora). *Derechos humanos, pueblos indígenas y globalización*, CNDH, 2017.
- CDI. *La vigencia de los derechos indígenas en México*. México: Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 2007.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. *Desarrollo integral de los pueblos indígenas en 2017*, nota cefp / 012 / 2017, junio 29, 2017, México, H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.
- CIDH. *Derecho a la libre determinación de Pueblos Indígenas y Tribales*. OEA/Ser. L/V/II. Doc. 413, 28 diciembre, 2021.
- COMISIÓN Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. *Avances de la armonización legislativa en materia de derechos indígenas. Diagnóstico de las entidades federativas*, Primera edición, México: CDI, 2018.
- CRUZ PARCERO, Juan Antonio. “Los derechos colectivos indígenas y su desarrollo en la Constitución de 1917.” En Esquivel, Gerardo, Ibarra Palafox, Francisco y Salazar Ugarte, Pedro, *Cien ensayos para el centenario*, Tomo 3, México: UNAM, 2017.
- FAO. *Política de la FAO sobre pueblos indígenas y tribales*, Roma: FAO, 2011.
- GONZÁLEZ GALVÁN, Jorge Alberto. “La Constitución y los derechos de los pueblos indígenas.” En Esquivel, Gerardo, Ibarra Palafox, Francisco y Salazar Ugarte, Pedro, *Cien ensayos para el centenario*, Tomo 3, México: UNAM, 2017.
- GONZÁLEZ GALVÁN, Jorge Alberto. “Derecho Indígena: derecho a la consulta y participación ciudadana,” *Revista Hechos y Derechos*, núm. 24, Publicado el 13 de noviembre de 2014.
- GUERRERO GALVÁN, Alonso. “Los indígenas y las constituciones” en Esquivel, Gerardo, Ibarra Palafox, Francisco y Salazar Ugarte, Pedro, *Cien ensayos para el centenario*, Tomo 3, México: UNAM, 2017.
- LÓPEZ BÁRCENAS, Francisco. “Acceso a la información, justicia agraria y derechos indígenas.” En Fox, Jonathan et al, *Derecho a saber: balance y perspectivas cívicas*, México: Fundar. 2014.
- LÓPEZ BÁRCENAS, Francisco. *Legislación y derechos indígenas en México*, Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, H. Cámara de Diputados, LXI Legislatura, Congreso de la Unión, 2010.
- OFICINA en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Reconocimiento Legal y Vigencia de los Sistemas Normativos Indígenas en México*, 2014, ISBN 973-92-1-354-112-8.
- SUAREZ IBARROLA, Jimena y Madrazo Lajous, Alejandro. “El derecho a la salud en México: superando aspiraciones constitucionales mediante su exigibilidad judicial.” En Esquivel, Gerardo, Ibarra Palafox, Francisco y Salazar Ugarte, Pedro, *Cien ensayos para el centenario*, Tomo 3, México: UNAM, 2017.
- SUPREMA Corte de Justicia de la Nación. Controversia Constitucional 30/2018, 2018, disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/buscadores-juridicos/sentencias-relevantes-en-materia-de-derechos-humanos/1299>
- SUPREMA Corte de Justicia de la Nación. Comunicado de prensa No. 147/2019, 2019, disponible en: <https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=5967>
- TINOCO Morales, Omar, “Las razones por las que el Tren Maya es un ecocidio, según tribunal internacional” *Infobae*, 26 Jul, 2023.
- TRIBUNAL Electoral del Estado de Morelos. TEE/JDC/054/2016-1, 2016, disponible en: <http://www.teem.gob.mx/resoluciones/2016/JDC-54-2016-1.pdf>
- HEMEROGRAFÍA
- BURGUETE CAL Y MAYOR, Araceli. “Municipios indígenas: por un régimen multimunicipal en México.” *Alteridades* [online]. 2008, vol.18, n.35 [citado 2023-07-05], pp.67-83. Disponible en:

<http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S018870172008000100006&lng=es&nrm=iso>. ISSN 2448-850X.

- CELY R. Delfina del Pilar. "Análisis de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos". *Revista Salud y Sociedad*. Uptc. Vol. 2 núm. 1, enero-junio, 2015.
- GONZÁLEZ GALVÁN, Jorge Alberto. "Derecho Indígena: derecho a la consulta y participación ciudadana", *Revista Hechos y Derechos*, núm. 24, Publicado el 13 de noviembre de 2014.
- LEYVA HERNANDEZ, Daniela Estefanía y SANDOVAL GUEVARA, Elsa Leticia. "La garantía alimentaria en visión de derechos humanos en México". *Biolex* [online]. 2022, vol.14 [citado 2023-07-06], e183. Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2007-55452022000100201&lng=es&nrm=iso>. Epub 20-Jun-2022. ISSN 2007-5545. <https://doi.org/10.36796/biolex.v14i25.240>.
- OLIVARES ALONSO, Emir. "Pueblos indígenas, desprotegidos por falta de armonización legislativa", *La Jornada*, [en línea], martes 30 de octubre 2018, disponible en: <https://www.jornada.com.mx/ultimas/2018/10/30/limitados-los-derechos-de-pueblos-indigenas-por-falta-de-armonizacion-legislativa-233.html>
- ONU, Declaración de la Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Resolución A/RES/61/295 aprobada por la Asamblea General el 13 de septiembre de 2007.
- LEGISLACIÓN.
- Aguascalientes. (2015). Ley de Justicia Indígena del Estado de Aguascalientes Fecha de publicación: 16 de marzo.
- Baja California. (2007). Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de Baja California Fecha de publicación: 26 de octubre.
- Campeche. (2000). Ley de Derechos, Cultura y Organización de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Campeche Fecha de publicación: 15 de junio.
- Chiapas. (1999). Ley de Derechos y Cultura Indígenas del Estado de Chiapas Fecha de publicación: 29 de julio.
- Chihuahua. (2013). Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas del Estado de Chihuahua Fecha de publicación: 29 de junio.
- Ciudad de México. (2011). Ley de Interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad Humana en el Distrito Federal Fecha de publicación: 07 de abril.
- Colima. (2014). Ley sobre los Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Colima Fecha de publicación: 30 de agosto.
- Durango. (2015). Ley General de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Durango. Fecha de publicación: 22 de julio. Ley de Consulta de Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Durango, Fecha de publicación: 06 de septiembre.
- Estado de México. (1994). Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de México Fecha de publicación: 10 de octubre.
- Guanajuato. (2011). Ley para la Protección de los Pueblos y Comunidades Indígenas en el Estado de Guanajuato Fecha de publicación: 08 de abril.
- Guerrero. (2011). Ley de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, Fecha de publicación: 08 de abril.
- Hidalgo (2014). Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo Fecha de publicación: 31 de diciembre de 2010 Última reforma integrada: 24 de marzo.
- Morelos. (2012). Ley de Fomento y Desarrollo de los Derechos y Cultura de las Comunidades y Pueblos Indígenas del Estado de Morelos, Fecha de publicación: 18 de enero.
- Nayarit. (2004). Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de Nayarit, Fecha de publicación: 18 de diciembre.
- Nuevo León, (2012), Ley de los Derechos Indígenas en el Estado de Nuevo León, Fecha de publicación: 22 de junio.

Yucatán, Ley del Sistema de Justicia Maya del Estado de Yucatán. Publicada en D.O. jueves 29 de mayo, 2014.

PARÁMETROS DE INTERPRETACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL ACTUAL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD

Parameters of Interpretation of Human Rights in the current Block of Constitutionality

SERGIO RAFAEL FACIO-GUZMÁN,¹ JOSÉ ADÁN FAUDOA-MENDOZA,² EDUARDO MEDRANO-FLORES.³

SUMARIO I. Introducción. II. Planteamiento del Problema. III. La Interpretación en materia de Derechos Humanos. IV. El Parámetro de Interpretación Establecido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. V. Los Criterios de Interpretación Establecidos en la Convención Americana de los Derechos Humanos. VI. La Labor Interpretativa bajo la Convención de Viena para la celebración de Tratados Internacionales. VII. La Argumentación bajo la perspectiva de Derechos Humanos. VIII. Conclusiones. IX. Propuesta.

KEYWORDS

Constitución
Convencionalidad
Derechos Humanos
Interpretación
Tratados
Internacionales

ABSTRACT

El presente artículo tiene por objeto contribuir al conocimiento técnico y especializado de los derechos fundamentales en el contexto de un Estado Constitucional y Democrático de Derecho; además, se busca la vinculación con los derechos incorporados en los tratados internacionales, las modalidades, criterios y principios de su interpretación, las técnicas de resolución de conflictos entre derechos, las habilidades para realizar un adecuado y eficaz control de constitucionalidad y convencionalidad difuso y de oficio, así como las técnicas de protección lato sensu, por órganos administrativos y jurisdiccionales, tanto en el ámbito constitucional mexicano como en el Sistema Interamericano.

PALABRAS CLAVE

Constitution
Conventionality
Human Rights
Interpretation
International deals

RESUMEN

The purpose of this article is to contribute to technical and specialized knowledge of fundamental rights in the context of a Constitutional and Democratic State of Law; In addition, the link with the rights incorporated in international treaties, the modalities, criteria and principles of their interpretation, the techniques of conflict resolution between rights, the skills to carry out an adequate and effective control of constitutionality and diffuse conventionality and ex officio, as well as protection techniques lato sensu, by administrative and judicial bodies, both in the Mexican constitutional field and in the Inter-American System, are sought.

Recibido: 24/07/2023
Aceptado: 29/11/2023

Como citar este artículo: FACIO-GUZMÁN, Sergio Rafael, et.al., "Parámetros de interpretación de los derechos humanos en el actual bloque de constitucionalidad," en Ubi Societas Ibi Ius en Línea, México, Año II, Vol.2, Enero-Junio de 2024, pp. 137-151.



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License. <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>
This work is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License](http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).

¹ Maestro en Derecho Político y Administración Pública por la UACH. Doctor en Administración Pública por el Instituto Internacional del Derecho y del Estado. Universidad Autónoma de Chihuahua, México.

² Maestro en Derecho. PTC de la Universidad Autónoma de Chihuahua.

³ Doctor en Derecho y PTC de la Universidad Autónoma de Chihuahua. Correo: edymedrano@gmail.com. ORCID: 0009-0004-6746-0797 (Autor de correspondencia)

1. Introducción.

Uno de los temas más emblemáticos dentro de la teoría de los derechos fundamentales, es propiamente los criterios de interpretación y su grado de aplicabilidad en el ámbito práctico. Hoy en día, no basta que nuestros derechos se encuentren plenamente reconocidos por parte nuestro derecho positivo, sino que realmente sean efectivos en la realidad en que vivimos.

Para ello, requerimos de una adecuada interpretación de los mismos, para lograr un mayor aprovechamiento de los mismos. Lo cierto es que, durante los últimos años, nuestra sociedad ha desarrollado una serie de tendencias, algunas restrictivas otras con un sentido amplio-, pero todas tienen como punto de partida el contexto de los derechos humanos.

Para ello, nuestro objetivo a desarrollar en el presente trabajo de investigación, será centrarnos la labor interpretativa considerando los postulados que consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como su Jurisprudencia, la cual adopta el nuevo bloque de constitucionalidad, y la referente a la interpretación de los tratados Internacionales en la materia de derechos humanos.

Bajo esta lógica, expondremos las diversas interpretaciones, derivada de las reformas constitucionales de derechos humanos, publicadas el día 10 de junio del año 2011, las cuales dieron un nuevo giro al abordaje de los derechos humanos, puesto que antes de las reformas aludidas, los derechos humanos eran considerados un hecho simple que representaba la firma del país plasmado en un tratado internacional, y no como un derecho como se observa hoy en día.

Por ese motivo la reforma constitucional fue un parte aguas, en la nueva forma de interpretar derechos.

Inclusive para muchos de los destacados juristas, la reforma representó – paradójicamente hablando- una verdadera caja de pandora, en razón de la incertidumbre que dejaba al momento de resolver sobre la materia, sin embargo, con la actividad propia

de los órganos jurisdiccionales, principalmente por parte de nuestro Máximo Tribunal, poco a poco se fue disipando toda duda en la interpretación de los derechos humanos, siendo cada vez más recurrentes en sus resoluciones los contenidos inherentes a los Tratados Internacionales.

Lo cierto es que a doce años de haber sido promulgada la reforma constitucional, el Poder Judicial de la Federación, ha generado sendos criterios de interpretación constitucional en la materia de derechos humanos, muchos de ellos en una clara consonancia con la Corte Interamericana de Derechos Humanos por medio de lo que se conoce como dialogo jurisprudencial.

No obstante, así como se han desarrollado muchos de los criterios con un carácter proteccionista o amplio en la cobertura de derechos, también lo es que en un gran número de ocasiones se ha desarrollado con un enfoque eminentemente restrictivo en su interpretación, apartándose de los postulados que amparan los derechos humanos.

Consecuentemente, la interpretación de la ley y de la Constitución, puede realizarse desde las diferentes perspectivas ideológicas hasta partiendo de las diversas corrientes intelectuales, todo estriba en su interpretación.

Lo cierto es que para fines de darle una justa dimensión, consideramos que los criterios de interpretación, deben ser aplicados, bajo la perspectiva de la dignidad de las personas, y no bajo la restricción de la misma.

En cambio, la interpretación del derecho, con enfoques limitativos o restrictivos de derechos, pueden ser altamente peligrosos para las sociedades modernas, esto es que cuando considerábamos que habíamos dejado atrás las duras atrocidades del pasado, con una nueva interpretación restrictiva, pueden estar de regreso y además pueden estar justificadas de nueva cuenta. En este supuesto el genocidio es un claro ejemplo de ello.

Con el propósito de no cometer de nueva cuenta los errores del pasado, como son las torturas, homicidios, las desapariciones forzadas de personas, las ejecuciones

extrajudiciales, los esquemas judiciales, tiene que atender una oportuna interpretación del derecho, la cual es una herramienta indispensable para el desarrollo de toda sociedad democrática.

Ahora bien, si tomamos en cuenta en la interpretación los parámetros de justicia, igualdad y libertad de los individuos y consideremos necesario observar el respeto inherente la dignidad de la persona, tendremos como consecuencia que las relaciones sociales, sin duda, se desenvolverán en una recta armonía en su comunidad y conjugan sus intereses con otros, para lograr su libre y pleno desarrollo.

Ello obedece -en gran medida, a la correcta interpretación de derechos, que, en el campo jurídico, ya que si el valor, es decir, la dignidad, se coloca en una alta escala jurídica de protección al momento de interpretar; pues el colocarla en un lugar cada vez mayor, tendremos una correcta interpretación de la misma.

2. Planteamiento del Problema.

Una de las problemáticas que resulta más evidente en el ámbito del ejercicio de la abogacía, es la diversidad de criterios jurídicos con los que las personas juzgadoras resuelven y dictan las sentencias judiciales.

Así tenemos que en un mismo asunto judicial, este puede ser resuelto en diferentes sentidos, atendiendo al criterio de interpretación que se asuma por parte del tribunal al momento de resolver una contienda judicial.

No es sorprendente observar dentro del cuerpo de operadores judiciales de diferentes tribunales que apliquen una serie de criterios contrapuestos, esto es por un lado apliquen criterios sumamente restrictivos en la protección y defensa de los derechos fundamentales y por otra muy contraria, la observancia de posturas amplias y favorables en la interpretación de los derechos fundamentales.

Lo cierto es que es sumamente visible que en un mismo distrito judicial podemos detectar que un tribunal aplique un determinado criterio de interpretación y otro

Juzgado adopte un criterio diferente o yuxtapuesto al primero.

A ello se le suma un hecho irrefutable: las personas titulares de los tribunales judiciales, asumen determinados posicionamientos personales que influyen de manera categórica al momento de dictar una resolución judicial, esto es debido a su concepción personal acerca de los derechos humanos, resuelven en un determinado sentido.

En tal virtud, el desarrollo del presente artículo pretende exponer a la luz de la doctrina y del derecho internacional de los Derechos Humanos, los parámetros que deben de prevalecer por encima de cualquier criterio personal en la interpretación de los derechos humanos, considerando los parámetros cuya efectividad en la especie se encuentran consagrados en los Tratados Internacionales y su correcta interpretación emanada en la jurisprudencia internacional.

Pues bien con la abundancia de criterios internacionales en la materia de derechos humanos, que emanan de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, los organismos resolutores nacionales, cuenten con una línea argumentativa muy enriquecedora que puede facilitar la resolución de los casos emblemáticos que si bien es cierto que la reforma constitucional entró en vigor el día 10 de junio del año 2011, pero también lo es que a trece años de su vigencia, todavía existen un brecha muy significativa entre lo dispuesto en la Constitución y los Tratados Internacionales y nuestra realidad en México.

A grado tal que la protección inherente de los derechos humanos se ha obstaculizado por el exceso de formalidades en los procesos tanto administrativos y judiciales y a la par de ello, se agrega que las instituciones cada vez son menos funcionales y su presupuesto es cada vez más escaso sobre todo hablando propiamente de los derechos de carácter prestacional.

Por ello, ante el exceso de formalidades que en la actualidad impiden el libre curso de los derechos, y ante la precariedad de los recursos materiales de las instituciones, los criterios judiciales restrictivos pueden ser la derrota

total de quienes luchan por conquistar diariamente sus derechos. Por ese motivo, se insiste en la necesidad de adoptar parámetros internacionales en la materia a fin de que los derechos humanos encuentren libremente su cauce legal e institucional y la sociedad mexicana misma evolucione en el grado de respeto de una cultura derechos humanos.

3. La Interpretación en materia de Derechos Humanos.

Como punto de partida, comenzaremos con el significado de parámetro, para el destacado autor César Astudillo, sostiene lo siguiente:

La acepción parámetro desde su contenido habitual representa el dato o el factor que se toma como necesario para analizar o valorar una situación.

Evoca la idea de arquetipo o modelo y en sentido amplio radica en la existencia de un punto de referencia que inevitablemente se transforma en un criterio de comparación. En el contexto de los derechos adquiere un contenido prescriptivo que describe el referente normativo a partir del cual se lleva a cabo el control de constitucionalidad –hay que decirlo-, de convencionalidad de las disposiciones jurídicas y de los actos de los poderes públicos.²⁶⁷

Una vez logrado la aproximación del término de parámetro, procederemos a definir que es la interpretación, según el Diccionario de la Real Academia Española,²⁶⁸ nos muestra que interpretar es explicar el sentido de una cosa. Es tomar el buen o mal sentido de una palabra u acción.

Este significado, atiende mayormente a una expresión de carácter literal para posteriormente lograr un entendimiento claro y efectivo sobre las cosas y el límite de las mismas.

Las interpretaciones, sencillas y oportunas, reducen el margen de error y malentendidos, obteniendo una mayor comprensión de las ideas expuestas y desde luego elevando un mejor nivel de comunicación entre las partes.

Según este significado, uno de los requisitos para lograr una interpretación adecuada, es necesario partir de premisas verdaderas, y con datos científicamente comprobables, a fin de que sus resultados se encuentren revestidos por la objetividad y fehacientemente respaldados por el buen juicio y una correcta razonabilidad práctica.

Para el destacado autor Pina Vara, formula un concepto interesante, mayormente enfocado al terreno jurídico, y afirma:

La interpretación es una actividad intelectual encaminada al esclarecimiento del verdadero sentido de una norma legal, de un contrato, de un testamento, y en general de cualquier acto o hecho jurídico.²⁶⁹

Esta expresión enunciativa, como podrá advertirse, se encuentra focalizada dentro del ámbito jurídico, ya no solamente gramatical, sino que va más allá para lograr su pleno entendimiento, sobre las causas, orígenes e ideas.

En esta lógica, debe tomarse un componente fundamental en la labor interpretativa: el conocimiento jurídico. Si bien es cierto el sentido común, nos proporciona ciertos elementos de juicio, pero también lo es que es insuficiente tratándose de interpretar una determinada norma para aplicarse a un hecho concreto.

Requerimos necesariamente un conocimiento técnico y especializado en el campo jurídico, para efecto de poder arribar a resultados óptimos.

No obstante, aparte de poseer un conocimiento tanto general, como especializado sobre el tema, se tiene que tener la habilidad para manejar lo que se conoce como un pensamiento crítico. Éste último, es

²⁶⁷ ASTUDILLO, César, *El Bloque y el Parámetro de Constitucionalidad en México*. Primera Edición. Editorial Tirant lo Blanch. México. 2014. Página 37.

²⁶⁸ S.A. Diccionario de la Real Academia Española. Voz: "Interpretación" Gran Diccionario Enciclopédico Visual. Royce editores, Colombia, 1992, p.668.

²⁶⁹ DE PINA, Rafael, DE PINA VARA, Rafael, "Diccionario de Derecho," 20° Ed. Editorial Porrúa. México.1988, p. 329.

un condicionamiento esencial en cada la labor interpretativa que se emprenda, en razón de que otorga al intérprete un estudio coherente y razonado de las diferentes posturas en la conceptualización de las interpretaciones, mediante el análisis de los pros y contras en cada uno de los elementos de la interpretación y de sus determinadas consecuencias.

Según el Diccionario de Jurista, afirma que la interpretación es una acción de referir un signo a su significado, aclarando así su sentido.²⁷⁰

La explicación o declaración de un sentido, de alguna cosa que parece obscura o dudosa. Con la anterior, expresión, nos da entender que interpretar el derecho, es desentrañar su sentido, en general, para estar en aptitud de aplicarlo al caso concreto.

En ideas de Oscar Morineau, para interpretar tenemos que buscar la serie de artículos, resoluciones, usos o costumbres; esto de las diversas expresiones referidas a nuestro objeto, al derecho objetivo.²⁷¹

En otras palabras no siempre encontramos una norma completa en un artículo aislado del Código, sino que tendremos que acudir a varios de ellos para encontrarla. Interpretar el derecho significa encontrar su sentido, determinar a qué objeto se refiere la expresión, y que nos dice acerca del objeto.

Pues bien, para lograr tal cometido, es menester comprender que, para interpretar el derecho, se tiene que tener reunidos todos sus elementos constitutivos, como datos dados en forma objetiva:

- 1).- Verificar la realización del supuesto.
- 2).- Determinar la naturaleza de cada una de las consecuencias.
- 3).- Los hechos posteriores, que son realización de las consecuencias, ejercicios de derecho, cumplimiento e incumplimiento de deberes para poder determinar cuál es la conducta debida al caso concreto.²⁷²

²⁷⁰S.A. *Gran Diccionario Jurídico de los Grandes Juristas*, Editores Libros Técnicos, México, 1999, p.633.

²⁷¹ MORINEAU, Oscar. *El Estudio del Derecho*, Editorial Porrúa, México, 2005, p. 423.

²⁷²*Ibidem*, p.424.

Para el destacado maestro Felipe de Jesús Fierro²⁷³ propone llevar a cabo una metodología, basada en el método científico y afirma que lo primero que debe hacerse para interpretar es encontrar cual es la aporía, la dificultad a superar, la inviolabilidad que se advierte en el orden jurídico, porque donde no hay conflicto, diversidad de criterios, o existe entendimiento, no tenemos problemas de interpretación.

Distinguir si el conflicto es de orden teórico o práctico. - La cuestión es importante porque la interpretación teórica termina con la explicación racional, mientras que la práctica implica además la acción para lograr el bien que se pretende.

Establecer si lo que es objeto de interpretación existe. - Este punto también es muy relevante, porque con frecuencia de aquí derivan innumerables errores en la concepción y aplicación de la ley.

Para Manuel Villoro Toranzo, afirma que existen diversas clases de interpretación:

- a).- Una interpretación auténtica, si el intérprete es el mismo legislador de la ley, (en esta forma algunas leyes reglamentarias vienen a ser la interpretación auténtica de aquellos preceptos que reglamentan).
- b).- Judicial si es el Juez el que interpreta la ley, por medio de su sentencia.
- c).- Doctrinal si es un particular, (generalmente un tratadista), el autor de la interpretación, esta última recibe también el nombre de privada, por no tener valor más que de opinión privada, en tanto que las dos primeras tienen un carácter de pública y oficial.²⁷⁴

Pues bien para ir desarrollando nuestro estudio, hablaremos de la interpretación enfocada a la materia de derechos humanos, para la destacada constitucionalista María Teresa Guzmán Robledo, afirma que:

²⁷³ FIERRO ALVIDREZ. Felipe de Jesús. *Introducción al Estudio del Derecho*. Cámara de Diputados. LXIII Legislatura. México. P. 524-525.

²⁷⁴ VILLORO TORANZO, Manuel. *Introducción al Estudio del Derecho*. 12ªed. Editorial Porrúa. México, 1996, P.26.

En su condición de norma jurídica, la interpretación de la Constitución se encuentra supeditada a las reglas básicas y generales de toda exégesis jurídica, pero posee aspectos particulares, al mismo tiempo que, como norma suprema, supone el criterio hermenéutico fundamental de todo el ordenamiento jurídico.²⁷⁵

Dentro de esa interpretación de la Constitución encontramos la de los derechos fundamentales que forman parte de la mayoría de las constituciones y que son aún más particulares en cuanto a su interpretación; ya que poseen rasgos distintivos que hace que su interpretación se realice de forma diferente a cualquier otra norma jurídica.

Se tiene por una parte el lenguaje utilizado al constitucionalizarlos; y por otra, una fuerte carga emotiva que condiciona e influye su interpretación.

Con lo expresado, se advierte que la interpretación, adquiere un matiz muy singular cuando se trata de un área específica, como son los derechos fundamentales, todos sabemos que constitucionalmente cada uno de los derechos fundamentales, tienen su propio significado, por encontrarse propiamente en un catálogo de derechos, pero requerimos de sus intérpretes para aplicar su justa dimensión de los derechos.

Es decir, con una adecuada interpretación, se podrá establecer el límite y alcance de los derechos que se encuentran en colisión.

Por ese motivo, el significado o más bien el alcance que un operador jurídico otorgue a un derecho, puede ser distinto según lo interprete y desde luego, pudiendo ser influenciado por la diversidad de posicionamientos que abundan sobre un determinado tema.

²⁷⁵ GUZMÁN ROBLEDO, María Teresa. *Los derechos humanos y su interpretación, un acercamiento*. Revista: Los Derechos Fundamentales a Debate. Comisión Estatal de derechos Humanos de Jalisco, Instituto de Capacitación en Derechos Humanos. México, 2017, no.4, p.25-40, consultado el 11 de julio de 2023 en: <http://historico.cedhj.org.mx/revista%20DF%20ebate/revista%20pdf/ADEBATE-4-2017.pdf>

Para el jurista Miguel Carbonell, toca un punto que es crucial, sostiene que el problema de la interpretación, es hoy en día el problema central de la Teoría de la Constitución.

La búsqueda de esquemas interpretativos que maximicen la capacidad prestacional, -es decir la posibilidad de tener efectos prácticos sobre la realidad cotidiana de las normas constitucionales que contienen derechos fundamentales, es uno de los empeños que mayor dificultad ofrece dentro de nuestro panorama jurídico.²⁷⁶

Este posicionamiento es acorde, con la interpretación que lleva a cabo la Corte Constitucional de la República de Colombia, en la sentencia T-207/95, que refiere en torno a la interpretación de derechos, refiriéndose aquellos que son prestacionales, que en la parte sustantiva declara:

Los derechos prestacionales, en determinadas situaciones, generan un derecho subjetivo, esto quiere decir que el titular del derecho puede exigir su ejecución a través de las vías judiciales. En otras ocasiones, los derechos de prestación tienen contenido programático, o sea, su efectividad no puede ser exigida a través de los mecanismos judiciales. En este último caso, en realidad, más que derechos son principios orientadores de la función pública, simples metas de la gestión estatal.

Los derechos de prestación con contenido programático tienen tal entidad porque precisamente son sólo un programa de acción estatal, una intención institucional. Por regla general, los derechos de prestación son derechos programáticos, debido a que los derechos de prestación exigen un esfuerzo presupuestal y logístico del Estado que sólo se puede realizar con la debida planeación y arbitrio de recursos mediante el procedimiento fijado por la Carta Política. Gradualmente, los derechos de prestación con contenido programático se les van dando condiciones de eficacia que hace posible que emane un derecho subjetivo. Por eso, a nivel teórico, en efecto, el estado inicial de un derecho de

²⁷⁶ CARBONELL. Miguel. *Introducción al Derecho Constitucional*. Tirant Lo Blanch. México, 2015, p. 95

prestación es su condición programática la cual luego tiende a transmutarse hacia un derecho subjetivo.²⁷⁷

Por otro lado, quien realiza un aporte intelectual muy valioso y sobre todo muy acorde al contexto de la interpretación de derechos, es el Doctor Rubén Pacheco Inclán, quien afirma que:

En materia de interpretación de los derechos humanos tiene que utilizarse un método de conocimiento: el razonamiento puro, con base en uno de los principios lógicos fundamentales para el trabajo epistemológico como lo es:

el principio de razón suficiente, debiendo tomar en cuenta que el objetivo primordial es identificar las razones suficientes que fundamentan la existencia y subsistencia de los derechos fundamentales en el ser humano. Llegar a esta consideración mediante la lógica formal es un trabajo racional de la filosofía especulativa, que si bien deviene de axiomas y principios fundatorios, también es cierto que requiere por la magnitud del esfuerzo, elementos anclados en el empirismo.²⁷⁸

Lo importante de todo, es que con independencia de los innumerables ideas y pensamientos que tenga cada intérprete, al momento de aplicar un criterio derivado de una interpretación sobre los derechos humanos, tiene que optar por los postulados interpretativos de los instrumentos internacionales en la materia de derechos, mismos que nos brindan una serie de directrices en la exclusiva labor de interpretativa. A continuación, analizaremos las directrices interpretativas contenidas en uno de los documentos universales, más importantes de toda la historia, la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

4. El Parámetro de Interpretación Establecido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

El primer parámetro más relevante dentro del esquema de la interpretación de los derechos humanos, lo enmarca la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la cual por su propia y especial naturaleza es un documento que marca un hito en la historia de los derechos humanos.

Fue elaborado por representantes de todas las regiones del mundo con diferentes antecedentes jurídicos y culturales, y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 10 de diciembre de 1948 en su Resolución 217 A (III), como un ideal común para todos los pueblos y naciones.

La Declaración por si misma estableció, por primera vez, los derechos humanos fundamentales que deben protegerse en el mundo entero y ha sido traducida a más de 500 idiomas.

En este contexto, el artículo 30 de la misma Declaración Universal de los Derechos Humanos,²⁷⁹ sostiene lo siguiente:

Nada en esta Declaración podrá interpretarse en el sentido de que confiere derecho alguno al Estado, a un grupo o a una persona, para emprender y desarrollar actividades o realizar actos tendientes a la supresión de cualquiera de los derechos y libertades proclamados en esta Declaración.²⁸⁰

Este precepto, nos indica que ninguno de los treinta derechos humanos que contempla la Declaración, puede interpretarse por los Estados, para cometer violaciones a derechos, ni tampoco justificar actos que atenten en contra dignidad de las personas.

²⁷⁷ CORTE CONSTITUCIONAL DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA. Sentencia No. T-207/95. Consultada el 11 de julio de 2023 en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/T-207-95.htm>

²⁷⁸ PACHECO INCLÁN, Rubén, *Los Derechos Humanos a la Luz del Principio Lógico de la Razón Suficiente*. Barra Interamericana de Abogados A.C., México, 2017, p.28-29.

²⁷⁹Véase: ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. "Declaración Universal de los Derechos Humanos". proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en París, el 10 de diciembre de 1948, consultada el 11 de julio de 2023 en: <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

²⁸⁰ Nota: El subrayado pertenece al autor.

Para Dora Ruth del Valle Cobar, considera que este artículo protege la interpretación de todos los artículos de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de toda injerencia externa contraria a los propósitos de Naciones Unidas.

Una de las características de los derechos humanos es su progresividad, que están en constante evolución. Desde que surgió la DUDH en 1948, los derechos en ella contenidos han sido desarrollados en diversos tratados y convenciones, ampliando el ámbito del derecho y sus garantías buscando una protección más amplia de los derechos. El reconocimiento de estos derechos es parte del proceso de especificación, que concreta y profundiza la generalización de los derechos humanos. Al mismo tiempo, las tensiones entre ciertos derechos se han profundizado en la actualidad, donde otros actores con mucho poder económico y político, diferentes a los Estados, han entrado en juego, imponiendo nuevos desafíos a la búsqueda del respeto a la dignidad de los seres humanos. Una vez reconocido un derecho, no puede darse marcha atrás porque las mujeres, niños, niñas y jóvenes, los pueblos indígenas, de las personas con discapacidad, de las personas con opción sexual diferente, los seres humanos están dispuestos a seguir luchando por su dignidad, que es, finalmente, el motor de la historia.²⁸¹

La interpretación correcta o más bien la exigida por la misma, es atendiendo a los postulados previstos en su preámbulo, que refiere:

Considerando que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana; Considerando que el desconocimiento y el menosprecio de los derechos humanos han originado actos de barbarie ultrajantes

²⁸¹ DEL VALLE COBAR, Dora Ruth. *Declaración Universal Versión Comentada*. Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia De Derechos Humanos. Guatemala. 2011, p.43.

para la conciencia de la humanidad, y que se ha proclamado, como la aspiración más elevada del hombre, el advenimiento de un mundo en que los seres humanos, liberados del temor y de la miseria, disfruten de la libertad de palabra y de la libertad de creencias; Considerando esencial que los derechos humanos sean protegidos por un régimen de Derecho, a fin de que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión; Considerando también esencial promover el desarrollo de relaciones amistosas entre las naciones; Considerando que los pueblos de las Naciones Unidas han reafirmado en la Carta su fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres, y se han declarado resueltos a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad; Considerando que los Estados Miembros se han comprometido a asegurar, en cooperación con la Organización de las Naciones Unidas, el respeto universal y efectivo a los derechos y libertades fundamentales del hombre, y Considerando que una concepción común de estos derechos y libertades es de la mayor importancia para el pleno cumplimiento de dicho compromiso.²⁸²

La reflexión que aquí se propone es que el preámbulo, como puede observarse, es la parte sustancial o introductoria que antecede a un documento legal, para la doctrina dominante el preámbulo constituye el equivalente a la exposición de motivos o considerandos de una norma, hablando desde el punto de vista legislativo.

En esencia, el preámbulo es un elemento crucial para comprender e interpretar el espíritu de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

Debemos de resaltar que el Preámbulo de la Declaración, se redactó con un profundo contenido filosófico que expresa la concepción

²⁸² ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. "Declaración Universal de los Derechos Humanos," *Op. Cit.*

ética de la dignidad y de los valores que la conforman, considerando las raíces de la libertad, justicia y paz que se basan en su propio contexto histórico, político, social, económico y cultural propio de la finalización de la Segunda Guerra Mundial.

Desde entonces hasta la fecha, los estudios contemporáneos sobre los derechos humanos, han sido detonados por la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que ha impulsado múltiples Tratados Internacionales sobre la materia, cuya efectividad en la especie se encuentra consagrada la Convención Americana de los Derechos Humanos, que a continuación examinaremos.

5. Los Criterios de Interpretación Establecidos en la Convención Americana de los Derechos Humanos.

Otro de los criterios para efectuar una interpretación de los derechos humanos, es la establecida en el artículo 29º de la Convención Americana de Derechos Humanos, mejor conocida como pacto de San José de Costa Rica, que refiere:

Artículo 29. Normas de Interpretación
Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de:

- a) permitir a alguno de los Estados Partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella;
- b) limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados;
- c) excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno, y
- d) excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza. Las restricciones permitidas, de acuerdo con esta Convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades

reconocidas en la misma, no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas.²⁸³

Del precepto de mérito, se aprecia que tal Convención, contempla un mayor número criterios sobre la interpretación a diferencia de los establecidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

En este supuesto, el trabajo interpretativo, reclama de un modo necesario llevar a cabo una serie de estándares en cada uno de los preceptos inherentes a la Convención Americana de los Derechos Humanos.

Respecto a este punto de la Convención, la jurista Gabriela Rodríguez afirma que:

El texto, el contexto y el objeto y fin son elementos que corresponden a las metodologías textual, sistemática y teleológica de interpretación de los tratados, metodologías que están bien establecidas y todas las cuales se siguen normalmente al interpretar disposiciones complejas de tratados multilaterales. Por razones pragmáticas, el uso normal para la interpretación, consiste en partir del sentido corriente del texto “bruto” de las disposiciones pertinentes del tratado y en tratar después de interpretarlo en su contexto, y a la vista del objeto y fin del tratado. Sin embargo, los elementos a los que se hacen referencia en el artículo 31 –el texto, el contexto, el objeto y fin y la buena fe– han de considerarse como una sola norma holística de interpretación, en vez de como una sucesión de criterios distintos que han de aplicarse siguiendo un orden jerárquico. La interpretación teleológica puede constituir el vehículo adecuado para una interpretación dinámica y progresiva del tratado.²⁸⁴

²⁸³ ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. “Convención Americana Sobre Derechos Humanos (Pacto De San José),” San José, Costa Rica del 7 al 22 de noviembre de 1969, consultada el 11 de julio de 2023 en: https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm

²⁸⁴ RODRIGUEZ, Gabriela. “Convención Americana sobre Derechos Humanos,” Suprema Corte de

Toda la jurisprudencia internacional en materia de derechos humanos ha desarrollado, de forma convergente, a lo largo de las últimas décadas, una interpretación dinámica o evolutiva de los tratados de protección de los derechos del ser humanos.

Sin embargo, en algunas ocasiones, cuando las instancias internacionales se refieren a la regla de interpretación del artículo 31, solamente citan el primer párrafo de dicho artículo, por lo que no queda claro si realmente aplican de manera adecuada la regla de interpretación.

Lo mismo podríamos decir del contexto, ya que cuando el artículo 31 habla del contexto, en ningún momento establece que sólo comprenderá los medios que ahí se mencionan, sino que deja abierta la posibilidad de utilizar cualquier otro referente que sirva para confirmar la interpretación de la regla general.

Así lo señaló la CIJ en el Caso de las Pesquerías (Alemania vs. Islandia) donde sostuvo que la resolución unilateral del Gobierno de Islandia puede considerarse como parte del contexto debido a que el mismo tratado se refería a dicha resolución.

6. La Labor Interpretativa bajo la Convención de Viena para la celebración de Tratados Internacionales.

Otro de los criterios de interpretación, es el señalado en la Convención de Viena sobre la Celebración de Tratados Internacionales, promulgada el día 23 de mayo de 1967, que en el texto que nos interesa, refiere lo siguiente:

PARTE III

Observancia, aplicación e interpretación de los tratados.

SECCION PRIMERA

Observancia de los tratados.

26. "Pacta sunt Servanda." Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe.

27. El derecho interno y la observancia de los tratados. Una parte no podrá invocar las

Justicia de la Nación. Konrad Adenauer Stiftung. México, 2019, p.708.

disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado.

Esta norma se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 46.²⁸⁵

Otro de los apartados del Tratado que contempla los estándares de interpretación, es la siguiente expresión:

SECCION TERCERA

Interpretación de los tratados.

31. Regla general de interpretación.

1. Un tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de estos y teniendo en cuenta su objeto y fin.

2. Para los efectos de la interpretación de un tratado, el contexto comprenderá, además del texto, incluidos su preámbulo y anexos:

a) todo acuerdo que se refiera al tratado y haya sido concertado entre todas las partes con motivo de la celebración del tratado:

b) todo instrumento formulado por una o más partes con motivo de la celebración del tratado y aceptado por las demás como instrumento referente al tratado;

3. Juntamente con el contexto, habrá de tenerse en cuenta:

a) todo acuerdo ulterior entre las partes acerca de la interpretación del tratado o de la aplicación de sus disposiciones:

b) toda práctica ulteriormente seguida en la aplicación del tratado por la cual conste el acuerdo de las partes acerca de la interpretación del tratado:

c) toda forma pertinente de derecho internacional aplicable en las relaciones entre las partes.

4. Se dará a un término un sentido especial si consta que tal fue la intención de las partes.²⁸⁶

De los preceptos aludidos, se desprenden el establecimiento de dos principios de derechos que resultan ser claves al momento de realizar

²⁸⁵ ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. *Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados*. Viena, 23 de mayo de 1969. Consultada el 11 de julio de 2023 en: https://www.oas.org/xxxivga/spanish/reference_docs/convencion_viena.pdf

²⁸⁶ *Ibidem*.

la labor interpretativa, el primero que se denomina por su expresión en latín, “pacta sunt Servanda,” que según el Diccionario de Derecho,²⁸⁷ significa lo pactado debe guardarse. Principio de derecho en materia de contratos, según el cual todo convenio debe ser fielmente cumplido de acuerdo con lo pactado. Expresión latina que afirma la obligatoriedad de los pactos libremente establecidos.

Otro de los factores de interpretación, es la buena fe,²⁸⁸ esta debe ser entendida, como disposición de ánimo que lleva a proceder leal y sinceramente en las relaciones con el prójimo.

Convicción personal en que se encuentra un sujeto de que obra correctamente cuando se ostenta como titular de un derecho o como propietario de una cosa cuando formula una pretensión jurídica y cuando rechaza la que sea formulada frente a él. En ideas de ilustre maestro Guillermo Estrada Adán, sostiene:

La Convención de Viena contiene una regla que debe interpretarse como un todo. El sentido corriente de los términos, la buena fe, el objeto y fin del tratado y los demás criterios confluyen de manera unida para desentrañar el significado de una determinada norma.²⁸⁹

Por otra parte, la Corte recalca que el Derecho Internacional de los Derechos Humanos se compone tanto de un conjunto de reglas (las convenciones, pactos, tratados y demás documentos internacionales), como de una serie de valores que dichas reglas pretenden desarrollar.

La interpretación de las normas se debe desarrollar entonces también a partir de un modelo basado en valores que el Sistema Interamericano pretende resguardar, desde el “mejor ángulo” para la protección de la persona.

En este sentido, el Tribunal, al enfrentar un caso como el presente, debe determinar cuál es la interpretación que se adecua de mejor manera al conjunto de las reglas y valores que componen el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Concretamente, en este caso, el Tribunal debe establecer los valores y objetivos perseguidos por la Convención Belém do Pará y realizar una interpretación que los desarrolle en la mayor medida.

Para Favian Novak Talavera, comenta este artículo y agrega que:

Este artículo consagra un pluralismo de métodos y reglas de interpretación de los tratados, con una clara primacía de la interpretación textual. Esto último no significa que el artículo 31 consagre una jerarquía o prevalencia de una regla (la textual) sobre las otras al momento de efectuar la operación de interpretación, sino tan sólo que en el proceso de interpretación siempre se tiene como punto de partida el texto mismo del acuerdo y si este es claro y brinda certeza, no hay que indagar más. La propia Comisión de Derecho Internacional de la Organización de las Naciones Unidas precisa que cuando el artículo 31 utiliza la expresión “regla” en singular y no en plural, indica que los principios de interpretación consagrados en él deben ser aplicados integral y conjuntamente; esto es, en una sola operación combinada. El proceso de interpretación constituye así una unidad y las disposiciones del artículo forman una regla única con partes íntimamente ligadas entre sí. En este sentido, todas las reglas consagradas en dicho artículo deben ser que tales acuerdos deben ser cumplidos de manera franca, honesta y leal, evitando en todo momento subterfugios o tomar ventaja indebida del acuerdo. A partir de estas dos premisas, se pueden analizar las reglas de interpretación consagradas.²⁹⁰

²⁸⁷ Gran Diccionario Jurídico de los Grandes Juristas. *Op. Cit.* Página 1181.

²⁸⁸ PINA VARA, Rafael. *Op. Cit.* 136.

²⁸⁹ ESTRADA, Adan Guillermo. *La Interpretación de la Convención Americana de los Derechos Humanos: Una Revisión desde la Fragmentación del Derecho Internacional*. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. México. 2015.

²⁹⁰ NOVAK TALAVERA, Favian. *Los criterios de Interpretación de los Tratados*. Revista de Derecho Themis, no. 63, Perú, 2013, p.74.

7. La Argumentación bajo la perspectiva de Derechos Humanos.

Iniciaremos este punto, con la definición de argumentación, para el diccionario de la Real Academia Española, proviene del latín *argumentum*²⁹¹ que se traduce como un razonamiento para probar o demostrar una proposición o para convencer de lo que se afirma o se niega.

Argumentar, en términos más claros, es la aportación intelectual, que entraña un conjunto de razones para la defensa de una opinión.

La argumentación jurídica con una visión de derechos humanos exige por regla que el intérprete tenga en consideración las circunstancias actuales, en lo que toca a los titulares de los derechos que se presumen violados, en aras del principio de igualdad y no discriminación.

Como conclusión lógica y natural, el examen o estudio de un derecho humano, y más aún la determinación de si se configura o no un acto de violatorio por parte de las autoridades o inclusive de los propios particulares, obedece a la determinación propia de los sujetos titulares de derechos.

En cambio, si nos enfocamos exclusivamente en las circunstancias, sin voltear a ver a los sujetos, esto sería inadecuado o, mejor dicho, irrealizable si se pretendiera sólo identificar los hechos, sin que las partes tuvieran alguna intervención.

Esto porque en materia de derechos humanos, los sujetos, representan un todo. Cuántas veces hemos observado que en numerosas ocasiones, la extrema pobreza de los sujetos, propicia que debido a sus condiciones, se vulnere con mayor facilidad, su esfera jurídica de derechos.

Esas condiciones sociales del sujeto, son causa generadora de que sus derechos no sean

observados, ni que sus demandas legítimas no sean atendidas.

En ese entendido, tiene que valorarse las condiciones de vulnerabilidad de los sujetos intervinientes.

Esto es porque las personas, carecen de los recursos necesarios para erogar los gastos de un abogado, y tal vez por su atraso cultural, les impide desenvolverse en un ambiente en donde prevalecen las relaciones y los privilegios.

A modo de guisa, podemos mencionar si en un determinado hecho, participa un grupo indígena de la entidad, o se viera involucrado en la violación de sus derechos un migrante.

En ambos casos, existen Protocolos de actuación diferentes, que obligan necesariamente su protección y tutela de manera inmediata, pero atendiendo de manera particular sus circunstancias como sujetos de derecho.

Según la Guía de Interpretación con Perspectiva de Derechos Humanos, refiere lo siguiente:

Cada derecho humano requiere estándares mínimos de realización que varían dependiendo del contexto en que se ejercen, así como de los intereses y necesidades de su titular. La tarea de identificar y determinar esas características, y su relación con las obligaciones del Estado corresponde a quien investiga o conoce un caso.

Las razones esgrimidas explican por qué la argumentación con perspectiva de derechos humanos supone la realización de un proceso que no se agota al descomponer un todo en sus partes más simples.²⁹²

En relación al tema, José Ramón Narváez afirma:

Los Derechos Humanos deben aspirar a ser una materia científica que vaya por delante

²⁹¹REAL ACADEMIA ESPAÑOLA DE LA LENGUA. *Diccionario de la lengua española (2001)*.Voz: "Argumento," consultado el 12 de julio de 2023 en: <https://www.rae.es/drae2001/argumento>

²⁹² S.A. *Guía de Interpretación con Perspectiva de Derechos Humanos*. Comisión de los Derechos Humanos de la Ciudad de México. México, 2014, p. 53.

de las demás ramas del derecho de manera transversal, marcando los excesos en la aplicación de éste, pero también proponiéndole una terminología y una manera de enunciarse sea legislativamente, jurisprudencialmente, en la misma doctrina e incluso el lenguaje ciudadano.²⁹³

De lo anterior se deduce que la corriente de los derechos humanos, debe ser el eje rector de toda sociedad democrática de derecho, sin el cual no pueden coincidir las relaciones armónicas de toda una sociedad.

Si lo principales postulados de convivencia fallan en una sociedad, automáticamente los derechos fundamentales se encontrarán en un grave riesgo y en cuestión de poco tiempo podrá sentirse las amenazas en aquellos que son más vulnerables.

En este entendido, el Estado juega un papel muy importante dado que si interpreta los derechos humanos, de una manera más amplia y beneficiosa para los sujetos, podrá prevenir cualquier tipo de acción lesiva, como pudiera ser un genocidio, como aconteció durante el régimen nacional socialista.

Al margen de las consideraciones anteriores, en los últimos años, nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido esa preocupación, al analizar en reiteradas ocasiones la jerarquía de los tratados internacionales en materia de derechos fundamentales y ha enfatizado la relevancia que tienen para el sistema jurídico mexicano.

Como muestra de ese interés, nuestro máximo tribunal, determinó los alcances de la resolución para los poderes judiciales del país y, en diciembre de 2011, surgieron las primeras tesis jurisprudenciales al respecto; con ello, la práctica judicial pasó de un empleo excepcional de tratados internacionales a la obligación expresa e inminente de aplicarlos.

No obstante ello, existen todavía deficiencias en los esquemas de interpretación, por no seguir la fidelidad de la aplicación directa de los derechos contenidos

²⁹³ NARVAEZ HERNANDEZ, José Ramón, *Argumentar de Otro Modo los Derechos Humanos*. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2015, p.26.

en el bloque de constitucionalidad, que hoy hacia adelante todavía es una asignatura pendiente en la vivencia plena de los derechos humanos en nuestro país.

Otro de los enfoques interpretativos que vale la pena comentar son los derechos humanos a la luz del principio lógico de razón suficiente. En torno a este tema el especialista Rubén Pacheco Inclán, quien sostiene que:

Los derechos humanos hoy, son un elemento fundamental para sostener los criterios de respeto y dignidad en la sociedad postmoderna. Pero aunado a ello, es imprescindible conocer las razones que cumplan los requisitos de suficiencia para comprender cabalmente los derechos humanos, alejados de los dogmatismos y paradigmas impuestos políticamente.²⁹⁴

Pues bien, esa concepción de la que nos refiere el Pacheco Inclán, es también un modelo de interpretación de los derechos humanos, basado en el razonamiento lógico como una herramienta o plataforma que permite el procesamiento de ideas para alcanzar conclusiones dialécticamente correctas centradas en el ordenamiento metódico del pensar, sustentadas en elementos axiomáticos.

Esta apreciación interpretativa es cada vez más necesaria toda vez que el avance científico y el uso de la propia inteligencia artificial, han modificado el contexto del entendimiento ya que en algunos de los casos se pretende su reducción.

Por ello, tenemos que insistir aún más en el pensamiento crítico como herramienta para evitar trastocar la dignidad de las personas.

8. Conclusiones.

No cabe duda que nuestra sociedad, cada vez ha presentado una evolución sobre las diferentes concepciones de los derechos humanos, algunas que van desde el ámbito naturalista, otras tanto como positivista, etc., lo cierto es que ante la ambivalencia del tema, surge la importancia de contar con elementos

²⁹⁴ INCLAN PACHECO, Rubén. *Los Derechos Humanos a la Luz del Principio Lógico de la Razón Suficiente*. Editorial Barra Interamericana de Abogado A. C. México. 2019. Página 100.

interpretativos fidedignos, referidos en la Constitución, la ley, la Jurisprudencia.

La tendencia hoy en día, de una materialización del derecho. En ese orden de ideas, son cada vez más que necesarios, los principios de interpretativos en la materia de derechos humanos.

En el contexto descrito, resulta imperativo seguir los adecuados esquemas de interpretación, atendiendo a las directrices internacionales que imponen en un primer orden, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que si bien es cierto resulta muy clara y explícita, no todos los intérpretes atienden a ella.

Muchos prefieren invocar precedentes judiciales, más limitativos al momento de aplicar y observar los derechos humanos.

Mientras que las dictaduras, prefieren criterios restrictivos en la observancia y protección de los derechos humanos, los Estados Democráticos de Derecho, prefieren aplicar la interpretación más favorable para evitar contextos restrictivos que vulneren derechos.

No olvidemos empero, que cada persona podrá su emitir su criterio personal sobre los derechos humanos, sin embargo, los derechos humanos, no pueden estar sujetos a los vaivenes sociales, -menos aún a los criterios estrictamente personales-, sino que el intérprete debe tener en mente los ideales que conforman la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Finalmente por la esencia misma de la Declaración, se desprende dos factores que son importantes: primero que los Estados, deben cumplir con las obligaciones internacionales a las cuales se encuentran sujetos.

En segundo, cada Estado tiene el deber de proteger los derechos humanos, tanto en el orden interno, como externo.

La expresión de los derechos humanos, se sintetiza muy particularmente en el cumplimiento de sus deberes internacionales, y en la fiel salvaguarda de los derechos

humanos de sus habitantes, para el desarrollo armónico de sus propias potencialidades

9. Propuesta.

La creación de un modelo integral permanente de profesionalización dirigido a las personas operadoras judiciales, que se encargue de difundir los recursos supranacionales en materia de derechos humanos así como sus interpretaciones más novedosas, para eliminar o disminuir significativamente las dificultades de articular la Convención Americana de los Derechos Humanos y los sistemas jurídicos internos y con ello uniformar considerablemente los criterios contrarios a la protección y defensa de los derechos humanos y con ello eliminar la incertidumbre en las personas justiciables.

10. Fuentes de Información

BIBLIOGRÁFICAS

- ASTUDILLO, CÉSAR. El Bloque y el Parámetro de Constitucionalidad en México. Primera Edición. Editorial Tirant lo Blanch. México. 2014. Página 37.
- CARBONELL. Miguel. "Introducción al Derecho Constitucional". Tirant Lo Blanch. México, 2015.
- DEL VALLE COBAR, Dora Ruth. Declaración Universal Versión Comentada. Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia De Derechos Humanos. Guatemala. 2011.
- DE PINA, Rafael, DE PINA VARA, Rafael, "Diccionario de Derecho". 20° Ed. Editorial Porrúa. México. 1988.
- ESTRADA, ADAN, Guillermo. La Interpretación de la Convención Americana de los Derechos Humanos: Una Revisión desde la Fragmentación del Derecho Internacional. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. México. 2015
- FIERRO ALVAREZ. Felipe de Jesús. "Introducción al Estudio del Derecho". Cámara de Diputados. LXIII Legislatura. México.
- MORINEAU, Oscar. "El Estudio del Derecho", Editorial Porrúa, México, 2005
- NARVAEZ, HERNANDEZ. José Ramón. Argumentar de Otro Modo los Derechos Humanos. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2015
- NOVAK, TALAVERA. Favian. Los criterios de Interpretación de los Tratados. Revista de Derecho Themis, no. 63, Perú, 2013.
- PACHECO, INCLÁN. Rubén. "Los Derechos Humanos a la Luz del Principio Lógico de la Razón Suficiente". Barra Interamericana de Abogados A.C., México, 2017.
- RODRIGUEZ, Gabriela. "Convención Americana sobre Derechos Humanos". Suprema Corte de Justicia de la Nación. Konrad Adenauer Stiftung, México, 2019.
- S.A. Diccionario de la Real Academia Española. Voz: "Interpretación" Gran Diccionario Enciclopédico Visual. Royce editores, Colombia, 1992.
- S.A. "Gran Diccionario Jurídico de los Grandes Juristas", Editores Libros Técnicos, México, 1999
- S.A. Guía de Interpretación con Perspectiva de Derechos Humanos. Comisión de los Derechos Humanos de la Ciudad de México. México, 2014.
- VILORO TORANZO, Manuel. "Introducción al Estudio del Derecho." 12°ed. Editorial Porrúa. México, 1996

ELECTRÓNICAS

- GUZMÁN ROBLEDO, María Teresa. "Los derechos humanos y su interpretación, un acercamiento. Revista: Los Derechos Fundamentales a Debate. Comisión Estatal de derechos Humanos de Jalisco, Instituto de Capacitación en Derechos Humanos. México, 2017, no. 4, p.25-40, consultado el 11 de julio de 2023 en: <http://historico.cedhj.org.mx/revista%20DF%20Debate/revista%20pdf/ADEBATE-4-2017.pdf>

LEGISLACIÓN INTERNACIONAL

- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. "Declaración Universal de los Derechos Humanos". Proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en París, el 10 de diciembre de 1948, consultada el 11 de julio de 2023 en: <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>
- ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. "Convención Americana Sobre Derechos Humanos (Pacto De San José)", San José, Costa Rica del 7 al 22 de noviembre de 1969, consultada el 11 de julio de 2023 en: https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm
- ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados. Viena, 23 de mayo de 1969. Consultada el 11 de julio de 2023 en: https://www.oas.org/xxxivga/spanish/reference_docs/convencion_viena.pdf

FALLOS JUDICIALES

- CORTE CONSTITUCIONAL DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA." Sentencia No. T-207/95. Consultada el 11 de julio de 2023 en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/T-207-95.htm>

CLÁUSULA DE SECRECÍA EN EL CONTRATO DE SERVICIOS PENITENCIARIOS PRIVADOS

Secrecy Clause in the Private Prison Services Contract

LUZ ELENA NÚÑEZ-GUZMÁN,¹ SERGIO RAFAEL FACIO-GUZMÁN.²

SUMARIO I. Introducción. Origen de la Privatización del Sistema Penitenciario en México. II Objetivo. III. Método, IV. Desarrollo. La Cláusula de Secrecía en el Contrato de Servicios Penitenciarios. V. Resultados. VI. Discusión. VII. Conclusiones. VIII. Propuestas, IX. Fuentes de Información.

KEYWORDS

*Private Prisons
Secrecy Clause
Social Interest
Public-Private
Associations
Human Rights*

ABSTRACT

Following requests for access to information in 2013 and 2014, the Ministry of the Interior classified the information of private penitentiary service's contracts as "reserved." This stipulation isn't justified by social interest. Access to the financial information of its administrative management must be allowed, given the public interest in compliance with the principles of the penitentiary system. To be able to analyse: living conditions, estimated daily maintenance costs, or know if the price is sufficient, justified, or can be improved. Resources are low; so waste and mismanagement are intolerable.

PALABRAS CLAVE

*Centros Penitenciarios
Privados
Cláusula de secrecía
Interés social
Asociaciones Público-Privadas
Derechos Humanos*

RESUMEN

A raíz de solicitudes de acceso a la información de 2013 y 2014, la Secretaría de Gobernación calificó como "reservada" la información de los contratos de prestación de servicios penitenciarios privados. Esta estipulación no se justifica en virtud al interés social. Debe permitirse el acceso a la información financiera de su gestión administrativa, dado el interés público de cumplimiento de los principios del sistema penitenciario. No se pueden analizar: condiciones de vida, costo estimado de mantenimiento diario ni saber si el precio es suficiente, justificado o se pueda mejorar. Los recursos son escasos; el desperdicio y mala administración son intolerables.

Recibido: 04/10/2023

Aceptado: 29/11/2023

Como citar este artículo: NÚÑEZ GUZMÁN, Luz Elena, FACIO GUZMÁN, Sergio Rafael, "La Cláusula de Secrecía en el Contrato de Servicios Penitenciarios Privados," en Ubi Societas Ibi Ius en Línea, México, Año II, vol. 2, Enero-Junio de 2024, pp. 152-171.



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License. <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>
This work is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License](http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).

¹ Universidad Autónoma de Chihuahua, México. Centro de Investigaciones Jurídicas de la Facultad de Derecho, lnunez@uach.mx, registro ORCID: 0009-0000-5238-2803. **(Autor de correspondencia)**

² Maestro en Derecho Político y Administración Pública por la UACH y Dr. en Administración Pública por el Instituto Internacional del Derecho y del Estado. Universidad Autónoma de Chihuahua, México, Facultad de Derecho. sfacio@uach.mx

1. Introducción. Origen de la Privatización del Sistema Penitenciario en México.

La privación de la libertad debe ser la última de las penas en una sociedad libre y democrática, pero es la más popular. Hay uso excesivo como medio de control y regulación social, “aproximadamente 95% de los delitos tiene contemplada la pena de prisión,”²⁹⁵ esto es el *endurecimiento del aparato de intimidación punitiva*, además vivimos un incremento de (1) la delincuencia: “De enero a junio de 2022, se registraron 15 561 homicidios en México. La tasa fue de 12 homicidios por cada 100 mil habitantes a nivel nacional”²⁹⁶ y del (2) espectro penal:²⁹⁷

Al incluir todo tipo de actos como criminales, el sistema penal termina considerando que una persona que rompe un vidrio en un establecimiento, amenaza un empleado con un arma y se roba varias películas, es igual, o al menos muy similar, a una persona que, baja películas por internet, sin respetar las condiciones impuestas por el propietario de los derechos de reproducción.

Si bien ambos actos son contrarios al derecho, igualar su gravedad al adjudicarles a ambos una necesaria consecuencia penal, termina también, igualando a dos personas que, sin

duda no representan el mismo grado de amenaza.²⁹⁸

Confluye: el aumento de la actividad delictual; el aumento de la severidad de la pena de prisión; la sobrepoblación en los espacios carcelarios;²⁹⁹ y el alto costo de la administración penitenciaria. Por ello la privatización de las prisiones figuró como un modelo asequible como Asociación Público Privada; un:

Esquema para establecer una relación contractual de largo plazo, entre instancias del sector público y del sector privado, para la prestación de servicios al sector público, mayoristas, intermediarios o al usuario final y en los que se utilice infraestructura proporcionada total o parcialmente por el sector privado con objetivos que aumenten el bienestar social y los niveles de inversión.³⁰⁰

Concebidas como medio para desarrollo o mejoramiento de recursos en: energía, agua, transporte, telecomunicaciones, etc.; porque combinan habilidades y recursos y comparten riesgos y responsabilidades.³⁰¹ El modelo se implementa en países con economías avanzadas.³⁰² Calderón reconoció el déficit de los centros penitenciarios para alojar a los más de 50 mil presos derivados de la Guerra contra el Narcotráfico, cuando:

Se ordenó reubicar a todos los reos federales en cárceles de dicha jurisdicción (ya que reos procesados por delitos del fuero federal se encontraban en centros estatales), pero no se contaban con las instalaciones suficientes. Para cumplir con tal objetivo se tendrían que

²⁹⁵ SANCHEZ GALINDO, Antonio (coord.), *La transformación del Sistema Penitenciario Federal: una visión de Estado*, Centro de Investigación y estudios de Seguridad, México, 2012, p. 19

²⁹⁶ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Defunciones por Homicidio Enero a Junio De 2022 (preliminar)*, comunicado de prensa núm. 27/23 23 de enero de 2023, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2023/DH/DH-Ene-jun2022.pdf>, última vez consultado el 6 de noviembre de 2023.

²⁹⁷ Disciplinas como derecho familiar, municipal, administrativo y fiscal se valen del derecho punitivo para el cumplimiento a sus disposiciones - sancionando conductas que no representan un daño social considerable- por ejemplo: faltas a las leyes de tránsito o tirar basura en carreteras federales.

²⁹⁸ CORTE Constitucional Colombiana, Sentencia T-388/13, p. 288.

²⁹⁹ Imposibilitando la separación de sentenciados y procesados.

³⁰⁰ Ley de Asociaciones Público Privadas, art. 2, Diario Oficial de la Federación, 16 de enero de 2012

³⁰¹ La finalidad es administrar con eficiencia; economía; eficacia; transparencia y honradez los recursos económicos

³⁰² Inglaterra, Francia, Japón, Australia, Escocia, Nueva Zelanda, los Estados Unidos, Grecia, Perú, Tailandia y Chile (MASON, Cody, “International Growth Trends in Prison Privatization,” The sentencing Project, Agosto, 2013)

construir 8 nuevos complejos carcelarios, no obstante, se argumentó que no se contaban con los recursos públicos necesarios para poder edificar los penales precisos, que albergarían a la población privada de su libertad, pues la Secretaría de Seguridad Pública ya había usado el presupuesto de todo el sexenio, el cual ascendía a 7 mil millones de pesos. Por lo que Genaro García Luna que era el entonces titular de dicha Secretaría, (...) planteó un proyecto a diversos grupos constructores del sector privado (10 de los cuales sólo se mantuvieron 6) para que construyeran las cárceles que necesitaba el sistema penitenciario, a través de un modelo de Asociación Público-Privada que operaría mediante Contratos de Prestación de Servicio.³⁰³

No había capacidad para retener y menos reinsertar; la población penitenciaria aumentó un 4.4%. En 2010, Calderón recurrió a estas asociaciones:

Para potenciar la capacidad de reclusión del Sistema Penitenciario federal y asumir en instalaciones federales la custodia de la totalidad de la población del fuero federal, se construirán 12 centros penitenciarios, con una capacidad para 32,500 internos. Estos centros serán financiados y construidos mediante alianzas público-privadas bajo el esquema de contrato de prestación de servicios, y se distribuirán en 12 polígonos: Sonora, Chihuahua, Durango, Jalisco, Guanajuato, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Chiapas, Campeche, Puebla y Zona metropolitana (Hidalgo/Estado de México) Durante el primer semestre de 2010 se desarrollaron los lineamientos generales de diseño y, en coordinación con las secretarías de la Función Pública y de Hacienda y Crédito Público, se definieron las condiciones jurídico financieras del proyecto.³⁰⁴

³⁰³ ZALDÍVAR HERRERA, Luz del Carmen y GONZALEZ RICO, Marco Antonio, "El Proceso de Privatización Carcelaria en México", *Revista Electrónica de Estudios Penales y de la Seguridad*, 2020, pág. 7, disponible en: <https://www.ejc-reeps.com/RICO.pdf>

³⁰⁴ Presidencia de la República (2010). "Cuarto Informe de Gobierno de Felipe Calderón," México.

Luego de 4 años de Guerra contra el Narcotráfico inició esta privatización. La Secretaría de la Función Pública se encargó de la contratación; basándose en la modalidad de diseño, construcción, equipamiento, operación y mantenimiento. La SHCP aprobó un presupuesto de 199 mil 476 millones 600 mil pesos a pagar en un periodo comprendido entre diciembre de 2010 y diciembre de 2032³⁰⁵ para la celebración de la contratación plurianual del "Servicio Integral de Capacidad Penitenciaria para el Desarrollo de 8 Centros Penitenciarios Federales dentro del Territorio Nacional, mediante contratos de prestación de servicios de largo plazo," a 6 empresas³⁰⁶ quienes debían:

Invertir 4 mil millones de pesos y no podrían solicitar préstamos a Banobras. Se establecía un plazo de 22 años: 2 años para construcción y 20 años para recuperar la inversión y conseguir cierta ganancia. Anualmente el gobierno les pagaría un arrendamiento de 300 millones de pesos durante 20 años. Los complejos deberían cumplir con distintas normas nacionales e internacionales en el ámbito penitenciario. Dentro de las instalaciones se respetarían los Derechos Humanos de los reos. Prestarían también los servicios de lavandería, alimentación, sanitización y actualización tecnológica. Contemplant actividades generadoras de recursos para los internos y éstos al cumplir su condena correspondiente podrían ser contratados por las compañías constructoras.³⁰⁷

Según la *Ficha de sostenibilidad de proyectos respecto a Centros de Readaptación Social*³⁰⁸ se observa que en virtud al CPS una empresa pasa

³⁰⁵ Auditoría Superior de la Federación, Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 15-5-04D00-02-0014, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2015, Prevención y Readaptación Social Adquisición de Bienes y Servicios para los Centros Federales de Readaptación Social, p. 27

³⁰⁶ Descritas en subtema 4.1.

³⁰⁷ Ibid..

³⁰⁸ Proyectos México, Oportunidades de inversión, Ficha de sostenibilidad de Proyectos, disponible en: https://www.proyectosmexico.gob.mx/wp-content/cache/tmp/pdf_sostenibilidad/ES_84469_SOS.pdf

de contratista a responsable del mantenimiento del centro penitenciario por décadas asumiendo la prestación de servicios de suministros,³⁰⁹ recibiendo un pago por los lugares de la capacidad penitenciaria. Régimen atractivo que garantiza un pacto con ganancias. La justificación fue mejorar el alojamiento y mitigar la sobrepoblación, hacinamiento, autogobierno, tortura y tratos crueles, inhumanos y degradantes y contribuir a la reinserción. Las empresas se encargarían de la administración e insumos; la seguridad y custodia continuarían a cargo del Estado. Primero fue el Centro Federal de Readaptación Social número 11 en Hermosillo, Sonora, inaugurado en octubre de 2012. Actualmente a cargo de EXI OPERADORA QUANTUM;³¹⁰ contratado por el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social en 2010, el contrato fenecerá en 2032. En su inauguración fue señalado como el penal más grande del mundo.³¹¹

Se señaló que el costo diario estimado por cada PPL bajaría de 690 pesos hasta 230 pesos, pero “Esta modalidad de contratación significó un incremento muy acelerado del gasto penitenciario, lo que provocó que el costo diario de manutención por interno en los centros federales llegara a ser hasta 16 veces superior al registrado en los estatales en el año 2016.”³¹²

³⁰⁹ *Suministros* son: “todos aquellos bienes que deben ofrecer los Centros Penitenciarios, gratuitamente, entre ellos, el agua corriente y potable, alimentos, medicinas, anticonceptivos ordinarios y de emergencia; ropa, colchones y ropa de cama, artículos de aseo personal y de limpieza, libros y útiles escolares, así como los instrumentos de trabajo y artículos para el deporte y la recreación.” (Ley Nacional de Ejecución Penal, artículo 3, fracción XXV)

³¹⁰ *Proyectos México*, Oportunidades de inversión, Ficha de sostenibilidad de Proyectos, disponible en: https://www.proyectosmexico.gob.mx/proyecto_inversion/597-centro-federal-de-readaptacion-social-cifereso-no-11/

³¹¹ ESCOBAR, Amalia, “Escenario de una riña que dejó 3 muertos,” *El Universal*, 17 de mayo 2023, disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/estados/rina-en-penal-deja-tres-reos-muertos-en-hermosillo-sonora/>

³¹² VILLANUEVA CASTILLEJA, Ruth (coord.) *Criterios para un sistema orientado al respeto de los Derechos*

Actualmente “no es posible comprobar periódicamente si esto se logró, pues los montos, las cláusulas y los demás detalles de los contratos se mantienen en reserva por motivos de seguridad,”³¹³ lo anterior en virtud a la solicitud de acceso a información N° 3670000025614 ³¹⁴ realizada al Instituto Federal de Acceso a la Información:

En varias solicitudes de acceso a la información presentadas entre 2013 y 2014, la Secretaría de Gobernación calificó la información de estos contratos como “reservada”, por un plazo de 12 años a partir de diciembre de 2010, “por considerar que ésta compromete a la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional.” En otra solicitud enviada a la misma Secretaría se requirió información sobre: las remodelaciones realizadas a los penales federales entre 2006 y 2014, los montos invertidos, los nombres de las empresas constructoras contratadas y las copias de los contratos. La información acerca de estos últimos también fue considerada reservada³¹⁵

Humanos. Cooperación para la Reinserción Social, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Ciudad de México, 2019 p. 85

³¹³ CISNEROS, José Roberto, “Las cárceles construidas con capital privado, un modelo en entredicho,” *Expansión*, agosto, 2017 consultable en: <https://expansion.mx/nacional/2017/10/26/las-carceles-construidas-con-capital-privado-un-modelo-en-entredicho#:~:text=Las%20c%C3%A1rceles%20construidas%20con%20capital,tienen%20acceso%20limitado%20a%20ellas.>

³¹⁴ Orden del Día de la Sesión del Pleno en materia de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de 14 de enero de 2015, Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, Recurso de Revisión RDA 5535/14 interpuesto vs. Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, Disponible en:

<https://inicio.inai.org.mx/AcuerdosDelPleno/ACT-PUB-14-01-2015.01.pdf>, última vez consultado el 3 de noviembre 2023.

³¹⁵ AA VV, *Documenta/Análisis y Acción para la Justicia Social A.C., “Privatización del Sistema Penitenciario en México,”* primera edición, 2016, p. 23

Situación comprobable en reportes de actividades mensuales por los particulares para la conservación y mantenimiento del inmueble que presentó el estado de los equipos y se cuantificaron los avances, “cabe resaltar que, al ser un servicio integral otorgado por los particulares, el costo por estos conceptos *no se encuentra desglosado*.”³¹⁶ Además de las irregularidades hechas saber a la Dirección General del OADPRS contenidas en el “Diagnóstico Situacional de las Contrataciones del Servicio Integral de Capacidad Penitenciaria vía Contratos de Prestación de Servicios (CPS)” de 2013, resultado del estudio del contrato OADPRS/DGA/S/007/2013 de 28 de enero de 2013, se recomendó que el OADPRS:

Realice las acciones que correspondan con el fin de que los compromisos de pago establecidos, se reporten en los informes trimestrales que se envían a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en los plazos establecidos de acuerdo con la normativa. y que dichos importes se desagreguen, cuando menos, en los componentes siguientes: importes estimados de pagos correspondientes a la inversión que efectúa el inversionista proveedor, en su caso; importes por pagos de los servicios de operación, mantenimiento y conservación que proporciona, y costo financiero que conllevan.³¹⁷

2. OBJETIVO.

2.1 Problema de Investigación.

La Secretaría de Gobierno niega el acceso a la información de montos de recursos y suministros destinados al régimen de vida de los PPL. Se desconoce cantidad, manera y

³¹⁶ Auditoría Superior de la Federación, Prevención y Readaptación Social Adquisición de Bienes y Servicios para los Centros Federales de Readaptación Social, Administración y Operación de los Centros Federales de Readaptación Social, *Informe Individual del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2020*, Auditoría de Desempeño: 2020-5-36D00-07-0098-2021, p. 29.

³¹⁷ Auditoría Superior de la Federación, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2015, p 33-34.

periodicidad en la que se presentan; pues se clasifica como información *reservada* durante 10 años; bajo el argumento de que se puedan ser identificadas las personas morales.

Ante la solicitud de transparencia N° 3670000025614; respecto a los montos invertidos, empresas contratadas y copias de contratos; su Comité de Información clasificó esa información como *reservada*; argumentando que: “Dar a conocer los trabajos de reparación o mantenimiento que se han realizado en cada centro federal y los nombres de las empresas que los han realizado, constituye la base para que cada una de estas personas físicas o morales puedan ser identificadas o ubicadas, con lo cual se aumenta considerablemente el riesgo de proporcionar información a grupos delictivos que pretendan involucrarse o infiltrarse ilegalmente con las citadas personas,”³¹⁸ pero:

Parece poco realista que se hayan firmado solamente dos contratos entre 2013 y 2016, según lo señalado en la misma solicitud. No obstante, las cifras proporcionadas permiten evidenciar un aumento del 88% del número de contratos celebrados con empresas privadas para la prestación de servicio en centros federales entre 2009 y 2012, lo que da cuenta del crecimiento del esquema de CPS en el sistema penitenciario mexicano. Sin embargo, por el momento, no se conoce el tipo de servicio prestado de manera detallada, ya que la mencionada Secretaría lo define de forma imprecisa como: “diagnóstico situacional, supervisión de proyectos, gerencia de proyectos, evaluación de proyectos, adecuación, trabajo de obras.”³¹⁹

Las cantidades y contratos no deberían de ser ocultos al público.

El mantenimiento diario de los PPL se debería poder valorar para conocer en mayor medida el

³¹⁸ Gobierno del Estado de México. Comisión Estatal de Seguridad Ciudadana (2016) Solicitud de Información N° 00075/CSC/IP/2016, Toluca de Lerdo, México.

³¹⁹ PLOUGANOU BOIZA, Susana, “Privatización del Sistema Penitenciario en México,” Documenta/Análisis y Acción para la Justicia Social, A. C., Primera Edición, 2016, p. 23

comportamiento de estos centros, y ofrecer una oportunidad tanto para evitar el desvío de recursos públicos e impulsar trabajos de análisis del ámbito carcelario; lo que no se puede medir, no se puede mejorar.

2.1.1 Diferencia entre información reservada e información confidencial.

El principio constitucional es el de máxima publicidad y solo por excepción se va clasificando; cabe precisar la diferencia entre información reservada e información confidencial. Es aplicable la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, ya que:

Tiene por objeto establecer los principios, bases generales y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la Federación, las Entidades Federativas y los municipios.³²⁰

Estos consorcios son personas morales que reciben y ejercen recursos públicos de la Federación, específicamente de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana a través del OADPRS.

2.2.1.1 Información reservada.

Esta Ley General, la comprende como aquella cuya publicación:

I. Comprometa la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional y cuente con un propósito genuino y un efecto demostrable; II. Pueda menoscabar la conducción de las negociaciones y relaciones internacionales; III. Se entregue al Estado mexicano expresamente con ese carácter o el de confidencial por otro u otros sujetos de

³²⁰ LEY General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 2021, art. 1.

derecho internacional, excepto cuando se trate de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad de conformidad con el derecho internacional; IV. Pueda afectar la efectividad de las medidas adoptadas en relación con las políticas en materia monetaria, cambiaria o del sistema financiero del país; pueda poner en riesgo la estabilidad de las instituciones financieras susceptibles de ser consideradas de riesgo sistémico o del sistema financiero del país, pueda comprometer la seguridad en la provisión de moneda nacional al país, o pueda incrementar el costo de operaciones financieras que realicen los sujetos obligados del sector público federal; V. Pueda poner en riesgo la vida, seguridad o salud de una persona física; VI. Obstruya las actividades de verificación, inspección y auditoría relativas al cumplimiento de las leyes o afecte la recaudación de contribuciones; VII. Obstruya la prevención o persecución de los delitos; VIII. La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada; IX. Obstruya los procedimientos para fincar responsabilidad a los Servidores Públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa; X. Afecte los derechos del debido proceso; XI. Vulnere la conducción de los Expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, en tanto no hayan causado estado; XII. Se encuentre contenida dentro de las investigaciones de hechos que la ley señale como delitos y se tramiten ante el Ministerio Público, y XIII. Las que por disposición expresa de una ley tengan tal carácter, siempre que sean acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en esta Ley y no la contravengan; así como las previstas en tratados internacionales.³²¹

Clasificándose así en base a una prueba de daño justificando que:

I. La divulgación de la información representa un riesgo real, demostrable e identificable de perjuicio significativo al interés público o a la

³²¹ *Ibíd.*, art. 113

seguridad nacional; II. El riesgo de perjuicio que supondría la divulgación supera el interés público general de que se difunda, y III. La limitación se adecua al principio de proporcionalidad y representa el medio menos restrictivo disponible para evitar el perjuicio.³²²

Respecto al resguardo de la información clasificada como reservada, es obligación de las empresas conservar “toda la documentación e información electrónica comprobatoria de los actos y contratos materia de esta Ley, durante la vigencia del contrato y por un plazo adicional de 12 años, contados a partir de la fecha de terminación del propio contrato,”³²³ luego de dicho plazo, se podría destruir.

Los costos de operación y de internamiento deberían ser comprobables y justificables y no estar ocultos ni permanecer por un lapso tan largo como archivo.

2.2.1.2 Información clasificada.

Se entiende por información clasificada la que:

Contiene datos personales concernientes a una persona identificada o identificable. La información confidencial no estará sujeta a temporalidad alguna y sólo podrán tener acceso a ella los titulares de la misma, sus representantes y los Servidores Públicos facultados para ello. Se considera como información confidencial: los secretos bancario, fiduciario, industrial, comercial, fiscal, bursátil y postal, cuya titularidad corresponda a particulares, sujetos de derecho internacional o a sujetos obligados cuando no involucren el ejercicio de recursos públicos. Asimismo, será información confidencial aquella que presenten los particulares a los sujetos obligados, siempre que tengan el derecho a ello, de conformidad con lo dispuesto por las leyes o los tratados internacionales.³²⁴

No puede tener este carácter cuando “Se trate de violaciones graves de derechos humanos.”³²⁵ El acceso a la información es un Derecho Humano que:

Comprende solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información. Toda la información generada, obtenida, adquirida, transformada o en posesión de los sujetos obligados es pública y accesible a cualquier persona en los términos y condiciones que se establezcan en la presente Ley, en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, la Ley Federal, las leyes de las Entidades Federativas y la normatividad aplicable en sus respectivas competencias; sólo podrá ser clasificada excepcionalmente como reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos dispuestos por esta Ley.³²⁶

Ahora bien, la Constitución comprende como Seguridad Nacional:

Una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia. La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.³²⁷

A su vez, según la Ley de Seguridad Nacional, se entiende como:

³²² Ídem. Art. 104

³²³ LEY de Asociaciones Publico Privadas, art. 127, Diario Oficial de la Federación, 16 de enero de 2012

³²⁴ Ídem. Art. 116

³²⁵ Ídem. Art. 115, Fracc. I

³²⁶ Ídem. Art. 4

³²⁷ CONSTITUCIÓN Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 21, párrafo nueve, D.O.F. 26-03-2019.

Las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleve: I. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país; II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio; III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno; IV. El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; V. La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes.³²⁸

Son principios de la Seguridad Nacional: “legalidad, responsabilidad, respeto a los derechos fundamentales de protección a la persona humana y garantías individuales y sociales, confidencialidad, lealtad, transparencia, eficiencia, coordinación y cooperación.”³²⁹ Las conductas consideradas amenazas son:

I. Actos tendentes a consumir espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria, genocidio, en contra de los Estados Unidos Mexicanos dentro del territorio nacional; II. Actos de interferencia extranjera en los asuntos nacionales que puedan implicar una afectación al Estado Mexicano; III. Actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada; IV. Actos tendentes a quebrantar la unidad de las partes integrantes de la Federación, señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; V. Actos tendentes a obstaculizar o bloquear operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada; VI. Actos en contra de la seguridad de la aviación; VII. Actos que atenten en contra del personal diplomático;

VIII. Todo acto tendente a consumir el tráfico ilegal de materiales nucleares, de armas químicas, biológicas y convencionales de destrucción masiva; IX. Actos ilícitos en contra de la navegación marítima; X. Todo acto de financiamiento de acciones y organizaciones terroristas; XI. Actos tendentes a obstaculizar o bloquear actividades de inteligencia o contrainteligencia; XII. Actos tendentes a destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter estratégico o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos.³³⁰

Se evidencia que el objeto de estudio no encuadra en ese supuesto.

2.2 Pregunta General.

¿Se justifica la existencia de la cláusula de secrecía en el Contrato de Servicios Penitenciarios Privados? La ponderación de Derechos entre los derechos de las personas morales y los derechos humanos de las y los PPL que viven al interior de esos Centros de Reinserción social. ¿Es válido considerar esta información como reservada cuando implica perpetuar un estado de indefensión a las PPL?

3. Método.

El procedimiento fue documental. El método en su porción conceptual se define como analítico. El modo fue documental (bibliográfica) los métodos empleados para el análisis de los documentos han sido: análisis de contenidos e histórico.

4. Desarrollo. La Cláusula de Secrecía en el Contrato de Servicios Penitenciarios.

Según el artículo 134 constitucional y 40 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, los recursos económicos de que disponga la federación, entidades federativas, Municipios y la CDMX, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados en términos de los artículos 40 y 41 de la citada Ley.

³²⁸ LEY de Seguridad Nacional, artículo 3, D.O.F. 20 de mayo de 2021

³²⁹ Ídem, art. 4

³³⁰ Ídem, art. 5

Un problema agudo es el incumplimiento inspecciones regulares es decir: “Permitir y facilitar la supervisión y auditorías conforme a las disposiciones aplicables y al contrato,”³³¹ se debe: “Proporcionar la información financiera y de cualquier otra naturaleza que solicite la dependencia o entidad contratante y cualquier otra autoridad competente,”³³² de lo contrario se crea opacidad y más propensión a abusos de todo tipo; la

Lógica del mercado induce a la construcción de instalaciones que aumentan el valor y la utilidad marginal de los constructores, así como a la adquisición de equipos sofisticados. Esto se traduce en el agravamiento del régimen de reclusión.

(..)

Este modelo propicia violaciones colaterales a los derechos humanos en distintos aspectos: en los casos de los CPS, las empresas cobran una cuota de mantenimiento al Estado por cada lugar disponible en el centro concesionado, es decir, debe pagar una cuota por la capacidad completa del centro y no por el número de personas privadas de la libertad. Esto significa que el gobierno mexicano tiene interés en llenar estos centros porque, de todas formas, tiene que asegurar el pago completo. Este interés se ha traducido en casos de traslados masivos hacia los nuevos centros concesionados. Por ejemplo, siguiendo el caso del CEFERESO N° 16, en Morelos, en los primeros tres meses de operación se trasladaron 1339 internas, lo que representa 53% de la capacidad instalada del lugar.³³³

La contratación de obra pública o servicios, es una actividad de orden público e interés social de la administración pública encaminada a la satisfacción de un bien colectivo, por la defensa y mejoramiento en la prestación de los servicios públicos y goza de una presunción de legalidad y

³³¹ Ley de Asociaciones Publico Privadas, art. 95, fracción VI, Diario Oficial de la Federación, 16 de enero de 2012

³³² *Ibíd.*

³³³ PLOUGANOU BOIZA, Susana, “Privatización del Sistema Penitenciario en México,” Documenta/Análisis y Acción para la Justicia Social, A. C., Primera Edición, 2016, p. 25-26

validez. No se permite expresamente la omisión de brindar información respecto al uso del presupuesto y sus impactos en el servicio para el que fueron llevados a cabo, “las estrategias de privatización no pueden representar una opción sin que se transparenten los procesos.”³³⁴ La CNDH recalca la necesidad de transparencia en la comprobación de los recursos; pero el problema de la comprobación de los recursos que están siendo destinados a la reinserción social y a la vida misma de las PPL es que la Secretaría de Gobierno no permite su acceso.

Es responsabilidad de los desarrolladores “Guardar confidencialidad respecto de la información y documentos relativos al proyecto, en el alcance y plazos señalados en el contrato,”³³⁵ la cláusula de secrecía es contraria al interés social; político; de estado democrático de derecho y en materia de Derechos Humanos. La sociedad está interesada en que se proteja el ejercicio de los recursos para la satisfacción de sus necesidades. Si una situación específica afecta o beneficia a la colectividad, existe interés social. Hay antecedentes de que;

Lejos de contribuir al mejoramiento del sistema, la construcción de centros CPS ha propiciado violaciones colaterales a los derechos humanos. Un ejemplo muy ilustrativo es el caso de CEFERESO 12 de Ocampo, Guanajuato. Al inicio de 2014, la empresa concesionaria, Grupo ICA, anunció un acuerdo para vender el 70% de su participación en las prisiones de Sonora y Guanajuato a una empresa estadounidense. Esta venta, probablemente motivada por los riesgos de bancarrota del grupo, fue rechazada por el gobierno en diciembre del mismo año. Desde entonces, como consecuencia de la reducción de los costos de operación, las condiciones de internamiento se degradaron de manera significativa, de acuerdo con los familiares de los internos del CEFERESO, quienes mencionaron, por ejemplo, que la calidad y cantidad de la

³³⁴ HUBERT CHAKOUR, Maïssa, “La privatización carcelaria no solucionará la crisis del sistema penitenciario,” Nacional, Julio 7, 2016

³³⁵ Ley de Asociaciones Publico Privadas, art. 93, Diario Oficial de la Federación, 16 de enero de 2012

alimentación bajó de manera drástica y que se les está alimentado con puros embutidos.³³⁶

Recordemos las situaciones vividas con La Cosmopolitana, que “ha sido sancionada al menos en 34 ocasiones por proveer comida contaminada o en mal estado en penales federales. En su historial se encuentra que en 2014 fue multada por darle comida con salmonela a reos del Penal de Puente Grande, Jalisco, mientras que en 2011 se presentaron quejas ante la CNDH contra la firma por distribuir comida antihigiénica a los reos.”³³⁷

Urge el acceso a la información; que implica exigir transparencia respecto a los CPS para saber cómo fue, es y será utilizado el presupuesto penitenciario, por ejemplo el presupuesto original autorizado a la partida 33903 “Servicios integrales” por 12,854,793.9 miles de pesos de los que “se etiquetaron 9,973,830.0 miles de pesos para cubrir el Servicio Integral de Capacidad Penitenciaria para el Desarrollo de ocho Centros Federales de Readaptación Social (CEFERESOS) dentro del Territorio Nacional, mediante ocho Contratos de Prestación de Servicios de Largo Plazo (CPS).³³⁸

De los 9,973,830.0 miles de pesos etiquetados para cubrir el Servicio Integral de Capacidad Penitenciaria para el Desarrollo de ocho Centros Federales de Readaptación Social (CEFERESOS), sólo se aplicaron 4,357,855.6 miles de pesos en cuatro CEFERESOS, el

³³⁶ PLOUGANOU BOIZA, Susana, “Privatización del Sistema Penitenciario en México,” Documenta/Análisis y Acción para la Justicia Social, A. C., Primera Edición, 2016, p. 23

³³⁷ Empresa sancionada suministrará alimentos a penales de CDMX, Forbes México, disponible en: <https://www.forbes.com.mx/empresa-sancionada-suministrara-alimentos-a-penales-de-cdmx/>, última vez visitado el seis de junio de dos mil veintidós (Esta información es pública es porque la naturaleza de los Centros Penitenciarios a los que provee de alimentos no es únicamente privada.)

³³⁸ Auditoría Superior de la Federación, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, Prevención y Readaptación Social Administración del Sistema Federal Penitenciario, Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 13-1-04D00-02-0057 2013, P. 6

importe restante se destinó a otros conceptos mediante afectaciones presupuestarias. Además, de los contratos formalizados para desarrollar los ocho CEFERESOS, no se proporcionó la fundamentación legal que permita la participación privada en servicios para el funcionamiento y operación de los CEFERESOS.³³⁹

Esto se trata de erogaciones mal administradas.

4.1 Empresas involucradas.

Las empresas involucradas son:

ICA. Ingenieros Civiles Asociados S.A.B. de C.V.³⁴⁰ Constructora fundada por Bernardo Quintana Arrijoja en 1947; vendió dos contratos a la empresa EXI QUANTUM, sus representantes legales son Pablo García Aguilar y Horacio Esparza Pérez. A cargo del CEFERESO 11, en Hermosillo, Sonora. Así como el CEFERESO 12, en Ocampo, Guanajuato.

GIA. Grupo Ingeniería, Arquitectura y Asociados S.A. de C.V.³⁴¹ Empresa perteneciente a Hipólito Gerard Rivero, excuñado de Carlos Salinas de Gortari, sus representantes legales son Jorge Ibarrola Morlet y Jorge Enrique Morales; dedicada a la construcción e infraestructura. Financió el CEFERESO Femenil 13, en Miahuatlán de Porfirio Díaz, Oaxaca.

PRODEMEX. Promotora y Desarrolladora Mexicana S.A. de C.V.³⁴² Inicialmente financió el CEFERESO 14, en Gómez Palacio, Durango, así como el CEFERESO 17, en Buenavista Tomatlán, Michoacán. Creada por Olegario Vázquez Raña, su representante legal es Mario de Jesús Eternod Aguilar.

Homex. Desarrolladora Homex S.A.B de C.V.³⁴³ Construyó el CEFERESO 15, en Villa Comaltitlán, Chiapas, y el Femenil 16, en Coatlán

³³⁹ *Ibidem*, p. 25

³⁴⁰ ICA <https://www.ica.com.mx/>

³⁴¹ GIA gia.mx/

³⁴² PRODEMEX www.prodemex.com/inmobiliaria.html

³⁴³ HOMEX www.homex.com.mx/

del Río, Morelos, está encabezado por Eustaquio Tomás de Nicolás Gutiérrez.

Arendal. Arendal S. de R.L. de C.V.³⁴⁴ Junto a Homex, construyó el CEFERESO 15, en Villa Comaltitlán, Chiapas. A cargo de Mauricio Gelo Rodríguez; vendió un contrato que le había asignado Calderón a INBURSA, cuyo apoderado legal es Carlos Arturo Alcalá.

TRADECO. Grupo TRADECO S.A. de C.V.³⁴⁵ Liderado por Federico Alberto Martínez Urmeneta. Financió el CEFERESO, en Ramos Arizpe, Coahuila.

IDEAL. Impulsora del Desarrollo y el Empleo en América Latina, “una compañía de infraestructura, joven comparada con las demás, fue creada en 2005 y se encuentra a cargo de Carlos Slim. Tiene presencia en territorio nacional pero también en distintos países latinoamericanos, ha trabajado continuamente con el sector gubernamental mexicano ubicándose como una de las entidades más fuertes a nivel nacional.”³⁴⁶

Destáquese el espíritu financiero de las Asociaciones Público Privadas, atienden a condiciones de mercado y están encaminadas a obtener siempre el mejor rendimiento posible - que no es necesariamente compatible al interés social o las preocupaciones fundamentales de una sociedad- Ningún consorcio menciona su experiencia en la construcción de centros penitenciarios, ni de valores o intereses en materia. Aspectos específicos a la materia de la gestión penitenciaria, podrían no ser atendidos a cabalidad y con la experticia menester. Los centros penitenciarios privados están en la Bolsa de Valores: se pueden adquirir acciones. Situación celebrada por Calderón: “la mayor inversión que se haya hecho en mucho tiempo en ello, por el sector privado y algunas empresas ya han colocado exitosamente, por cierto, a través de la Bolsa Mexicana de Valores las inversiones necesarias para poder financiar tales proyectos

de infraestructura.³⁴⁷ Son *Oportunidad de Inversión* ofertada en la página oficial de Proyectos México,³⁴⁸ que señala que: “consiste en el diseño, construcción, equipamiento, operación y mantenimiento de la infraestructura y requerimientos físicos, materiales y tecnológicos del CEFERESO a efecto de que el OADPRS pueda llevar a cabo su función penitenciaria”³⁴⁹ y se alude que tienen un ACTIVO: de 2,520 internos.

Extremadamente grave: la vida de 2,520 personas es considerada como un activo sujeto a inversión. Su vida pende de los frágiles hilos de los movimientos económicos y los hilos caprichosos de políticas públicas.³⁵⁰

La ya considerada como industria busca un número elevado de sentenciados y estar sobre el máximo de su capacidad, la idea es que sigan siendo útiles y necesarias. Pero agudizan las violaciones a los derechos humanos y la precariedad del régimen de vida en ellos. Entiéndase como: compensación sobre la pérdida de libertad.

Las erogaciones destinadas a los centros privados de reinserción social se deberían de poder analizar y verificar su impacto en la calidad del régimen de vida de las PPL, a su efectiva reinserción social, salvaguarda de los derechos humanos y poder estar diseñar propuestas para una mejor gestión.

4.2. Respecto a la contratación.

La contratación “deberá motivarse en criterios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad, honradez y transparencia que aseguren las

³⁴⁴ ARENDAL arendal.com.mx/en/

³⁴⁵ TRADECO www.tradeco.com/es/

³⁴⁶ IDEAL www.ideal.com.mx/sectores-de-negocio/

³⁴⁷ LAJOUS, Andrés, “La privatización del sistema carcelario en México,” abril 9 de 2012, disponible en: <https://redaccion.nexos.com.mx/la-privatizacion-del-sistema-carcelario-en-mexico/>, ultima vez visitado el cinco de noviembre de dos mil veintidós

³⁴⁸ Proyectos México, Oportunidades de inversión, Ficha de sostenibilidad de Proyectos, disponible en: https://www.proyectosmexico.gob.mx/proyecto_inversion/597-centro-federal-de-readaptacion-social-cefereso-no-11/

³⁴⁹ Ibíd.

³⁵⁰ Recordemos que son un grupo vulnerable.

mejores condiciones para el Estado,”³⁵¹ debiendo ser “susceptible de generar un beneficio social.”³⁵² Generalmente requiere un análisis de rentabilidad social acorde a los planes de trabajo de la SHCP; considerando: supuestos económicos y financieros; los flujos de ingresos y egresos; distribución de riesgos entre sectores durante la preparación, construcción y operación del proyecto, para determinar la viabilidad económica y financieramente³⁵³ y si hay ventajas del esquema propuesto para que sea sometido a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados.

Bajo el esquema de Contratos de Prestación de Servicios, su objeto es: “I. La prestación de los servicios que el proyecto implique; y II. En su caso, la ejecución de la obra de infraestructura necesaria para la prestación de los servicios citados,”³⁵⁴ proveen servicios a cambio de una cuota por cada PPL. Hasta 2011 se expidió la Ley de Asociaciones Publico Privadas y su Reglamento; exigiendo “demostrar su ventaja financiera frente a otras formas de financiamiento.”³⁵⁵

Estos centros penitenciarios son dependientes de la Subsecretaría de Sistema Penitenciario, los CPS fueron diseñados inicialmente vigentes por 10 años.

El financiamiento es presupuestal y “Se pagará una contraprestación al desarrollador privado por la disponibilidad de los servicios, con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación”³⁵⁶ y según la descripción de proyectos es el “diseño, construcción,

³⁵¹ LEY de Adquisiciones, arrendamientos y servicios del Sector Público, artículo 16, párrafo 4, última vez reformado el 28 de mayo de 2009.

³⁵² REGLAMENTO de la Ley de Asociaciones Publico Privadas, art. 34 Fracción I, Artículo reformado DOF 31-10-2014, 20-02-2017

³⁵³ *Ibíd.* art. 28.

³⁵⁴ LEY de Asociaciones Publico Privadas, art. 93, Diario Oficial de la Federación, 16 de enero de 2012

³⁵⁵ *Ibíd.*, art. 2 párrafo 2

³⁵⁶ Proyectos México, Oportunidades de inversión, Ficha de sostenibilidad de Proyectos, disponible en: https://www.proyectosmexico.gob.mx/proyecto_inve rsion/597-centro-federal-de-readaptacion-social-cefereso-no-11/#collapseSostenibilidad

equipamiento, operación y mantenimiento de la infraestructura y requerimientos físicos, materiales y tecnológicos, a efecto de que el OADPRS pueda llevar a cabo su función penitenciaria.”³⁵⁷ Reciben y ejercen recursos públicos de parte de la Federación para que el OADPRS pueda llevar a cabo su función penitenciaria, por lo que deben de concebirse como autoridad responsable en materia de Juicio de Amparo dado que “los particulares tendrán la calidad de autoridad responsable cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad.”³⁵⁸

5. Resultados.

Esto es un problema agudo que hacia 2013 tuvo un sobrecosto de “4, 357,855.6 miles de pesos (BID), por prórrogas concedidas a los proveedores “por atraso en el cumplimiento de las obligaciones del proveedor en la etapa de actividades previas”³⁵⁹ además de múltiples irregularidades en torno a la contratación de los servicios de auditoría técnica, en contravención a los contratos de prestación de servicios”³⁶⁰ por el grado de corrupción, ya que la implementación de este esquema:

Encontramos indicios de que los inversionistas habían mercantilizado a los reos sin preocuparse por su reinserción social; que los centros construidos a partir de 2010 habían adoptado modelos de alta o máxima seguridad, lo que permitió a los consorcios construir penales grandes (más de lo que realmente se necesitaba), con mayor gasto en infraestructura —rejas, puertas blindadas, cámaras de seguridad— Advertimos que los centros se habían construido en sitios remotos y de muy difícil acceso, lo que, en la práctica, había

³⁵⁷ *Ídem.*

³⁵⁸ LEY de Amparo, artículo 5, Fracción V, párrafo 2

³⁵⁹ Auditoría Superior de la Federación, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, Prevención y Readaptación Social Administración del Sistema Federal Penitenciario, Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 13-1-04D00-02-0057, pág. 25

³⁶⁰ Documento disponible en: <https://contralineacom.mx/interno/semana/caldero n-avalo-fraude-por-300-mil-millones-en-construccion-de-8-reclusorios/>

aumentado enormemente los costos para los familiares de los reclusos quienes, en muchos casos, ya no podían ir a verlos. Comprobamos que los servicios médicos eran aún más deficientes; que el número de personal era el mismo, pero dado que se habían construido penales más grandes, resultaba insuficiente, lo que provocaba que los reclusos tuviesen que permanecer encerrados la mayor parte del día (en efecto, descubrimos que en estos centros se hacía mayor uso del aislamiento solitario prolongado). Todos esos elementos tenían, y tienen, un efecto muy negativo en el proceso de reinserción social de los internos. A lo anterior se suma el hecho de que las empresas cobran al Estado una cuota por cada lugar disponible en cada centro penitenciario privado, y no por cada recluso; es decir, que se les debe pagar por la capacidad completa del centro y no por el número de reos existente.³⁶¹

Este tipo de régimen es peligroso porque:

Para el año 2017 se encontraban 18,186 personas privadas de su libertad del orden federal, de las cuales el 54% se encontraban recluidas en los centros con inversión privada, mientras que el 46% restante en los pertenecientes enteramente al Estado. A pesar de que entre ambos sectores casi compartían la misma cantidad de reclusos, en el 2018 el presupuesto para el sistema penitenciario era de 2 mil millones de pesos, de los cuales el 80% se destinó para pagar los nuevos complejos privados y únicamente el 20% sobrante fue dirigido a las cárceles públicas. En consecuencia, esta maniobra efectuada tendrá repercusiones en ambas secciones, se debe criticar y vigilar si las prisiones públicas deberán de continuar realizando las mismas actividades con menos recursos, o si por otro lado se privilegiarán aquellas que están en manos de los empresarios.³⁶²

³⁶¹ PLOUGANOU BOIZA, Susana, "Privatización del Sistema Penitenciario en México," México Avalúa, México, 2016, disponible en: <https://www.mexicoevalua.org/privatizacion-del-sistema-penitenciario-en-mexico/>

³⁶² *Ibíd.*, pág. 17

La importancia de que no exista la cláusula de secrecía, estriba en el acceso, estudio y justificación de los gastos que cubre el erario; el riesgo es que constantemente se eroguen cantidades injustificadas e injustificables; como se hizo del conocimiento público:

La Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC) informó que renegoció las condiciones en las que el gobierno federal había suscrito contratos con particulares para la construcción y operación de ocho centros penitenciarios en el país, pues el gobierno consideró abusivo los pagos que se realizan. (...) El gobierno federal proyectó que durante los 20 años que dura la concesión se pagarán 276 mil 619 millones de pesos con las condiciones actuales de los contratos. Este costo debe ajustarse año con año a la inflación.

En nueve años de vigencia de los contratos, se han destinado por concepto de pago alrededor de 85 mil millones de pesos. A raíz de un análisis de la situación, el presidente Andrés Manuel López Obrador ordenó el congelamiento del pago a los concesionarios de los servicios de los penales a fin de llegar a un acuerdo que no resultara abusivo para las arcas públicas. (...)

También, se acordó una reducción del 15% en los pagos anuales que el gobierno destina por concepto de manutención de los centros. Es decir, para este año se tenían destinados recursos por 15 mil 933 millones de pesos, no obstante, la cifra que se pagará es de 13 mil millones 543 pesos.³⁶³

La transparencia es menester para evitar que el erario sea castigado. La cláusula incumple el Reglamento de la Ley de Asociaciones Público Privadas; porque los contratos deberían contener:

La metodología de comprobación de incremento de costos y su actualización, la

³⁶³ CARRILLO, Emmanuel, *Revista Forbes*, 23 de abril de 2021, disponible en: <https://www.forbes.com.mx/gobierno-gasta-en-promedio-3913-pesos-diarios-por-cada-reo-de-8-carceles-privadas/>

cual contendrá, por lo menos, los elementos siguientes: La relación de insumos cuya variación de costo generará modificaciones en los costos del contrato; El índice de precios que se utilizará para calcular los ajustes correspondientes; La fórmula para realizar los ajustes, y Las fechas, plazos y demás términos y condiciones para realizar los ajustes.³⁶⁴

No hay evidencia de que en los centros penitenciarios en estudio no se trasgreden los Derechos Humanos. Por el tipo de contratos y sus estipulaciones:

La información sobre las prisiones construidas con el esquema de asociación público-privada es muy limitada porque los contratos han sido reservados; sin embargo, los datos generados por la C.N.D.H. permiten evaluar una parte de su funcionamiento. (...) Desde 2013 la C.N.D.H. Ha realizado visitas a las prisiones público-privadas y públicas para evaluar su funcionamiento en diversos rubros, con la finalidad de garantizar la integridad física y moral de los internos, la estancia digna, la gobernabilidad, la reinserción social de los presos y la atención a los internos con requerimientos específicos.

La C.N.D.H. informó que el costo diario por interno en los penales público-privados (1 500 pesos) rebasaba diez veces lo erogado en los públicos (150 pesos) (...) Los complejos con inversión privada no han mejorado de manera importante las condiciones al interior de las cárceles.

Asimismo, estas prisiones han resultado más costosas que los penales públicos. (...). Desde 2013 se detectó que el costo de los penales público-privados es más elevado que en el resto de las prisiones puesto que el gobierno debe transferir la renta para cubrir el gasto del número total de internos para el que está diseñado el complejo.

En otras palabras, en 2017 se cubrió el costo por 16,664 internos, pero sólo había 14,253 reclusos en los penales público-privados.

³⁶⁴ Reglamento de la Ley de Asociaciones Publico Privadas, art. 107 Fracción III.

En 2018, la misma C.N.D.H. Reveló que el costo por interno en una prisión público-privada es de 2400 pesos al día, mientras que en los públicos es de 390 pesos. En este orden de ideas, los complejos carcelarios público-privados tienen un elevado costo, lo que no garantizará el éxito en la reinserción social.³⁶⁵

En 2022 la Comisión Nacional de Derechos Humanos emitió la recomendación 129/2022,³⁶⁶ ante la constante negativa de proporcionar atención médica diligente e integral a la población penitenciaria, son señalados 5 de los 8 Centros Penitenciarios construidos con capital privado. Las prisiones privadas son más costosas.

Hasta enero de 2021, en 9 años se habían gastado 75 mil 661 millones 735 mil 763 pesos, pero esto solo es el 36% de la deuda total, para lo cual aún está pendiente por pagar 266 mil 300 millones 554 mil 847 pesos, porque los contratos celebrados tienen una temporalidad que varía entre 10, 20 y 30 años.

No se trata de comprobar que lo que se sustituya por servicios privados sea equivocado; pero, nuestro tópico involucra la pérdida de la libertad; los principios, objetivos y valores no se modifican si la prisión es privada.

³⁶⁵ JASSO LÓPEZ, Lucía Carmina, et al., *“Transformación del Estado y privatización de la seguridad pública: policías privadas, cárceles privadas y gated communities en México,”* Colección Libros Electrónicos del Repositorio del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, México, 2020, disponible en http://ru.iis.sociales.unam.mx/bitstream/IIS/5834/7/Transformacion_del_estado_FINAL-140121.pdf

³⁶⁶ Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Sobre el caso de violación al Derecho a la salud en relación con el acceso al más alto nivel de salud física y mental en agravio de personas privadas de la libertad en los Centros Federales de Readaptación Social en Hermosillo, Sonora; Miahuatlán de Porfirio Díaz, Oaxaca; Villa Comaltitlán, Chiapas y Ramos Arizpe, Coahuila; así como en el CEFERESO Femenil en Coatlán del Río, Morelos, derivado de la insuficiencia de personal de salud para su atención,* disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2022-07/REC_2022_129.pdf

6. DISCUSIÓN.

En las investigaciones mencionadas se repite el reclamo: en general hay poca información, no hay transparencia.

Los autores coinciden no pueden terminar de formar sus investigaciones. Documenta, México Avalúa, Reinserta, Sin embargo, Análisis y Acción para la Justicia Social, A.C., e investigaciones académicas no pueden consolidar recomendaciones de análisis presupuestal ni el impacto real de la reinserción así como el respeto a los Derechos Humanos de las PPL.

La barrera es la cláusula de secrecía, según la Ley: “Las dependencias, entidades y desarrolladores conservarán toda la documentación e información electrónica comprobatoria de los actos y contratos materia de esta Ley, durante la vigencia del contrato y por un plazo adicional de 12 años, contados a partir de la fecha de terminación del propio contrato,”³⁶⁷ hasta entonces se podría hacer un estudio pero retroactivo, solo para analizar el progreso al respeto de los Derechos Humanos de las PPL.

La privatización penitenciaria; implica que un sistema empresarial utilice al sistema penitenciario como herramienta para obtener un mayor rendimiento disminuyendo costos; convirtiendo a las personas privadas de su libertad en su activo mercantil. Por variables económicas las empresas pueden sufrir disminución, bancarota o crisis; impactando en la calidad de sus servicios. He ahí la fragilidad de los presupuestos privados. Los presupuestos gubernamentales corren menos riesgo de desaparecer.

Estas personas morales son autoridad; entonces el DIDH es vinculante. En su cumplimiento no se justifica la existencia de la cláusula dado que; “Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado,

principio de primacía del derecho internacional sobre el derecho interno.”³⁶⁸

Las mejoras que llegan a aplicar son respecto a las instalaciones, dado que, son compañías dedicadas a la construcción.

Pero ello se centra en el inmueble, no así a las condiciones directas de vida de los internos. Se descuida una serie de aspectos básicos para la vida de los PPL; que se convierte en algo riguroso.

Si el núcleo irreductible de Derechos Humanos que tiene que respetar el Estado converge en el escenario penitenciario, ³⁶⁹ entonces la condición de *reservada* no tiene legitimación a la luz del Estado de Derecho.

Es una posición moral que refleja la decisión social de respetar el valor intrínseco de todo ser humano: Su dignidad. Vivir en prisión no implica una autorización para que le limiten y restringen sus derechos fundamentales arbitraria o discrecionalmente.

Obligarles a vivir en condiciones de reclusión indignas y violatorias de los derechos fundamentales más básicos, es una conducta proscrita del estado social y democrático de derecho.

Se desnaturaliza el fin de los Centros de Reinserción Social y se deshumaniza a los PPL quienes terminan en un plano peligrosamente similar al de la esclavitud por la disminución de la calidad de los servicios aumentando sus compensaciones.

Reducen la vida y la dignidad a una compensación.

Se debe garantizar condiciones necesarias y compatibles con la dignidad humana inherente.

El castigo penal es un asunto de competencia democrática y de carácter público; todo aquello que tenga carácter público y democrático le compete al Estado, “No se identifica la existencia

³⁶⁷ Ley de Asociaciones Publico Privadas, art. 127, Diario Oficial de la Federación, 16 de enero de 2012

³⁶⁸ CONVENCIÓN de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, Art. 27

³⁶⁹ El derecho a la vida, la libertad y la salud.

de la disposición legal expresa que permita la participación privada en servicios para el funcionamiento y operación de los CEFERESOS, aun cuando la SHCP, la SFP y la Subsecretaría de Tecnologías de la Información de la extinta SSP, emitieron su autorización para la contratación de los CPS.³⁷⁰

No se trata de trasladar la responsabilidad a manos de empresas como una salida rápida.

7. CONCLUSIONES.

Esta cláusula infringe los siguientes ordenamientos:

CPEUM Artículo 134 y Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público art. 40, ya que se prevé que los recursos económicos de que disponga la federación, las entidades federativas, los Municipios, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, Artículo 6 para la selección del proveedor ya que se centra en administrar con transparencia, eficiencia, economía, eficacia y honradez los recursos económicos.

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Artículo 4 respecto al Derecho Humano de acceso a la información. La información del objeto de estudio debe ser pública y accesible a cualquier persona.

Ley Nacional de Ejecución Penal, Artículo 4. La Transparencia es la base para poder conocer los montos, periodicidad y manera en que se manejan los recursos destinados a la reinserción social y régimen de vida de los PPL.

³⁷⁰ Auditoría Superior de la Federación, Grupo Funcional Gobierno, Prevención y Readaptación Social, Administración del Sistema Federal Penitenciario, Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 13-1-04D00-02-0057, p. 22.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Artículo 1, que estipula que los recursos se deben administrar con transparencia, eficiencia, economía, eficacia y honradez. Dicha Ley no contempla excepciones.³⁷¹

Ley de Seguridad Nacional, Artículo 4 respecto a los principios de la Seguridad Nacional de transparencia, respeto a los derechos fundamentales de protección a la persona humana y garantías individuales y sociales, eficiencia, coordinación y cooperación.

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, artículo 6, Fracción I ya que la información clasificada como reservada no contraviene al concepto de seguridad nacional contenido en el artículo 4 de la Ley de Seguridad Nacional. No se afecta la integridad, estabilidad y permanencia del Estado. Tampoco está en el listado del artículo 5 de la Ley Seguridad Nacional. Conocer esta información no compromete a la Seguridad Nacional, la integridad, estabilidad ni permanencia del Estado Mexicano.

No se justifica a luz del **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**, porque es obligación de los Estados no someter a las PPL a mayores penurias o limitaciones de sus derechos que las legítimamente derivadas de la prisión.

Es deber únicamente del Estado garantizar las condiciones necesarias y compatibles con la dignidad humana.

El sistema penitenciario debe de atender a las preocupaciones fundamentales de una sociedad. Si persiste, se propiciaría al incumplimiento de inspecciones para la comprobación del cumplimiento de los Instrumentos Internacionales con mecanismos de monitoreo y el control por parte de una autoridad independiente.

³⁷¹ Entró en vigor 2 años después de la vigencia de estos CPS.

8. PROPUESTAS.

Para fijar el derecho y los sujetos a ese derecho, se propone reformas a:

a) LEY GENERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.

Propuesta:

Artículo 105. Los sujetos obligados deberán aplicar, de manera restrictiva y limitada, las excepciones al derecho de acceso a la información prevista en el presente Título y deberán acreditar su procedencia.

La carga de la prueba para justificar toda negativa de acceso a la información, por actualizarse cualquiera de los supuestos de reserva previstos, corresponderá a los sujetos obligados.

La información clasificada como reservada deberá ser desclasificada y no se podrá alegar que el riesgo de perjuicio que supondría la divulgación supera el interés público general e interés social de que se difunda sobre todo cuando la condición de información reservada implique violaciones graves de derechos humanos.

Para los efectos del presente artículo, se entiende por violación a los Derechos Humanos a actos u omisiones de una autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la Federación, las Entidades Federativas y los municipios; que en el ejercicio de sus funciones, nieguen, vulneran o permiten que sean vulnerados los derechos fundamentales y garantías individuales de las personas tales como la vida, la integridad personal, la dignidad, la libertad y aquellos derechos reconocidos por los tratados internacionales de los que México forme parte, que puedan constituir crímenes de lesa humanidad e interesan a la sociedad en su conjunto.

b) LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

Propuesta:

Artículo 60.- La Comisión Nacional tendrá las siguientes atribuciones:

XII. Supervisar el respeto a los derechos humanos en el sistema de reinserción social del país mediante la elaboración de un diagnóstico anual sobre la situación que éstos guarden.

En dicho diagnóstico deberán incluirse, además de las evaluaciones que la Comisión pondere, datos estadísticos sobre el número, las causas y efectos de los homicidios, así como de las riñas, motines, desórdenes, abusos y quejas documentadas que sucedan en los centros de reinserción social, centros de detención y retención federales y locales.

Así como las funciones, derechos y obligaciones adquiridos y delegados en virtud de contratos y convenios celebrados con empresas privadas para la prestación de servicios relacionados al mantenimiento del régimen de vida al interior de los Centros de Reinserción Social de la Nación y que se relacionen directamente con los aspectos integrados en el Manual de la Buena Práctica Penitenciaria, Implementación de las Reglas Mínimas de Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos.

El diagnóstico se hará del conocimiento de las dependencias federales y locales competentes en la materia para que éstas elaboren, considerando las opiniones de la Comisión, las políticas públicas tendientes a garantizar el respeto de los derechos humanos de los internos.

c) LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA.

Propuesta:

Artículo 121.- La Base de Datos del Sistema Nacional de Información Penitenciaria deberá contar, al menos, con el reporte de la ficha de identificación personal de cada interno con fotografía, debiendo agregarse los estudios

técnicos interdisciplinarios, datos de los procesos penales, así como las funciones, derechos y obligaciones adquiridos y delegados en virtud a contratos y convenios celebrados con empresas privadas para la prestación de servicios relacionados al mantenimiento del régimen de vida al interior de los Centros de Reinserción Social de la Nación y demás información necesaria para la integración de dicho Sistema Nacional de Información Penitenciaria.

No cuadrarán en este supuesto los puntos físicos de egreso de los Centros de Reinserción Social, ubicación de las cámaras que integran el Circuito Cerrado de Video vigilancia, ni los horarios laborales del personal de custodia de las personas privadas de su libertad.

Artículo 119.- Con independencia de lo previsto por la Ley Nacional del Registro de Detenciones, el Centro Nacional de Información determinará los datos adicionales del Informe Policial Homologado que deberán registrarse en el Sistema Nacional de Información.

La Conferencia Nacional de Procuración de Justicia aprobará los lineamientos que determinen los casos en los que compartir información ponga en riesgo el curso de alguna investigación.

d) LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL.

Propuesta:

Artículo 28. Bases de datos generales. La Autoridad Penitenciaria estará obligada a establecer los registros fidedignos necesarios con información precisa respecto al Centro Penitenciario que contenga:

XIII. Las funciones, derechos y obligaciones adquiridos y delegados en virtud a contratos y convenios celebrados con empresas privadas para la prestación de servicios relacionados al mantenimiento del régimen de vida al interior de los Centros de Reinserción Social de la Nación y la demás información que sea necesaria para garantizar que las condiciones de internamiento sean dignas y seguras para las personas privadas

de la libertad y condiciones adecuadas de trabajo para el personal penitenciario.

Propuesta:

Ingresos, Visitas, Revisiones Personales y Entrevistas en los Centros Penitenciarios.

Artículo 58. Entrevistas y visitas de organismos públicos de protección de los derechos humanos.

Las normas reglamentarias facilitarán a los organismos públicos de protección a los derechos humanos; Organizaciones no gubernamentales legalmente constituidas; Organizaciones no gubernamentales internacionales y Organismos públicos, sociales o privados nacionales; comisiones públicas de protección de derechos humanos; dependencias o entidades facultadas a realizar visitas de inspección; personas observadoras penitenciarias y al Mecanismo Nacional para la Prevención de la Tortura, el acceso irrestricto al Centro Penitenciario, archivos, y registros penitenciarios a los que se refiere el artículo 28 de esta Ley, así como a la Base de Datos del Sistema Nacional de Información Penitenciaria estipulada en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública en su artículo 121, sin necesidad de aviso previo así como asegurar que se facilite el ingreso a los servidores públicos de éstos y que puedan portar el equipo necesario para el desempeño de sus atribuciones y entrevistarse en privado con las personas privadas de la libertad.

9. Fuentes de Información

BIBLIOHEMEROGRÁFICAS

CISNEROS, José Roberto, "Las cárceles construidas con capital privado, un modelo en entredicho," Expansión, agosto, 2017 consultable en: <https://expansion.mx/nacional/2017/10/26/las-carceles-construidas-con-capital-privado-un-modelo-en-entredicho#:~:text=Las%20c%C3%A1rceles%20construidas%20con%20capital,tienen%20acceso%20limitado%20a%20ellas>.

HUBERT CHAKOUR, Maïssa, "La privatización carcelaria no solucionará la crisis del sistema penitenciario," Nacional, Julio 7, 2016

JASSO, Lucía Carmina, et al., "Transformación del Estado y privatización de la seguridad pública: policías privadas, cárceles privadas y gated communities en México," Colección Libros Electrónicos del Repositorio del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, México, 2020, disponible en http://ru.iis.sociales.unam.mx/bitstream/IIS/5834/7/Transformacion_del_estado_FINAL-140121.pdf

MASON, Cody, "International Growth Trends in Prison Privatization," The sentencing Project, Agosto, 2013)

PLOUGANOU BOIZA, Susana, "Privatización del Sistema Penitenciario en México," Documenta / Análisis y Acción para la Justicia Social A.C., primera edición, 2016.

VILLANUEVA CASTILLEJA, Ruth (coord..) *Criterios para un sistema orientado al respeto de los Derechos Humanos. Cooperación para la Reinserción Social*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos Ciudad de México, 2019

SANCHEZ GALINDO, Antonio (coord.), *La transformación del Sistema Penitenciario Federal: una visión de Estado*, Centro de Investigación y estudios de Seguridad, México, 2012.

ZALDÍVAR HERRERA, Luz del Carmen y GONZALEZ RICO, Marco Antonio, "El Proceso de Privatización Carcelaria en México," Revista Electrónica de Estudios Penales y de la Seguridad, 2020. Disponible en: <https://www.ejc-reeps.com/RICO.pdf>

LEGISLACIÓN.

CONSTITUCIÓN Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917.

LEY de Asociaciones Publico Privadas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de enero de 2012

REGLAMENTO de la Ley de Asociaciones Publico Privadas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de noviembre de 2012

LEY de Seguridad Nacional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de enero de 2005

LEY Nacional de Ejecución Penal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de junio de 2016

LEY de Amparo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 2013

LEY General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de mayo de 2015

LEY de Adquisiciones, arrendamientos y servicios del Sector Público, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 2000

TRATADOS INTERNACIONALES.

CONVENCIÓN de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969

PACTO Internacional de Derechos Civiles y Políticos

DECISIONES JUDICIALES.

CORTE Constitucional Colombiana, Sentencia T- 388/13, p. 288.

COMUNICACIONES OFICIALES.

PRESIDENCIA de la República (2010), "Cuarto Informe de Gobierno de Felipe Calderón," México.

DOCUMENTOS PUBLICADOS EN INTERNET.

Auditoría Superior de la Federación, Grupo Funcional Gobierno, Prevención y Readaptación Social, Administración y Operación de los Centros Federales de Readaptación Social, Informe Individual

- del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2020, Auditoría de Desempeño: 2020-5-36D00-07-0098-2021.
- Auditoría Superior de la Federación, Grupo Funcional Gobierno, Prevención y Readaptación Social, Administración del Sistema Federal Penitenciario, Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 13-1-04D00-02-0057
- Auditoría Superior de la Federación, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, Prevención y Readaptación Social Administración del Sistema Federal Penitenciario, Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 13-1-04D00-02-0057 2013
- Gobierno del Estado de México. Comisión Estatal de Seguridad Ciudadana (2016) Solicitud de Información N° 00075/CSC/IP/2016, Toluca de Lerdo, México.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos, RECOMENDACIÓN N° 129 /2022, disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2022-07/REC_2022_129.pdf
- PROYECTOS México Oportunidades de Inversión https://www.proyectosmexico.gob.mx/proyecto_inversion/597-centro-federal-de-readaptacion-social-cefereso-no-11/
- ARTEAGA, Víctor Hugo, “Suman dos “muertes sospechosas” más en el penal de Ramos Arizpe” publicado en El Independiente, disponible en: <https://elindependiente.mx/nacional/2023/09/27/sumandos-muertes-sospechosas-mas-en-el-penal-de-ramos-arizpe/>
- CARRILLO, Emmanuel, Revista Forbes, 23 de abril de 2021, disponible en: <https://www.forbes.com.mx/gobierno-gasta-en-promedio-3913-pesos-diarios-por-cada-reo-de-8-carceles-privadas/>
- ESCOBAR, Amalia, “Riña en penal deja tres reos muertos en Hermosillo, Sonora,” publicado en El Universal, disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/estados/rina-en-penal-deja-tres-reos-muertos-en-hermosillo-sonora/>
- HUBERT CHAKOUR, Maïssa, “Privatización del sistema penitenciario: las personas detrás de los números,” publicado en Nexos, <https://seguridad.nexos.com.mx/privatizacion-del-sistema-penitenciario-las-personas-detras-de-los-numeros/>
- INSTITUTO Nacional de Estadística y Geografía, DEFUNCIONES POR HOMICIDIO DE ENERO A JUNIO DE 2022 (PRELIMINAR), COMUNICADO DE PRENSA NÚM. 27/23 23 DE ENERO DE 2023, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2023/DH/DH-Ene-jun2022.pdf>, ultima vez consultado el 6 de noviembre de 2023.
- LAJOUS, Andrés, “La privatización del sistema carcelario en México,” publicado en nexos, disponible en: <https://redaccion.nexos.com.mx/la-privatizacion-del-sistema-carcelario-en-mexico/>
- INSTITUTO Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, Orden del Día de la Sesión del Pleno en materia de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de 14 de enero de 2015, Recurso de Revisión RDA 5535/14 interpuesto vs. Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, Disponible en: <https://inicio.inai.org.mx/AcuerdosDelPleno/ACT-PUB-14-01-2015.01.pdf>, ultima vez consultado el 3 de noviembre 2023.
- STAFF Forbes, Empresa sancionada suministrará alimentos a penales de CDMX, publicado en Forbes, disponible en: <https://www.forbes.com.mx/empresa-sancionada-suministrara-alimentos-a-penales-de-cdmx/>

El equipo de trabajo del Centro de Investigaciones Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Chihuahua, por su colaboración con la revisión de los artículos de este número, les agradece a los investigadores:

ANNA VALL RIUS

ANA SÁNCHEZ RUBIO

ALICIA RAMOS FLORES

ISABEL GARRIDO GÓMEZ

JESUS AGUILERA DURÁN

JESUS ARELLANO GÓMEZ

ANTONIO OLGUÍN-TORRES

JUAN MANUEL AVILA SILVA

GUSTAVO SILVA DE LA ROSA

OCTAVIO MARTÍNEZ MICHEL

CARLOS MURILLO MARTÍNEZ

EDUARDO MEDRANO FLORES

LUIS GERARDO ORTIZ CORONA

CARLOS DAVID CARRASCO MURO

ROBERTO WESLEY ZAPATA DURÁN

ALEJANDRO CARRASCO TALAVERA

PAULA ANDREA RAMÍREZ BARBOSA

JUAN CAMILO RODRÍGUEZ VIZCAÍNO

ISAAC MARCELO BASAURE MIRANDA

GUILLERMO RAFAEL ROMO DE VIVAR

JUAN ANTONIO CHINCHILLA PEINADO

DANIELA DEL PILAR ZAVANDO CERDA

SOLEDAD TORRECUADRADA GARCÍA-LOZANO

Lineamientos Editoriales para publicaciones en la Revista, Ubi Societas Ibi Ius en Línea. El contenido son artículos de investigaciones estrictamente originales y legibles, serán arbitrados de parte de nuestro panel internacional de dictaminadores. Dicho panel está debidamente descrito en la revista.

Instrucciones para Publicar: Únicamente los trabajos que cumplan con los requisitos de estos lineamientos serán seleccionados para su publicación. Los criterios a cumplir se dividen en dos secciones, los de formato y los de contenido. Los criterios de contenido serán evaluados por las y los dictaminadores expertos en el tema, dependiendo de la rama, en el sistema de doble ciego, donde se analizará el contenido de la investigación, la redacción, la secuencia de la información, así como la metodología empleada.

La información de la revista será visible y consultable ya que se permite el acceso libre a todos los artículos y contenidos en un máximo de tres clics desde la página principal; cada artículo publicado podrá ser consultado de manera independiente en el sitio web oficial toda vez que se busca estimular la observancia de normas y buenas prácticas editoriales en la gestión y diseño de las páginas web, impulsar la profesionalización de los equipos editoriales institucionales y promover la construcción de revistas digitales capaces de generar servicios y atender a sus usuarios con base en sus propias políticas.

En general: Los trabajos de investigación que sean entregados deberán ser totalmente inéditos y originales, no deben de haber sido enviados a otras revistas para su publicación, ni ser fragmentos de otros ya publicados. En caso contrario, además de ser rechazado el artículo, el autor ya no podrá por ninguna circunstancia publicar ningún trabajo de investigación.

Se podrán publicar: **artículos citables:** Los cuales deberán ser de una extensión de veinte a treinta cuartillas y; **recensiones:** que podrán ser jurisprudenciales, legislativas, o doctrinales.

La recepción de los trabajos de investigación será en el correo electrónico revista.ubi@uach.mx atendiendo a la convocatoria semestral.

La extensión de los originales, incluyendo todos los apartados en uso de la plantilla proporcionada, será mínima de 6,000 y una máxima de 8,000 palabras. No se contabilizará en esta cantidad de palabras la bibliografía (referencias), tablas o gráficos.

Es imprescindible usar el conjunto de estilos incluidos en la plantilla. Revise previamente estos elementos. Es muy importante que cuando las y los autores envíen sus obras, estén completamente seguros de:

- Que se trata de la versión definitiva, ya que una vez iniciado el proceso de edición, los cambios de versión y contenido entorpecen dicho proceso.

- Se ha hecho una revisión a fondo de la ortografía de su artículo.

- El trabajo está debidamente adaptado a todos los aspectos contenidos en la plantilla para publicaciones. Su trabajo incluye:

1. Introducción
2. Objetivo
3. Método
4. Desarrollo
5. Resultados
6. Discusión
7. Recomendaciones
8. Agradecimientos a instituciones patrocinadoras de la investigación (en su caso)
9. Bibliografía y/o fuentes de información

- El trabajo se somete y cumple las disposiciones del Código de Ética y Buenas Prácticas de las Revistas de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Chihuahua.

- Se hace un mínimo de 15 citas y sus respectivas referencias. Cuando sea posible, incluya el DOI de cada artículo e indique la URL si cita un trabajo en acceso abierto, eliminando los hipervínculos.

- Una vez, acusado de recibido, no es necesario firmar con nombre el trabajo durante el proceso de intercambio de archivos que se lleva a cabo durante las revisiones a los artículos, ya que esto puede filtrarse hasta los dictaminadores, afectando con ello el proceso de arbitraje a doble ciego.

El (la) autor(a) principal de las propuestas que tengan dos o tres autores debe garantizar que todos(as) los (las) coautores hayan revisado y aprobado la versión final del documento, acordando de manera unánime su presentación para su publicación.

Criterios de formato: El lenguaje de los trabajos enviados es responsabilidad del (la) autor(a), en todo caso debe ser claro, conciso, directo, coherente y basado en el argumento científico. El trabajo se llevará a cabo en forma digital, en procesador de texto Word, utilizando la plantilla proporcionada en la página oficial de la Facultad. El artículo no podrá contener fotografías ni imágenes. Las hojas deberán estar numeradas únicamente con el fin de que los autores se aseguren de que no existan páginas faltantes. Todos los productos de investigación deberán seguir la plantilla proporcionada en la página oficial de la Facultad:

Portada. La primera página estará compuesta en el

siguiente orden por: El título del artículo, de máximo doce caracteres.

El nombre de autor(es), La autoría del documento debe limitarse a **máximo tres**, los cuales han realizado una contribución significativa en la concepción, diseño, ejecución o interpretación del artículo, no se aceptarán artículos de más de tres autores, no deben de ser puestos títulos ni grados (licenciado, doctor, etc.).

En el pie de página se debe agregar la filiación institucional, el último grado académico alcanzado (omitir candidaturas a grado), en su caso: link ORCID, así como una dirección de correo electrónico que se pueda agregar en su artículo, para el caso de que alguna persona interesada en citar, en hacerle consultas o enviarle alguna invitación en relación al trabajo se pueda poner en contacto con los autores; le recomendamos que sea una dirección de correo electrónica segura y que usted suela consultar. En caso de no contar con número ORCID el autor podrá registrarse en <https://orcid.org/> para obtenerlo.

- En el sumario solo debe contener los encabezados de mayor jerarquía, esto es, los que tienen numerales en romano, los cuales irán en *itálicas*.

- Un resumen del artículo cuya extensión deberá ser máximo de 100 palabras.
- Cinco palabras claves del artículo.
- Abstract que es la traducción en inglés del resumen, anteriormente mencionado. No mayor a 100 palabras.
- Key Words que es la traducción de las palabras clave anteriormente mencionadas.

- Las y los autores deben de agregar la manera en la que se citará el artículo, siguiendo las directrices presentadas en este documento.

- **Introducción:** Comprende una visión general del tema investigado.

- **Cuerpo del texto:** contiene el capitulado de la obra. Los párrafos de la obra no pueden exceder de 10 renglones, para no hacer la lectura pesada. En ninguna parte de la obra pueden existir hipervínculos. (Para quitarlos dar clic sobre el hipervínculo en el botón derecho del ratón y seleccionar "quitar hipervínculo")

- **Conclusión o conclusiones:** Desarrollar detalladamente el o los resultados obtenidos en la investigación.

- **Notas al pie de página:** Estrictamente todas las citas o paráfrasis que sean obtenidas de autores diversos deberán señalarse puntualmente, es decir: con comillas al inicio y al terminar la cita. Adecuándose a las directrices.

Citas: En caso de que los trabajos contengan pasajes textuales de otro autor, deberá hacerse la oportuna aclaración, las citas de 40 palabras o más se escriben en párrafo aparte, con sangría, sin comillas, sin cursiva, con mismo tipo y tamaño de fuente. Al final de la cita se coloca el punto antes de los datos – recuerde que en las citas con menos de 40 palabras el punto se pone después. Al final de una cita en bloque, deberá citar la fuente al pie de la página.

Cuando se citen libros:

a) El orden en que se pondrá la cita será: **Autores(as)** (primero el apellido y luego el nombre, separados por una coma, si son dos o más autores, igualmente primero apellidos y luego nombres. Si son más de dos autores, después del nombre del primer autor, se usará et al para indicar que hay más), **título del libro** (en *itálicas*), **número de edición** (solo poner después de la segunda edición), **traductor** (en caso de tener), **lugar de edición, editorial** (sin la palabra editorial), **año, colección, volumen o tomo y por último la página o páginas de dónde se tomó la cita.**

b) Si la obra consta de varios tomos, el tomo que se cita deberá quedar indicado después del año de edición (o de la colección si la hay).

c) Cuando una obra consta de varios tomos y cada uno de ellos tiene su propio título, entonces el número de tomo, seguido del título en cursivas de ese propio tomo, deberá consignarse inmediatamente después del título general.

d) En el caso de una obra colectiva se señalará el apellido y nombre del coordinador seguido de la aclaración: (coord.)

f) Cuando el trabajo de un autor apareció en la obra que fue responsabilidad de un coordinador, compilador o editor, se utilizará la preposición "en" seguido del título del libro.

Cuando se cite de revistas: El orden de la ficha deberá ser: **Autor o autores** (primero los apellidos y luego el nombre o nombres separados por coma los primeros de los segundos), **título del artículo entre comillas** (con mayúscula inicial y en nombres propios), traductor (si lo hay), **título de la revista en itálicas o cursivas** (en este caso, salvo las preposiciones y artículos, las demás palabras que conforman el nombre propio de la publicación deberán iniciar con mayúscula), **lugar de edición, serie o época, año, tomo o volumen, número, periodo que comprende la revista y páginas que comprendan el total del artículo.** Si es el caso, agregar la dirección DOI o la URL.

Cita de documentos publicados en Internet: Además de los requisitos puntualizados en el inciso a, número I, (autor, título de la obra, número de edición, traductor, lugar de

edición, editorial, año, colección, volumen, o tomo y por último la página o páginas de dónde se tomó la cita) deberá agregarse a la ficha la dirección de la página de Internet correspondiente en cursivas y quitar el guion que aparece cuando la dirección electrónica se corta por el cambio de línea, ya que en algunas direcciones el guion forma parte de las mismas y quitar los hipervínculos (colocar el puntero del mouse sobre la dirección electrónica, presionar el botón derecho y seleccionar la opción "quitar hipervínculo").

Cuando se cite una palabra consultada en un diccionario: Nombre del Diccionario, edición, tomo, lugar de edición, año y voz (la palabra que se consultó).

Para citar Legislación: Elementos: Número de la ley y denominación oficial si la tiene, Título de la publicación en que aparece oficialmente, Lugar de publicación, 4. Fecha (indicar día, mes y año) Ejemplo para legislación internacional: Ley N° 18525. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 30 de junio de 1986.

Cuando se cite jurisprudencia: Número de tesis, publicación (Semanao Judicial...), sección o complemento (Apéndice, Boletín...), época (con altas iniciales), tomo (con bajas, abreviado), fecha, página (abreviado, con bajas).

Cuando se citen Tesis de Pleno y Salas de la SCJN:

• Tesis [J.]: P./J. 18/91, *Semanario judicial de la Federación y su Gaceta, Octava Época, tomo VII, junio de 1991, p. 52. Reg. Digital 205798.*

El rubro a que refieren las tesis se incluirá completo y en versalitas. Si se incluye en el cuerpo del texto, ya no será necesario colocarlo en la nota al pie, de lo contrario se colocará de la siguiente forma:

• "COMPETENCIA PARA CONOCER DEL RECURSO DE QUEJA INTERPUESTO CONTRA EL AUTO QUE DESECHA UNA DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO PROMOVIDA CONTRA LA IMPOSICIÓN DE UNA MULTA A LA AUTORIDAD RESPONSABLE, Y SU EJECUCIÓN, POR UN TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO ESPECIALIZADO, EN UN JUICIO DE AMPARO DIRECTO. CORRESPONDE A UN TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO ESPECIALIZADO EN LA MATERIA DEL ÓRGANO SANCIONADOR," Pleno del Quinto Circuito en jurisprudencia común, Tesis: PC.V. J/7 K (10a.), *Semanario judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro 25, tomo I, Diciembre de 2015, p. 672. Reg. Digital 2010685.*

Las tesis aisladas se identifican con la letra de la instancia (P, 1a sala y 2a sala), los números romanos que corresponden al asignado a la tesis y el año en que fueron aprobadas. Éstas, se citarán de la siguiente forma:

• Tesis [A.]: 2a. XIX/2016 (10a.), *Semanario judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, s.t., mayo de 2016, s. p., Reg. digital 2011608.*

Tesis aisladas de los Tribunales Colegiados de Circuito:

• Tesis [A.]: I.7o.A.666 A, T.C.C., *Semanario judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXX, Diciembre de 2009, p. 1489. Reg. Digital 165873.*

Tesis jurisprudenciales de los Tribunales Colegiados de Circuito:

• Tesis [J.]: I.7o.A. J/15, T.C.C., *Semanario judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XV, Febrero de 2002, p. 697. Reg. Digital 187750.*

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación:

• Jurisprudencia 45/2010, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, año 3, núm. 7, 2010, pp. 44 y 45.*

Cuando se citen Sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN): Para citar sentencias de la SCJN se deberán tomar en cuenta los siguientes elementos: Sentencia recaída al [tipo de asunto, núm. asunto/ año], [Órgano jurisdiccional], Ponente: [Ministro/a: nombre], fecha de resolución. Ejemplo: Sentencia recaída al Amparo en Revisión 237/2014, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Arturo Zaldívar, 4 de noviembre de 2015.

Sentencias de tribunales internacionales: En el caso de las Sentencias y las Opiniones Consultivas (OC) de la Corte IDH, se seguirá la siguiente forma:

Cuando se citen Sentencias: • Corte IDH, Caso Duque Vs. Colombia. "Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de febrero de 2016", Serie C No. 310. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_310_esp.pdf

Para citar una Opinión consultiva: Corte IDH, "Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional", Opinión Consultiva OC-21/14 del 19 de agosto de 2014. Serie A No. 21. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_21_esp.pdf

Sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) o Corte Europea de Derechos Humanos Corte EDH, caso Timurtas vs. Turquía, petición núm. 23531/94, párr. 17, 13 de junio de 2000, en *Reports of Judgments and Decisions*, vol. 221, p. 21.

Para citar las sentencias de otros tribunales internacionales se seguirá la citación que corresponda al país del que se extrae la sentencia, por ejemplo: CSJN (2006), "Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros", sentencia del 20 de junio de 2006, Fallos: 329:2316, disponible en: www.csjn.gov.ar

Segunda y posteriores referencias a una obra: Cuando se hace referencia a una obra que ya se ha citado, se deberán

utilizar abreviaturas en latín de acuerdo con los siguientes casos:

- Cuando se cite por segunda o posterior ocasión una obra, deberá utilizarse *Op. Cit.*, acompañado del número de nota en donde apareció por primera vez la referencia, siempre y cuando dicha referencia no sea la inmediata anterior;
- Si se cita a la obra de la nota inmediata anterior, pero con página distinta se pondrá
- *Ibídem* y separado por una coma el número de página;
- Si se trata de la misma obra e incluso la misma página, entonces usaremos el vocablo *Ídem* (sin más indicación).

Fuentes de consulta: Deberá separarse entre fuentes bibliográficas, jurisprudenciales, legislativas, hemerográficas y electrónicas. Respetando el orden de los componentes de la nota al pie de página. Los apellidos de los autores se escribirán con mayúsculas y deberán acomodarse en orden alfabético empezando por el primer apellido del autor, sin tomaren cuenta los siguientes vocablos: *de, del, de la, de los, van, von, etcétera*. Sólo se exceptúan los apellidos italianos y franceses (ejemplo: *D'Avack, D'Agostino*), que sí se consideran en la alfabetización.

Respecto al proceso de Publicación: Cuando un escrito ha sido remitido para su publicación los autores tienen que definir a qué clasificación general le corresponde su artículo: *derecho privado, derecho público, derecho social y estudios sociológicos*; así como la clasificación específica.

Las y los autores deben de firmar la carta de postulación brindada en la página oficial de la Facultad y remitir copia de su identificación oficial.

Todo artículo postulado para publicación debe ser original o inédito y no estar postulado para publicación simultáneamente en otras revistas u órganos editoriales.

Este será leído y evaluado por el Consejo Editorial, quien decidirá si el artículo debe pasar a la etapa de dictaminación, siempre y cuando cumpla con los presentes Lineamientos y con el formato para la presentación de los artículos.

El proceso de dictaminación por pares a doble ciego consiste en que la investigación presentada sea examinada por dos dictaminadores especializados en el tema central del artículo. Del cual se pueden derivar tres posibles resultados: *publicable, no publicable y publicable con observaciones*. Si los dictaminadores emiten votos opuestos se llevará a cabo un tercer dictamen para emitir voto definitivo. El resultado del tercer dictamen es inatacable.

Se deberá notificar a las y los autores una descripción breve del proceso de arbitraje, que se lleva como mínimo tres meses desde el inicio del proceso, así como justificar cualquier cambio en dicho proceso, si es el caso.

La revista también puede solicitar una recomendación para aceptar, revisar, rechazar; cualquier recomendación debe ser congruente con los comentarios proporcionados en la revisión. Es responsabilidad del Consejo hacer coincidir a las y los revisores con el alcance del contenido en un manuscrito para obtener las mejores críticas posibles. Para realizar la correcta evaluación académica de manera íntegra; se le hará llegar a los dictaminadores:

- a) Artículo completo en estricto anonimato
- b) Formulario de revisión
- c) Políticas y directrices de la revista
- d) Código de ética de las publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Chihuahua

En ese orden de ideas; los dictaminadores deben leer el manuscrito, los archivos de datos suplementarios y el material auxiliar a fondo (por ejemplo: *declaraciones éticas y políticas requeridas*), volviendo a la revista si todo no está claro y solicite los elementos faltantes o incompletos que necesita.

En el caso de que el artículo sea calificado como publicable con observaciones las observaciones y/o sugerencias hechas por los dictaminadores serán enviadas al autor con la finalidad de que efectúe las modificaciones conducentes para lo cual dispone de diez días hábiles para hacer los cambios y correcciones pertinentes y enviar la versión final a la Revista.

Es obligación de las y los autores, dar acuse sobre el informe recibido, en caso de indicaciones sobre modificaciones realizar los cambios sugeridos y entregar nuevamente el manuscrito al editor en el tiempo reglamentado. Aceptados para su publicación, los artículos pasarán por edición y corrección de estilo y al finalizar este proceso se publicará en la Revista.

Una vez publicada la revista, la organización correspondiente enviará un correo a cada autor informando de la disponibilidad. Si un autor o autora ha sido beneficiado con la revisión de su artículo mediante el proceso de arbitraje doble ciego debe considerar convertirse en evaluador.

Se consideran como conductas inaceptables: el retirar el texto cuando éste ya ha sido enviado para su arbitraje. El plagio. Cambios en el contenido del archivo final que no hayan sido considerados en los dictámenes. Añadir u omitir coautores así como modificar el orden de aparición de los mismos.

RESERVA DE DERECHOS AL USO EXCLUSIVO

RESERVA: 04-2023-063014014100-102
TÍTULO: UBI SOCIETAS IBI IUS EN LÍNEA
GÉNERO: PUBLICACIONES PERIÓDICAS
ESPECIE: REVISTA
TITULAR: UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHIHUAHUA 100%
DOMICILIO: ESCORZA 900
CENTRO
CHIHUAHUA CP: 31000
CHIHUAHUA, MEXICO

El presente certificado tendrá una vigencia de un año, contados a partir de la fecha de expedición, y podrá ser renovado por periodos sucesivos iguales, previa comprobación fehaciente del uso de la reserva de derechos, que el interesado presente a este Instituto dentro del plazo comprendido desde un mes antes, hasta un mes posterior al día de su vencimiento. En caso de no renovarse en los términos señalados, la reserva de derechos caducará, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 185, 186 y 191 de la Ley Federal del Derecho de Autor y 79 de su Reglamento.

Con fundamento en los artículos 176, 179, 182, fracción II, 183 fracción I, 184, fracción I y 188, fracción I, inciso a), de la Ley Federal del Derecho de Autor, la Reserva de Derechos al Uso Exclusivo que ampara el presente certificado deberá ser utilizada tal y como le sea otorgada por esta autoridad, sin sufrir cambios que pudieran presentar identidad o semejanza que cause confusión con otra previamente otorgada, toda vez que durante su vigencia podrá ser objeto de cancelación, o bien, al momento de solicitar su renovación la misma será negada.

Ciudad de México, 30 de junio de 2023

DIRECTOR DE RESERVAS DE DERECHOS

ALBERTO ARENAS BADILLO

DIRECCIÓN DE
RESERVAS DE DERECHOS



CULTURA
SECRETARÍA DE CULTURA



INDAUTOR
INSTITUTO NACIONAL DEL DERECHO DE AUTOR