



Ius Comitiālis

ISSN: 2594-1356

Volumen 4
Número

7

enero-junio 2021



Universidad Autónoma
del Estado de México



Facultad de Derecho



Universidad Autónoma del Estado de México

EQUIPO EDITORIAL

Director: Joaquín Ordóñez Sedeño.
Editora: Adriana Guadarrama Chaparro.
Corrección de estilo:
Grecia Álvarez Mejía.
María Lilia González Carbajal.
Gibran Ulises Marín Pérez.
Diseño Gráfico: Merari Sámano Pichardo.
Asistentes editoriales:
Metztli Sierra Vargas.
Alejandra Olvera Cabrera.
Citlalli Macario Ángeles.
Joshua Wilfrido Ramírez Navarro.
Ismael Mohamet Calixto Atilano.
Traducción: Ángel Ordóñez González.

CONSEJO CIENTÍFICO

Dra. Alma de los Ángeles Ríos Ruiz, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
Dr. Enrique Uribe Arzate, Universidad Autónoma del Estado de México, México.
Dr. Gianfranco Pasquino, Università di Bologna, Italia.
Dr. José Francisco Jiménez Díaz, Universidad Pablo de Olavide, España.
Dr. Juan Pablo Micozzi, Instituto Tecnológico Autónomo de México, México.
Dra. María Martín Sánchez, Universidad de Castilla-La Mancha, España.
Dra. Marina del Pilar Olmeda García, Universidad Autónoma de Baja California, México.
Dr. Rodolfo Luis Vigo, Pontificia Universidad Católica, Argentina.
Dr. Santiago Nieto Castillo, Universidad Nacional Autónoma de México, México.

COMITÉ EDITORIAL

Dr. Carlos Alberto Suárez Arcos, Universidad de las Tunas, Cuba.
Dr. Isaac de Paz González, Universidad Autónoma de Baja California, México.
Dr. José Francisco Báez Corona, Universidad Veracruzana, México.
Dr. José Saúl Trujillo González, UniSabaneta, Colombia.
Dr. Juan de Dios González Ibarra, El Colegio de Morelos, México.
Dra. María Guadalupe Sánchez Trujillo, Universidad Anáhuac Mayab, México.
Dra. Mélanie Barragán Manjón, Universidad de Salamanca, España.
Dra. Olga Alcántara Francia, Universidad de Lima, Perú.
Dr. Víctor Manuel Alarcón Olguín, Universidad Autónoma Metropolitana, México.

Ius Comitalis, vol. 4, núm. 7, enero-junio de 2021, es una revista de publicación semestral continua editada por la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEMéx), Instituto Literario núm. 100 ote., colonia Centro, Toluca, Estado de México, C.P. 50000; correo electrónico: iuscomitalis@uaemex.mx. Editor responsable de la revista: **Dr. en D. Joaquín Ordóñez Sedeño**, Facultad de Derecho, Ciudad Universitaria, Cerro de Coatepec s/n, Toluca de Lerdo, Estado de México, C. P. 50110, Tel.: 7222144372 ext. 186. Reserva de Derechos al Uso Exclusivo: 04-2017-072110 e ISSN: 2594-1356, ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor (INDAUTOR). Responsable de la última actualización de este fascículo: **M. en E. P. y D. Adriana Guadarrama Chaparro**; fecha de la última actualización: **18 de junio del 2021**. Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura de los editores responsables de la publicación y de la actualización. Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido aquí publicado sin fines de lucro, siempre que se cite la fuente completa y se comparta en términos de la licencia aplicable.



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional.
Hecho en México, Universidad Autónoma del Estado de México (UAEMéx), 2021.

CONTENIDO

- 7 Impacto de las candidaturas independientes frente a los partidos políticos en México (2015-2020)
IVONNE MAYA ESPINOZA
- 35 Desarme Nuclear y Derecho Internacional: Tratados y las Conferencias Sobre el Impacto Humanitario de las Armas Nucleares
JOSHUA TORRES SANDOVAL
- 62 En tiempos de pandemia, el poder se convierte en amenaza para los Derechos
AGUSTÍN GARCÍA FAURE / RICARDO DEL BARCO
- 76 Participación ciudadana y comportamiento electoral en el Estado de México. Caso: proceso electoral 2015 en el distrito 5 (Tenango del Valle) y su efecto en la calidad de la democracia
JESÚS VALDÉS SÁNCHEZ
- 91 Los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres en México. La Interrupción legal del embarazo
YUNITZILIM RODRÍGUEZ PEDRAZA
- 119 Política integral fronteriza y derecho migratorio: Una mirada desde las vivencias de migrantes venezolanos
JULIO CÉSAR CARVAJAL RODRÍGUEZ / JOSÉ DE JESÚS NÚÑEZ RODRÍGUEZ
PAULO CÉSAR LUGO RINCÓN
- 140 Aportaciones a la figura de Candidaturas Independientes, a partir de las experiencias Federal y mexiquense
JOHNNY PIMENTEL AMADO
- 165 Familias Migrantes Centroamericanas en tránsito por México: Derecho a la salud y COVID-19
DANIELA MERCEDES PÉREZ MARTÍNEZ / JOSÉ JAVIER NIÑO MARTÍNEZ
- 192 La Ética Pública en México y su relación con los Derechos Humanos y el Derecho Penal
RODOLFO RAFAEL ELIZALDE CASTAÑEDA / EDGAR RAMÓN AGUILERA GARCÍA
- 217 Seguridad pública y participación ciudadana en el Estado de México
FRANCISCO VÍCTOR ORTIZ MILLÁN
- 242 Mexican federalism between ideology and facticity
JORGE CHAIRES ZARAGOZA
- 265 Nulidad Electoral: Límite a la aplicabilidad del principio non bis in ídem
MARTHA PATRICIA TOVAR PESCADOR



Esta obra está bajo licencia Creative Commons
Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0
International (CC BY-NC-SA 4.0)

EDITORIAL

La crítica racional debe ser siempre específica: debe ofrecer fundamentos específicos de por qué parecen ser falsas afirmaciones específicas, hipótesis específicas o argumentos específicos no válidos. Debe ser guiada por la idea de acercarse en lo posible a la verdad objetiva. Debe, en este sentido, ser impersonal.

Karl R. Popper

EL CIENTÍFICO SOCIAL Y LA NECESIDAD DEL ACCESO ABIERTO PARA DAR A CONOCER SUS HALLAZGOS

El espíritu del ser humano, por ser un observador de la realidad social y por sus habilidades que le permiten identificar, analizar, clasificar e interpretar la información que percibe a partir de su interacción con esa realidad; debe poseer una actitud, producto del pensamiento crítico, metódico y ordenado, que permita al científico social desarrollar su investigación en beneficio de la solución de problemas y, con ello, contribuir a una sociedad más justa y pacífica. Así, el investigador de las ciencias sociales hace un gran esfuerzo por desarrollar de manera constante sus habilidades, en particular el “pensamiento crítico” como una forma que coadyuva a su crecimiento profesional y durante ese proceso acumula conocimiento, información y experiencias, además de que esa habilidad le permite impulsar hallazgos más analíticos y profundos en los resultados de su investigación:

Esta capacidad de pensar críticamente hace a los investigadores más curiosos e interesados en sus propósitos de búsqueda profesional, y definitivamente hace que la producción y resultados de investigaciones sean cada vez más precisos y direccionados a resolver problemáticas de índole e incidencia mundial (Mackay, et. al., 2018).

También, el quehacer de la investigación social debe influir de manera positiva en la solución de problemas sociales y la crítica racional debe encaminar al investigador y acercarlo en mayor medida a la verdad objetiva. El científico social, como ente generador de ciencia, tiene la obligación metodológica de romper y ampliar paradigmas que permitan mantener distancia entre la ciencia y las nociones comunes, es decir, “una crítica lógica y lexicológica del lenguaje común, con el objeto de elaborar y reelaborar controladamente las nociones científicas” (Batthyány y Cabrera, 2011, p. 16), para con ello lograr una mayor objetividad tanto en el producto de la investigación como en el proceso, sean métodos o técnicas de investigación. Es en este sentido que, “mediante procedimientos metódicos con la pretensión de validez, utilizando la reflexión, los razonamientos lógicos y respondiendo a la búsqueda intencionada, para lo cual se delimitan los objetos y se prevén los modelos de investigación” (Batthyány y Cabrera, 2011, p. 12), podemos considerar que los resultados de la investigación realizada se obtendrán bajo el mayor rigor científico y sus funciones permitirán describir, comprender y explicar fenómenos de la realidad social. De esta manera, sabemos que tal esfuerzo por mejorar las condiciones de vida de la humanidad a través de los hallazgos científicos es en realidad una relación de seres humanos para seres humanos; en consecuencia, lo más lógico es que los resultados de estas investigaciones sean de acceso abierto.

Como sabemos, el acceso a la ciencia se ha encontrado limitado por aspectos de carácter económico, legal o técnico que monopolizan su uso y evitan puntos de equilibrio entre el desarrollo científico y la solución de problemas que impactan en la sociedad; es por ello que, *a contrario sensu* y de acuerdo con la Iniciativa de Budapest para el Acceso Abierto (2002), se define al “acceso abierto” (*open access*) como “disponibilidad gratuita en internet pública, para que cualquier usuario pueda leer, descargar, copiar, distribuir, imprimir, con la posibilidad de buscar o enlazar los textos de estos artículos (...) utilizarlos para cualquier propósito legal, sin barrera financieras, legales o técnicas”, y para lograr un acceso abierto a la literatura académica que se publica de manera periódica es necesario, entre otros aspectos, incorporar medios de publicaciones periódicas que ofrezcan a los autores una forma de visibilidad, legibilidad e impacto, además de que se comprometan con la característica de “abierto” para su acceso, garanticen la gratuidad sin restricciones y aprovechen los medios electrónicos de que disponemos actualmente; con esto, una mayor diversidad de autores y lectores podrán encontrar, tener acceso y utilizar información relevante y de interés. Así, la revista **Ius Comitiālis**, editada por la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEMéx) a través de su Facultad de Derecho, se erige en un medio de difusión y divulgación científica que brinda la posibilidad a los autores de publicar los principales hallazgos de sus investigaciones, esto –desde luego–bajo un proceso de revisión por pares ciegos (*double blind peer review*), necesario para garantizar tanto el rigor científico de lo que se publica como el compromiso que, al ser una institución académica, tenemos con la comunidad científica.

Por lo anterior, ponemos a consideración de nuestros lectores el fascículo número 7 del volumen 4, que cuenta con la participación de excelentes académicos, quienes nos han elegido como el medio que someta el producto de su investigación y sus principales hallazgos a cada una de las etapas del proceso editorial. Este fascículo cuenta con doce artículos que exponen la relevancia de los fenómenos propios de la cobertura temática: Derecho constitucional, Derecho Electoral, Teoría Constitucional y Teoría de la Democracia. Cabe mencionar que en **Ius Comitiālis** nuestro compromiso es constante con el acceso libre (*open access*) y con la gratuidad de los artículos, por ello, con el apoyo del Consejo Científico y del Comité Editorial, los integrantes del Equipo Editorial hemos sumado esfuerzos para garantizar la calidad de lo que se publica y para mantener y ampliar nuestra cobertura. Finalmente, la recepción de trabajos de aquellos interesados en postular los resultados de su investigación sujetos a la cobertura temática se encuentra abierta de forma permanente para su posible publicación.

Adriana Guadarrama Chaparro
Editora de la revista

Referencias

1. Batthyány, Karina y Cabrera, Mariana (coords.) (2011) *La articulación del campo epistemológico y el metodológico como objetivo central de un proyecto de investigación*, Comisión Sectorial de Enseñanza Universidad de la República, Montevideo.
2. BOAI (2002) *Iniciativa de Budapest para el Acceso Abierto*, Disponible en: <http://www.soros.org/openaccess/translations/spanish-translation> Fecha de consulta 28 de mayo del 2021.
3. Mackay Castro, R., et. al. (2018). “El pensamiento crítico aplicado a la investigación”. *Universidad y Sociedad*, 10(1), pp. 336-342. Recuperado de <http://rus.ucf.edu.cu/index.php/rus> Fecha de consulta 28 de mayo del 2021.
4. Popper, Karl (1981) “Tolerancia y responsabilidad intelectual”, conferencia pronunciada el 26 de mayo de 1981, Universidad de Tubinga, Alemania. Recuperado de <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rep/article/view/37249> Fecha de consulta 28 de mayo del 2021.

Impacto de las candidaturas independientes frente a los partidos políticos en México (2015-2020)

Impact of independent candidates against political parties in Mexico
(2015-2020)

IVONNE MAYA ESPINOZA¹

 *Ius Comitiālis* / Año 4, Número 7 / enero - junio 2021 / pp. 7-34 / ISSN: 2594-1356
Recepción: 6 de abril de 2020 / Aceptación: 5 de octubre de 2020



Esta obra está bajo licencia Creative Commons
Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0
International (CC BY-NC-SA 4.0)

Resumen: El presente trabajo pretende determinar el grado de impacto de las Candidaturas Independientes (CIs) en las elecciones gubernamentales en México, celebradas de 2015 a 2020, frente a los partidos políticos. Con dicho fin se analizaron datos empíricos de las elecciones locales celebradas en los 31 Estados de la República mexicana para elegir Gobernador (33 ordinarias y dos extraordinarias). Del análisis de los datos se determinó que el impacto de las Candidaturas Independientes fue bajo (sólo un Estado es Gobernado por un CI), comparado con el alto impacto que tuvieron los partidos políticos en las elecciones gubernamentales al obtener las gobernaturas en casi todos los Estados.

Palabras clave: Candidaturas, Independientes, Partidos, Políticos, México.

Abstract: The present work tries to determine the degree of impact of the Independent Candidacies (CIs) in the government elections in Mexico, held from 2015 to 2020, in front of the political parties. To this end, empirical data from local elections held in the 31 states of the Mexican Republic to elect Governor (33 ordinary and two extraordinary) were analyzed. From the analysis of the data, it was determined that the impact of the Independent Candidacies was low (only one State is Governed by an IC), compared to the high impact that political parties had on government elections when obtaining governorships in almost all States.

Key words: Candidacies, Independents, Parties, Politicians, Mexico.

 <https://orcid.org/0000-0001-9220-4737>.

Correo electrónico: maya@mixteco.utm.mx e ivonne7776@gmail.com

¹ Universidad Tecnológica de la Mixteca (UTM), Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades (ICSyH), Huajuapán de León, Oaxaca, México. Candidata al Sistema Nacional de Investigadores e integrante de la Red de Politólogas #No Sin Mujeres.

INTRODUCCIÓN

Durante siete décadas México estuvo inmerso en un sistema de partido hegemónico, el cual finalizó con la alternancia en los poderes Legislativo y Ejecutivo en 1998 y 2000 respectivamente. Sin embargo, la crisis en el sistema de partidos persiste; así lo demuestran los resultados de encuestas sobre el desencanto ciudadano (Latino-barómetro, 2016) que evidencian la desconfianza de los ciudadanos hacia los partidos políticos, de acuerdo con datos del Observatorio de Elites Parlamentarias en América Latina (PELA, 2016). Dicho desencanto ha originado cambios en el sistema de partidos, tal es el caso de la reintroducción de los Candidatos Independientes (CIs) como una alternativa para hacer frente a la crisis partidista.

A nivel federal, la regulación de las CIs se ha dado paulatinamente a través de tres reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM): a) la primera en 2012, reintrodujo la figura del CI, ya que desde 1946 para ser candidato a un puesto de elección popular era necesario ser propuesto por un partido político (CPEUM, 2015, p. 41); b) la segunda en 2013, incorporó el principio de que las constituciones y leyes locales garanticen que en las elecciones los ciudadanos soliciten su registro como CIs a todos los cargos de elección popular; y c) la tercera en 2014, otorgó a los CIs derechos y obligaciones en las mismas condiciones que a los candidatos de partido, dichas prerrogativas incluían el acceso a postulación, registro, radio y televisión; financiamiento público, franquicias postales, nombramiento de representantes ante las mesas directivas de casilla (MDC), así como la obligación de presentar su contabilidad y plan de reciclaje de propaganda (CPEUM, 2015).

A nivel local, las constituciones y leyes de los estados han regulado el acceso a las CIs a través de adecuaciones realizadas entre 2014 y 2015. Cada Estado ha decidido el porcentaje y los plazos para recabar el apoyo ciudadano, así como los requisitos para el registro de los CIs, de ahí que existan diferencias sustanciales entre los diferentes Estados de la República Mexicana.

El presente artículo tiene como objetivo comparar el impacto de las CIs frente a los partidos políticos en las elecciones locales celebradas durante el periodo de 2015 a 2020 estas con el fin de elegir Gobernador en cada uno de los Estados que integran la República Mexicana, con ello determinar si las CIs han ayudado a disminuir la crisis del sistema de partidos en México y lograr su fortalecimiento.

La hipótesis a comprobar supone que el impacto de las CIs ha sido bajo, frente al impacto de los partidos políticos en las elecciones locales celebradas en los Estados de la República Mexicana, por lo que las CIs no han disminuido la crisis del sistema de partidos en México ni han logrado su fortalecimiento. La hipótesis parte de que las CIs fueron reintroducidas en el sistema de partidos mexicanos para hacer frente a la crisis de credibilidad que actualmente presenta, sin embargo, su impacto en las elecciones

locales ha sido bajo y no ha logrado fortalecer el sistema de partidos.

Para cumplir con el objetivo se recabaron y analizaron datos empíricos de 35 elecciones locales para elegir Gobernador (23 ordinarias y dos extraordinarias), celebradas en 31 Estados de la República Mexicana entre 2015 y 2020, con los resultados obtenidos se elaboraron cuatro tablas y una figura. La primera tabla da cuenta de dos aspectos; el primer porcentaje de apoyo ciudadano requerido por Estado para ser registrado CI y el plazo para la obtención del apoyo; la Tabla 2 señala las causas que originaron que los Aspirantes a Candidatos Independientes (ACIs) no obtuvieran su registro como CIs; la Tabla 3, da cuenta del número de ACIs que participaron en los procesos electorales, y del número de CIs registrados (ACIs que lograron reunir todos los requisitos); la Tabla 4 señala qué partido político o CI ganó la elección en cada uno de los Estados; finalmente la figura da cuenta de la confianza que los ciudadanos mexicanos tienen en los partidos políticos.

El artículo está dividido en siete partes: la primera, relativa al marco teórico-conceptual que señala los conceptos y teorías que sirven de base a la investigación y establece los antecedentes de las CIs en México; la segunda expone la desconfianza de los ciudadanos en el sistema de partidos; la tercera, da cuenta de los porcentajes y plazos para solicitar el apoyo ciudadano en cada uno de los 31 Estados que celebraron elecciones en 2015 y 2020; la cuarta, analiza las causas por las cuales los ACIs no obtuvieron su registro; la quinta, expone la participación de los ACIs y los CIs en las 35 elecciones locales celebradas en la República Mexicana para elegir Gobernador; y la sexta, determina el impacto de las CIs en el sistema de partidos. Finalmente, se exponen las conclusiones generales.

I. MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL

En México el sistema de partido que precedió a la democracia fue el de partido hegemónico, entendiendo por sistema de partidos o como “el sistema de las interacciones que resultan de la competición entre los partidos” (Sartori, 2005, p. 13). En los sistemas de partido hegemónico este “[...] no permite una competencia oficial por el poder, ni una competencia de facto” (Sartori, 2005, p. 282). En este sistema “se permite que existan otros partidos, pero como partidos de segunda” (Sartori, 2005, p. 282); si bien están autorizados, no compiten con el partido hegemónico en términos antagónicos ni de igualdad. Dicho sistema no debe ser confundido con el de partido único ya que “esta distinción reviste una importancia notable, pues, entre otras cuestiones, los regímenes políticos de partido único han sido, en general, más represivos que los de partido hegemónico” (Lizcano y otros, 2013, p. 61).

El régimen de partido hegemónico ejercido, durante más de siete décadas, por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) finalizó con la inserción del Partido Acción Nacional (PAN) a la presidencia de la República en el año 2000. Sin embargo, la alternancia en el poder no consiguió terminar con la crisis del sistema de partidos a la

que hacen referencia diversos autores desde hace décadas (Boudon, 1998; Loaeza y Segovia, 1987 y Reyes, 1995).

La Reforma Constitucional de 2012 introdujo las CIs como una alternativa ciudadana ante la crisis de partidos, sin embargo, no garantizaba la equidad de la contienda entre los ciudadanos independientes y los candidatos propuestos por un partido político; por lo tanto, se hizo necesaria la Reforma de 2014 que modificó la normatividad para transformar las instituciones y las reglas de la competencia electoral. De acuerdo con Castellanos (2014) los objetivos de la Reforma son: “fortalecer la participación ciudadana en la política y ampliar la representación popular para enfrentar su crisis” (p.70), “garantizar la equidad de las elecciones en cuanto al acceso y uso de financiamiento” (p. 88), y “dar mayor certidumbre, transparencia y estabilidad al sistema político” (p. 43).

Para González los candidatos son “aquellos a quienes les está permitido, según las disposiciones electorales, participar en las elecciones cubriendo simplemente los requisitos de elegibilidad en ella establecidos” (2010, p. 48). Por lo tanto, el elemento central para ser considerado candidato es el de la reunión de requisitos, así que, quién cumpla con lo señalado en la normatividad podrá ser registrado como candidato.

¿Cuál es la diferencia entre un candidato independiente y uno de partido? La CPEUM (2015) y la normatividad federal no definen las CIs; por su parte, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE) solo menciona que CI es “el ciudadano que obtenga por parte de la autoridad electoral el acuerdo de registro, habiendo cumplido los requisitos que para tal efecto establece la presente Ley” (LEGIPE, 2014, art. 3, inciso c); por lo tanto, es necesario recurrir a la literatura para definir con mayor claridad a las CIs.

Zovatto define a las CIs como “la nominación para ocupar un cargo electivo, cuyo rasgo peculiar y sobresaliente consiste en que tal oferta política se realiza sin el concurso ni principal ni complementario de un partido político” (2008, p. 137). El Instituto Nacional de Estudios Políticos A.C. (INEP, 2002) señala que un CI “es un aspirante a un cargo de elección popular que no está afiliado a un partido político” (p. 17); así pues, de acuerdo con la normatividad y las definiciones señaladas, los CIs son aquellos ciudadanos que cumplen con los requisitos establecidos en la normatividad para registrarse ante un órgano electoral (ya sea local o federal) para contender por un cargo de elección popular, sin estar afiliados a un partido político.

La diferencia entre los CIs y los candidatos de partido radica en que estos últimos están afiliados a un partido político registrado, ya sea a nivel federal y/o local, que apoya su candidatura. Los candidatos de partido han estado presentes en la vida política del país desde que es independiente, a diferencia de los CIs que salieron de la escena política durante casi todo el periodo de partido hegemónico.

Las CIs han estado presentes en la vida política del país desde la época independiente; sin embargo, durante más de seis décadas desaparecieron de la escena política, tiempo que coincide con el establecimiento del régimen de partido hegemónico.

De acuerdo con Hernández (2012, pp. 20-26) las CIs en México han pasado por tres periodos: El primero, de los ciudadanos candidatos (1824-1911), este periodo se caracterizó porque no se hacía referencia a los CIs, mucho menos había una reglamentación; sin embargo, era común la participación de CIs en las elecciones. El segundo, del reconocimiento institucional de los CIs (1911-1946), en este periodo se reconocieron legalmente las CIs (con dicha denominación) y se establecieron disposiciones mínimas para su funcionamiento. El tercero, del rechazo a las CIs (1946-2012), durante este periodo solo a través de los partidos políticos era posible acceder a una candidatura.

Después de las reformas constitucionales del 2012, 2013 y 2014, a estos tres periodos hay que sumar uno más que corresponde a la sistematización de las CIs del 2012 a la fecha, este periodo se caracteriza por la reintroducción de las CIs en un régimen distinto: el democrático.

El escenario político electoral de este cuarto periodo difiere del segundo, ya que si bien en ambos existe un reconocimiento institucional de las CIs el contexto es distinto. Las diferencias principales son dos: a) En el segundo periodo se establecieron disposiciones “mínimas” para el funcionamiento de las CIs; actualmente las reformas constitucionales a nivel federal y local han “sistematizado” a través de la reglamentación el funcionamiento de las CIs a nivel federal y local, si bien hace falta trabajar en las condiciones de equidad e igualdad entre los CIs y los candidatos de partido, las CIs constituyen un avance significativo para que los ciudadanos accedan al poder. b) La institucionalización de las CIs durante el segundo periodo se llevó a cabo en un régimen semi- democrático, y la reintroducción de las CIs en el cuarto periodo se realizó en un régimen democrático de reciente adquisición.

El régimen democrático abre el “acceso legal” al poder a los ciudadanos; sin embargo, es necesario hacer ajustes para que estos “accedan realmente” al poder en igualdad de condiciones que los candidatos de partido.

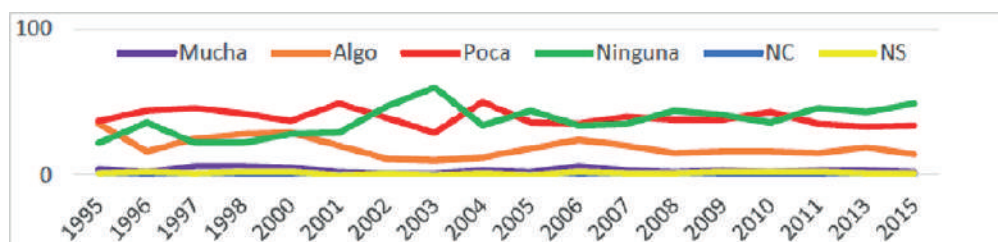
II. DESCONFIANZA EN EL SISTEMA DE PARTIDOS

En varios países de América Latina la confianza en las instituciones ha ido disminuyendo, particularmente la depositada en los partidos políticos; México no es la excepción. En las encuestas anuales realizadas por el Latinobarómetro (2016), desde 1995 hasta 2015 (excepto en 1999, 2012 y 2014) se evidencia la desconfianza que los ciudadanos mexicanos tienen en los partidos políticos. Las encuestas preguntaron a más de mil ciudadanos (en todo el país, en zonas rurales y urbanas) ¿Cuánta confianza tiene usted en los partidos políticos?, las opciones de respuesta eran cuatro: mucha, algo, poca o ninguna; las respuesta “ninguna” y “poca” son las que obtuvieron un mayor porcentaje en todo el periodo, “algo” se ubicó en un término medio y “mucha” fue la que obtuvo menor porcentaje (Figura 1).

La respuesta “ninguna” tuvo su menor porcentaje en 1995, 1997 y 1998 con el

22% y en 2003 obtuvo el porcentaje más alto 60%. En cuanto a “poca” confianza ha oscilado entre 29% en 2003 y el 50% en 2004. Por su parte, “algo” de confianza se ha ubicado entre el 10% en 2003 y el 35% en 1995. En cuanto a “mucha” confianza su menor porcentaje fue en 2002 y 2003 con 1%, el mayor en 2006 con 6%. El mayor descenso de la confianza ciudadana se observa en 2003, donde “ninguna” confianza obtuvo el 60%, seguido de “poca” confianza en 2004 con el 50%. Así los mexicanos encuestados han manifestado tener “ninguna” o “poca” confianza en los partidos políticos.

Figura 1: *Confianza en los partidos políticos mexicanos (1995-2015).*



Fuente: elaboración propia con datos de Latinobarómetro (2016). Notas: NC= no contesto y NS: no sabe

La desconfianza de los ciudadanos hacia los partidos políticos está generando cambios en el sistema de partidos como: la introducción de los CIs o la creación de partidos emergentes como Movimiento Ciudadano (MC) o Morena (Movimiento de Regeneración Nacional) que lograron obtener un importante número de escaños en la elección de Diputados Federales 2015. Dicha elección modificó la conformación de la Cámara, de un tripartidismo: PRI-PAN-PRD (Partido de la Revolución Democrática) a un multipartidismo integrado, principalmente, por seis partidos: PRI (40,8%), PAN (21,6%), PRD (11%), PVEM (9,4%), Morena (7%) y MC (5%) (Maya, 2016a).

¿Qué generó la desconfianza?, son varios los factores.

Borja señala que, lamentablemente, por diversas circunstancias, en los últimos tiempos una ola de crisis y desprestigio ha envuelto a los partidos en todas partes del mundo. En algunos lugares ha sido la corrupción de sus dirigentes, en otros su caudillismo o su personalismo, en otros el clientelismo de su acción, o su incipiente institucionalización (2002, p. 768).

Palazuelos (2012) lo atribuye a la distorsión de la voluntad de los ciudadanos, precisamente por causa de la monopolización no solo del poder político sino también de la vida política organizada; en esta lógica pesa sobremanera la designación de candidatos bajo criterios que son ajenos a los intereses de los ciudadanos (p. 82).

Paramio (1999) argumenta que la desconfianza se generó por “la incapacidad de los gobiernos para resolver los nuevos desafíos traídos por la crisis estructural” (p. 191). En general, de acuerdo con Borja (2002), Palazuelos (2012) y Paramio (1999) los

factores que ocasionan la desconfianza de los ciudadanos en los partidos políticos son múltiples: corrupción, caudillismo, clientelismo, falta de institucionalización, abuso del poder e incapacidad de resolver las demandas ciudadanas.

Estos factores se relacionan con el caso de México que en 2000 conoció la alternancia, al ganar la Presidencia de la República (por primera vez en siete décadas) un partido político distinto al PRI: el PAN, mismo que se mantuvo en el poder hasta 2012; sin embargo, el PAN no logró resolver las demandas ciudadanas y el PRI regresó al poder en 2012 (bajo un régimen distinto al de sus años de gloria). Aún con la alternancia, entre el PRI y el PAN, la desconfianza en los partidos políticos persiste porque ninguno de los dos partidos ha logrado acabar con la corrupción y resolver las necesidades ciudadanas.

¿Qué necesidades, de los ciudadanos mexicanos, han sido incapaces de resolver los partidos políticos que han detentado el poder en las últimas décadas? De las encuestas realizadas en México entre 1994 y 2009 a los diputados de la Cámara Federal (representantes de los intereses ciudadanos en cada uno de los 300 distritos electorales en que se divide el país) por el Observatorio de Élités.

Parlamentarias en América Latina (PELA, 2016) infiere que las necesidades de los ciudadanos (de mayor a menor grado de importancia) son seis: seguridad, acabar con el narcotráfico, empleo, terminar con la corrupción, impulso a la actividad productiva y/o comercial, y acceso a la salud universal de calidad (Maya, 2016b).

Estas necesidades se hacen evidentes en los resultados de las encuestas del PELA (2016); por ejemplo en el siguiente cuestionamiento: “A continuación, le voy a nombrar una serie de problemas comunes a muchos países ¿podría indicarme, para cada uno de ellos, qué grado de importancia: mucha, bastante, poca o ninguna tienen hoy en México?”, los problemas señalados eran 14. De las respuestas de los diputados se obtuvieron porcentajes altos en seis de los problemas, sin embargo, cuatro de los seis tenían resultados más alarmantes; por lo tanto, los clasifiqué en dos grupos: a) los primeros cuatro, como muy importantes, y b) los dos segundos, como importantes. Los muy importantes rebasaron el 75% del promedio de las respuestas de “mucha importancia” y son: en primer lugar, la inseguridad ciudadana y la delincuencia que obtuvo un promedio de 80,92%; en segundo lugar, el narcotráfico con el 78,22%; en tercer lugar, el desempleo con el 76,95%; en cuarto lugar, la corrupción con el 75,62%.

Los importantes rebasaron el 50% del promedio de las respuestas de “mucha importancia” y son: el estancamiento de la actividad productiva y/o comercial con el 62,55% y la sanidad (seguridad social) que obtuvo el 54,10% en promedio, ocupando el quinto y sexto lugar en importancia respectivamente. Los gobiernos en turno (tanto priistas como panistas) prometieron hacer frente a los problemas que aquejan al país, sin embargo, ante la incapacidad de erradicarlos o disminuirlos, la desconfianza de la ciudadanía en los partidos políticos aumentó.

La alternancia no resolvió los problemas de la ciudadanía, la desconfianza en los partidos políticos continuo y se hizo necesaria una reforma política que le diera

nuevas opciones a los ciudadanos, fue así como se reintrodujeron las CIs en 2012.

III. CANDIDATURAS INDEPENDIENTES EN ELECCIONES LOCALES (2015-2020)

La primera incursión de las CIs, en un régimen democrático, que contendieron por una gubernatura se llevó a cabo en las elecciones ordinarias del 7 de junio de 2015, en la cual nueve estados celebraron elecciones para elegir Gobernador: Baja California Sur, Campeche, Colima, Guerrero, Michoacán, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí y Sonora; de estos solo en tres (que representan el 33.3% del total de los estados que tuvieron elecciones ese año) se registraron aspirantes a candidatos independientes: Campeche, Nuevo León y San Luis Potosí (ver Tabla 1). En Campeche, se registró como ACI por la gubernatura, Luis Antonio Che Cu, dirigente del Frente Campesino Independiente “Emiliano Zapata” (FRECIEZ); en Nuevo León, Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón “El Bronco”; y en San Luis Potosí, se registraron dos aspirantes, Enrique Suárez del Real Díaz de León y José Alfredo Loredó Zarate.

De estos cuatro aspirantes, solo dos (50%) lograron ser registrados como CI (al cumplir con todos los requisitos establecidos por la ley): Luis Antonio Che Cu, y Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón “El Bronco”, el otro 50% de los aspirantes no lograron la candidatura debido a que no cumplieron con la totalidad de los requisitos que cada Instituto o Comisión estatal solicitaba.

En las seis entidades restantes, que representan el 66.6% de los estados que celebraron elecciones, no se registraron aspirantes a CI. Cabe aclarar que una de las nueve elecciones para elegir Gobernador, celebradas en 2015, fue anulada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF): la elección de gobernador de Colima, debido a que existió un “empate técnico” entre el candidato del PRI-PVEM-NA (39.82%) y el del PAN (39.65%) además de que el candidato del PAN denunció que el Secretario de Desarrollo Social (Sedesol) promovió el apoyo de la administración pública local al candidato del PRI-PVEM-NA; hecho que fue probado y motivo la anulación de la elección.

Posteriormente, el 17 de enero de 2016, Colima celebró su elección extraordinaria a la gubernatura del Estado, resultando electo el candidato del PRI-PVEM-NA (con el 43.23% de los votos) seguido por el candidato del PAN (con el 39.53%); en ambas elecciones (la ordinaria y la extraordinaria) no se registraron aspirantes a CI para la elección de gobernador.

En las elecciones de 2015 fueron pocos los ciudadanos que aspiraron a una CI (4), y solo la mitad de ellos (2) lograron obtener la candidatura, sin embargo, el resultado alentador fue que el CI de Nuevo León logró obtener la gubernatura con el 48.8% de los votos, dejando atrás a sus adversarios: la Alianza “por tu seguridad” PRI-PVEM-PANAL-PRD, obtuvo el 23.8%; y el PAN 22.3%. Por lo tanto, del 100% de aspi-

rantes, 50% obtuvieron la candidatura y uno de ellos, que representa el 25%, obtuvo la gubernatura del Estado.

En 2016, se realizó la segunda participación de CI para la elección de gobernadores, en este año doce estados celebraron elecciones: Aguascalientes, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Zacatecas. En diez estados se presentaron aspirantes a CI (83,3%), y solo en dos no hubo aspirantes (16,6%): Hidalgo y Quintana Roo. Probablemente, uno de los factores que influyó en el aumento del registro de aspirantes fue el triunfo del CI de Nuevo León (ver Tabla 1).

En Aguascalientes, se registró como aspirante, Gabriel Arellano Espinoza; en Chihuahua, José Luis Barraza González “Chacho”; en Durango, Alejandro Campa Avitia; en Oaxaca, se registraron tres aspirantes: Juan Manuel García López (de Transformar Oaxaca 2016 A.C) representante del Consorcio de la Industria Japonesa en Norteamérica y forma parte del Patronato Pro Defensa y Conservación del Patrimonio Cultural y Natural de Oaxaca, un movimiento fundado por el artista plástico, Francisco Toledo; Zenén Ávila Elena (de Confederación Nacional Revolucionaria de los Pueblos Dinámicos de México A.C) originario de la comunidad indígena mixteca San Agustín de Atenango, y Matías Romero Solano (de Matías Romero Solano A.C.) pertenece a la comunidad indígena triqui de Santiago Juxtlahuaca y fungió como presidente de la Cámara Nacional de la Industria Maderera; en Puebla, se registraron siete: Ricardo Jiménez Hernández, Ricardo Villa Escalera, Marco Antonio Mazatle Rojas, Ana Teresa Aranda Orozco “La Doña”, Rubén Hernández Pérez, Leodegario Pozos Vergara “El Tigre de la Sierra” y Carolina López López; en Sinaloa, Francisco Cuauhtémoc Frías Castro; en Tamaulipas, José Francisco Chavira Martínez; en Tlaxcala, Jacob Hernández Corona; en Veracruz, Juan Bueno Torio; y en Zacatecas, se registraron dos aspirantes, Alma Rosa Ollervides González y Rogelio Soto Acuña.

De los 19 ACI, únicamente 10 lograron obtener la CI (52,6%), los candidatos de: Aguascalientes, Chihuahua, Durango, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas; de los siete de Puebla solo una logró obtener la CI: Ana Teresa Aranda Orozco “La Doña”. Los tres ACI de Oaxaca no lograron obtener su registro como CI. Por lo tanto, en cuanto al porcentaje de CI aprobados frente a ACI ambas elecciones (2015 y 2016) son similares; pero en el resultado final son distintas, ya que en la elección de 2016 ningún CI logro obtener una gubernatura a diferencia de 2015.

En 2017, se realizaron elecciones de gobernador en tres Estados: Coahuila, Nayarit y Estado de México. En los tres estados se presentaron ACI, 8 en total, de los cuales 6 lograron su registro como CI (ver Tabla 1).

En Coahuila, se registraron tres aspirantes: Germán Maltos Reyna (pero se le negó el registro por no presentar cuenta bancaria a nombre de una asociación civil, ya que presentó el número de cuenta como persona física), Javier Guerrero García y Luis Horacio Salinas (Lucho); en Nayarit tres: Víctor Manuel Chávez Vázquez, Antonio Ayón Banuelos e Hilario Ramírez Villanueva; y en el Estado de México dos: Teresa Castell de Oro Palacios e Isidro Pastor Medrano, a este último el Tribunal Electoral del

Estado de México le revocó el registro por irregularidades en las firmas de apoyo ciudadano por lo que sólo quedo en la contienda la primera aspirantes mencionada.

En 2018, se llevaron acabo ocho elecciones en los siguientes Estados: Jalisco, Guanajuato, Puebla, Tabasco, Chiapas, Yucatán, Veracruz y Morelos. En Jalisco y Guanajuato no se registraron ACI, en los seis estados restantes los ACI fueron los siguientes.

En Puebla se registraron tres ACI: Enrique Cárdenas Sánchez, José Jorge Morales Alducín e Israel de Jesús Ramos González, pero ninguno logró el numero de firmas necesario para lograr su registro como CI.

En Tabasco se presentó un ACI que obtuvo su registro como CI: Jesús Alí de la Torre, lo anterior debido a que la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco (LEPPET, 2014, art.281) establece que sólo se registrará una candidatura independiente para cada cargo de elección popular por el principio de mayoría relativa.

El registro será individual, por fórmula o planilla, según corresponda. De existir más de un aspirante, fórmula o planilla a un mismo cargo de elección popular, será registrado el que obtenga el mayor número de respaldos ciudadanos, en cantidad superior al porcentaje señalado para cada cargo.

En Chiapas se presentaron cuatro ACI: Jesús Alejo Orantes Ruíz, Lenin Ostilio Urbina Trujillo, Jorge Aramando Padilla Valvidia y Horacio Culebro Borrayas; de los cuales solo el primero obtuvo su registro como CI, Lenin no obtuvo su registró por pretender computar firmas falsas y los otros dos no alcanzaron el número de firmas de respaldo ciudadano.

En Yucatán se presentaron cuatro ACI: Sofía Castro Romero, Felipe Neri Espinoza Herrera, Margarita Torres Sansores y Edwuin Palomino Sulub, sin embargo, ninguno obtuvo su registro como CI debido a que la primera de los aspirantes logró el número de firmas con irregularidades y los tres restantes no obtuvieron las firmas solicitadas.

En Veracruz se presentaron dos ACI: Simón Soto Hernández y Marisol Hernández Gómez, pero ninguno obtuvo su registro como CI; el primero de los aspirantes no logró obtener el número de firmas necesarias y la segunda, fue arrestada por el presunto secuestro de un menor de edad una semana después de su registro como ACI.

En Morelos siete ciudadanos solicitaron su registro como ACI: Fidel Demédicis Hidalgo, Ariosto Genel García, Yolanda Gutiérrez Neri, Mario Rojas Alba, Luis Sergio Hernández Coronado, Edgar Francisco Flores Miranda y José Antonio Sandoval Tajonar, de ellos solo uno (el primero de los mencionados) logró su registro como CI.

En 2019, solo dos Estados tuvieron elecciones para gobernador: Baja California y Puebla, este último en elecciones extraordinarias.

Baja California tuvo cuatro registros de ACI: Temoc Ávila Hernández, Sergio Arturo Fernández Herrera, Arturo Marín Corona y Felipe Daniel Ruanova Zarate, pero ninguno obtuvo su registro como CI al no reunir el número de firmas solicitadas por las autoridades electorales en apego a la legislación local.

En Puebla, se presentaron cinco ACI: Israel de Jesús Ramos González, Erick Martínez Salazar, Miguel Ángel Ocampo Hernández, Juan Alejandro Amorós Herrera y Raymundo López Ortiz; pero ninguno obtuvo su registro como CI al no reunir el número de firmas requeridas, el primero de los aspirantes declinó un día antes de que terminara el plazo para recabar el número de firmas solicitadas al no conseguir las cédulas solicitadas con el apoyo ciudadano.

En general, en las elecciones de gobernador realizadas de 2015 a 2020, se han registrado como ACI 61 ciudadanos, de los cuales 21 han logrado ser registrados como CI (34,42%), y solo uno (1.6%) logró ganar la gubernatura.

IV. CAUSAS DE “NO REGISTRO” DE LOS ACI

Las causas por las cuales los ACI no obtuvieron su registro se deben al incumplimiento de tres de los principales requisitos que marca la ley en cada uno de los estados: cédulas de apoyo ciudadano insuficientes, la falta de entrega de las cédulas y la falta de entrega de la solicitud.

De acuerdo con la Tabla 2 fueron 40 los ACI que no obtuvieron su registro como CI (resultado de restar a los 61 ACI registrados los 21 CI aprobados). En el caso de San Luis Potosí sus aspirantes no cumplieron con el número de cédulas requerido para ser registrados como CI, tenían que recabar 36, 034 cédulas que representaban el 2% de los ciudadanos que integraban la Lista Nominal y no lograron reunir las. En el caso de Suárez:

Tan solo presentó 675 respaldos ciudadanos, de los cuales, una vez aplicada la verificación correspondiente por la DERFE del Instituto Nacional Electoral, únicamente le validó 645 respaldos ciudadanos, debiendo ser 36, 034 respaldos ciudadanos, cantidad que representa el 2% del Listado Nominal del Estado con corte al 30 de septiembre del año 2014 (CEEPACSLP, 2015a).

Tabla 1: *Candidatos independientes registrados en elecciones para Gobernador (2015-2020)*

N	2015	ACI	CI	N	2016	ACI	CI	N	2017	ACI	CI	N	2019	ACI	CI
1	Baja California Sur (1)	0	0	1	Aguascalientes (10)	1 (d)	1	1	Coahuila (22)	3	2	1	Baja California (33)	4	0
2	Campeche (2)	1 (a)	1	2	Chihuahua (11)	1 (e)	1	2	Nayarit (23)	3	3	2	Puebla (Extraordinaria) (34)	5	0
3	Colima (3*)	0	0	3	Durango (12)	1 (f)	1	3	Estado de México (24)	2	1	ACI N	9	CI	0
4	Guerrero (4)	0	0	4	Hidalgo (13)	0	0	ACI N	8	CI	6	0	2020	AC	CI
									2018	ACI	CI	0	0	0	0

N	2015	ACI	CI	N	2016	ACI	CI	N	2018	ACI	CI
5	Michoacán (5)	0	0	5	Oaxaca (14)	3 (g)	0	1	Jalisco (25)	0	0
6	Nuevo León (6)	1 (b)	1	6	Puebla (15)	7 (h)	1 (i)	2	Guanajuato (26)	0	0
7	Querétaro (7)	0	0	7	Quintana Roo (16)	0	0	3	Puebla (27)	3	0
8	San Luis Potosí (8)	2 (c)	0	8	Sinaloa (17)	1 (j)	1	4	Tabasco (28)	1	1
9	Sonora (9)	0	0	9	Tamaulipas (18)	1 (k)	1	5	Chiapas (29)	4	1
				10	Tlaxcala (19)	1 (l)	1	6	Yucatán (30)	4	0
				11	Veracruz (20)	1 (m)	1	7	Veracruz (31)	2	0
				12	Zacatecas (21)	2 (n)	2	8	Morelos (32)	7	1
				13	Colima (3**)	0	0	ACI	21	CI	3
	Total	4	2		Total	19	10				
	Total	ACI				61	CI	21			

Notas: ACI= Aspirantes a Candidatos Independientes; CI= Candidatos Independientes; (a) Luis Antonio Che Cu, dirigente del Frente Campesino Independiente “Emiliano Zapata” (FRECEIZ); (b) Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón “El Bronco”; (c) Enrique Suarez del Real Díaz de León y José Alfredo Loredó Zarate; (d) Gabriel Arellano Espinoza; (e) José Luis Barraza González “Chacho”; (f) Alejandro Campa Avitia; (g) Juan Manuel García López, de Transformar Oaxaca 2016 A.C; Zenén Ávila Elena, de Confederación Nacional Revolucionaria de los Pueblos Dinámicos de México A.C; y Matías Romero Solano, de Matías Romero Solano A.C.; (h) Ricardo Jiménez Hernández, Ricardo Villa Escalera, Marco Antonio Mazatlé Rojas, Ana Teresa Aranda Orozco “La Doña”, Rubén Hernández Pérez, Leodegario Pozos Vergara “El Tigre de la Sierra” y Carolina López López; (i) Ana Teresa Aranda Orozco “La Doña”; (j) Francisco Cuauhtémoc Frías Castro; (k) José Francisco Chavira Martínez; (l) Jacob Hernández Corona; (m) Juan Bueno Torio; (n) Alma Rosa Ollervides González y Rogelio Soto Acuña. Fuentes: elaboración propia con datos de (1) IEEBCS, 2016; (2) IEEC, 2016; (3*) IEECO, 2016 y (3*) Elección extraordinaria; (4) IEPCEG, 2016; (5) IEM, 2016; (6) CEENL, 2016; (7) IEEQ, 2016; (8) CEEPACSLP, 2016; (9) IEEPACS, 2016; (10) IEEA, 2016; (11) IEECH, 2016; (12) IEPD, 2016; (13) IEEH, 2016; (14) IEEPCO, 2016a; (15) IEEP, 2016; (16) IEQR, 2016; (17) IEES, 2016; (18) IETAM, 2016; (19) IETLAX, 2016; (20) IEV, 2016; (21) IEEZ, 2016; (22) IEEC, 2020; (23) IEEEN, 2020; (24) IEEM, 2020; (25) IEPCL, 2020; (26) IEEG, 2020; (27) IEEP, 2020; (28) IEPCT, 2020; (29) IEPCCCH, 2020; (30) IEPCLY, 2020; (31) IEV, 2020; (32) IMPEPAC, 2020; (33) IEEBC, 2020; y (34) IEEP, 2020.

Por lo que respecta a Loredó, presentó su desistimiento después de la dificultad para recabar el respaldo ciudadano, ya que de las 675 cédulas presentadas solo 3 fueron aprobadas (CEEPACSLP, 2015b).

En cuanto a los tres ACI de Oaxaca, no obtuvieron su registro como CI debido a que no reunieron el número de manifestaciones de apoyo requeridas en el plazo establecido. En este Estado “la Lista Nominal de Electores con corte al 31 de agosto de 2015 tenía: 2, 670, 881 ciudadanos registrados, el 2% equivalía a: 53, 418 ciudadanos” (IEEPCO, 2016^a, párr. 2), y los ACI debían recabar dichas manifestaciones en un mínimo de 13 de los 25 distritos con que cuenta el Estado. En el caso de García, reunió 2,556 (dos mil quinientas cincuenta y seis) cédulas de apoyo ciudadano, de las cuales 1,276 (mil doscientas setenta y seis) cédulas eran originales y 1, 280 (mil doscientas ochenta) eran fotocopias de cédulas de apoyo ciudadano. Al contabilizar sólo las cédulas originales se sumó un total de 11, 802 (once mil ochocientos dos) apoyos ciudadanos que representan el 0.4% de la Lista Nominal, y en ningún distrito obtuvo más del 1% de la Lista Nominal. Cabe aclarar que de acuerdo con el IEEPCO aun cuando se hubieran contabilizado todas las cédulas habría reunido 26, 600 (veintiséis mil seiscientos) apoyos, los cuales resultaban insuficientes para proceder al registro (IEEPCO, 2016b); Sánchez señala que “tras la revisión que realizó el Instituto Nacional Electoral (INE) se concluyó que mil 496 credenciales no fueron localizadas en el Regis-

tro Federal de Electores; 102 correspondían a ciudadanos de otros estados, 521 estaban dadas de baja del Padrón Electoral, y 447 estaban duplicadas” (2016, párr. 4).

Situación similar ocurrió con Ávila que reunió 3, 887 (Tres mil ochocientos ochenta y siete) firmas, las cuales resultaron insuficientes para realizar el registro, por lo tanto “El INE reportó que 387 no fueron localizadas en el Registro Federal de Electores, 53 estaban dadas de baja, 19 eran de ciudadanos de otros estados, 94 estaban duplicadas. Además, la autoridad electoral detectó que ambos candidatos compartieron 13 firmas de apoyo y credenciales de elector de los mismos ciudadanos” (Sánchez, 2016, párr. 5).

Romero, de acuerdo con Noticias, Voz e Imagen (NVI) “no entregó el formato de apoyo ciudadano requerido por el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO) en el plazo establecido” (2016, párr. 1). Del expediente de García, que fue el ACI que más cerca estuvo de obtener el registro de CI, el IEEPCO emitió un acuerdo: IEEPCO-CG-36/2016 (IEEPCO, 2016b), de los expedientes de Ávila y Romero no se emitieron acuerdos, por lo tanto, los datos que se obtuvieron provienen del informe que emitió la Dirección de Partidos Políticos del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana (IEEPCO) ante los medios de comunicación como el diario El Norte y NVI.

Por lo que respecta a los seis ACI de Puebla que no obtuvieron su registro como CI esto se debió a dos motivos: a) no entregaron su solicitud de registro, y b) no reunieron el número de manifestaciones de apoyo solicitado. En el primer caso, se ubican cinco ACI: Ricardo Luis Alfonso Villa Escalera, Marco Antonio Mazatle Rojas, Rubén Hernández Pérez, Leodegario Pozos Vergara “El Tigre de la Sierra” y Carolina López López. En el segundo caso se ubica Ricardo Jiménez Hernández, que no logró reunir las 126, 395 (ciento veintiséis mil trescientos noventa y cinco) firmas, que representaban el 3% de los 4,213,193 (Cuatro millones doscientos trece mil ciento noventa y tres) registrados en Lista Nominal con corte al 15 de diciembre (IEEP, 2016a). Jiménez entregó 147, 906 (Ciento cuarenta y siete mil novecientos seis) cédulas y de la revisión únicamente se encontraron en Lista Nominal 86, 019 (Ochenta y seis mil diecinueve) siendo insuficientes para otorgarle el registro (IEEP, 2016b). Los otros casos ya fueron mencionados en el apartado anterior y se pueden consultar en la Tabla 2.

En resumen, de los 40 ACI que no obtuvieron su registro, 31 (77.5%) se debió a que entregaron un número menor de cédulas de respaldo requeridas, 1 (2.5 %) a que no las entregó, cinco (12.5%) a que no presentaron la solicitud con la documentación correspondiente y 3 (7.5 %) a otras causas señaladas en la Tabla 2. De los tres requisitos que obstaculizaron el registro de los ACI el más importante: la dificultad para recabar el número de cédulas de apoyo ciudadano; los ACIs ante la imposibilidad de contar con el número de firmas solicitadas desistían a su aspiración y no acudían ante el órgano electoral a entregar su solicitud de registro porque esta debía estar acompañada de la totalidad de las cédulas (CGIEEP, 2016).

Lo anterior es posible inferirlo de notas de prensa, en el caso de Villa, él declinó 14 días antes de que venciera el plazo para entregar las cédulas de apoyo ciuda-

dano y manifestó su apoyo al ACI Ricardo Jiménez (Pineda y García, 2016), sin embargo, no entregó su desistimiento al IEEP motivo por el cual aparece como “no registrado” por falta de entrega de solicitud.

Por otra parte, Mazatle no logró reunir las cuatro mil firmas diarias que necesitaba para recabar las 126, 395 (ciento veintiséis mil trescientos noventa y cinco) cédulas de respaldo requeridas por el órgano electoral (Juárez, 2016), probablemente esto motivó que no se presentara a entregar su solicitud. Pozos, señaló que no acudió por un “asunto familiar” pero que su apoderado legal se presentó a ratificar su postura (Llaven, 2016), lo cual no está asentado en ningún acuerdo del órgano electoral. Villa, Jiménez, Mazatle, Hernández y López admitieron que les era imposible llegar a la meta, refiriéndose al número de cédulas (Ecooss, 2016, pp. 19-20).

En síntesis, la causa de “no registro” que más afecta a los ACIs es el reunir el número de cédulas de apoyo ciudadano solicitadas por el órgano electoral. Esto ha generado que sean pocos los aspirantes a una CI y más pocos aun los que logran el registro.

Tabla 2: Causas de “no registro” de los ACIs de 2015 a 2020

No.	ACIs	CI	NEC	NES	Otro	No.	ACIs	CI	NEC	NES	Otro
1	Enrique Suarez del Real Díaz de León (1)	X				21	Felipe Neri Espinoza Herrera (11)	X			
2	José Alfredo Loredó Zarate (2)	X*				22	Margarita Torres Sansores (11)	X			
3	Juan Manuel García López (3)	X				23	Edwuin Palomino Sulub (11)	X			
4	Zenén Ávila Elena (4)	X				24	Simón Soto Hernández (12)	X			
5	Matías Romero Solano (5)		X			25	Marisol Hernández Gómes (12)				c)
6	Ricardo Jiménez Hernández (6)	X				26	Ariosto Genel García (13)	X			
7	Ricardo Villa Escalera (6)			X		27	Yolanda Gutiérrez Neri (13)	X			
8	Marco Antonio Mazatle (6)			X		28	Mario Rojas Alba (13)	X			
9	Rubén Hernández Pérez (6)			X		29	Luis Sergio Hernández Coronado (13)	X			
10	Leodegario Pozos Vergara “El Tigre de la Sierra” (6)			X		30	Edgar Francisco Flores Miranda (13)	X			
11	Carolina López López (6)			X		31	José Antonio Sandoval Tajonar (13)	X			
12	Germán Maltos Reyna (7)				a)	32	Temoc Ávila Hernández (14)	X			
13	Isidro Pastor Medrano (8)				b)	33	Sergio Arturo Fernández Herrera (14)	X			
14	Enrique Cárdenas Sánchez (9)	X				34	Arturo Marín Corona (14)	X			
15	José Jorge Morales Alducín (9)	X				35	Felipe Daniel Ruanova Zarate (14)	X			
16	Israel de Jesús Ramos González (9)	X				36	Israel de Jesús Ramos González (15)	X			
17	Lenin Ostilio Urbina Trujillo (10)	X*				37	Erick Martínez Salazar (15)	X			
18	Jorge Aramando Padilla Valvidia (10)	X				38	Miguel Ángel Ocampo Hernández (15)	X			
19	Horacio Culebro Borrayas (10)	X				39	Juan Alejandro Amorós Herrera (15)	X			
20	Sofía Castro Romero (11)	X*				40	Raymundo López Ortiz (15)	X			
Total parcial		12	1	5	2	Total parcial		19	0	0	1
Total general		31	1	5	3						

Notas: ACI= Aspirantes a Candidatos Independientes, CI= Cédulas Insuficientes, NEC= No entrego cédulas, NES= No entrego solicitud. a) Se le negó el registro por no presentar cuenta bancaria a nombre de una asociación civil, ya que presentó el número de cuenta como persona física; b) Revocación de la CI por el Tribunal Electoral del Estado de México;* Firmas con irregularidades; c) Arrestada por presunto secuestro de un menor. Fuentes: elaboración propia con datos de (1) CEEPACSLP, 2015a; (2) CEEPACSLP, 2015b; (3) IEEPCO, 2016b; (4) Sánchez, 2016; (5) NVI, 2016; (6) IEEP, 2016b; (7) IEC, 2020; (8) IEEM, 2020; (9) IEEP, 2020; (10) IEPCCCH, 2020; (11) IEPCY, 2020; (12) IEV, 2020; (13) IMPEPAC, 2020; (14) IEEBC, 2020; y (15) IEEP, 2020.

V. PORCENTAJES Y PLAZOS PARA SOLICITAR EL APOYO CIUDADANO

Las legislaciones locales, en México, en materia político-electoral no son homogéneas; por lo que registrarse como CI en algunos estados es más difícil que en otros. Para probarlo se analizaron las legislaciones (en materia electoral) de 21 de los estados que tuvieron elecciones para gobernador entre 2015 y 2020, principalmente en dos aspectos: el porcentaje de apoyo ciudadano requerido y el tiempo para recabarlos. Con los datos recabados se elaboró la Tabla 3.

Así el porcentaje de cédulas de apoyo ciudadano requerido oscila entre el uno y el cinco por ciento de la Lista Nominal de Electores o del Padrón Electoral. El Estado que más porcentaje solicita es Aguascalientes con el 5%, seguido de Baja California Sur con el 4%. Doce estados solicitan el 3%: Colima, Guerrero, Nuevo León, Sonora, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Puebla, Quintana Roo, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz. Querétaro requiere el 2.5%, y cinco estados el 2%: Campeche, Michoacán, San Luis Potosí, Oaxaca y Sinaloa. Zacatecas es el Estado que requiere el menor porcentaje: 1%.

En cuanto al plazo para recabar el apoyo ciudadano, éste oscila entre 60 y 18 días. Seis estados son los que otorgan un mayor plazo, 60 días: Baja California Sur, Guerrero, San Luis Potosí, Hidalgo, Oaxaca y Veracruz. Les sigue Nuevo León con 50 días. Tres estados señalan 45 días: Chihuahua, Durango y Sinaloa. Seis estados fijan 40 días: Campeche, Sonora, Aguascalientes, Tamaulipas, Tlaxcala y Zacatecas. En cuatro estados se estipulan 30 días: Colima, Michoacán, Querétaro y Puebla. El Estado que menos plazo otorga es Quintana Roo con 18 días (si el año de la elección es bisiesto se agrega un día).

De acuerdo con los porcentajes de apoyo ciudadano requerido por cada estado se establecieron seis grupos, en el grupo uno se ubica el Estado que más porcentaje solicitó (5%, siendo más difícil el registro), y en el seis el grupo que menos porcentaje requirió (1%, haciendo más fácil su registro): Grupo 1 (5%), Aguascalientes; Grupo 2 (4%), Baja California Sur; Grupo 3 (3%), Colima, Guerrero, Nuevo León, Sonora, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Puebla, Quintana Roo, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz; Grupo 4 (2.5%), Querétaro; Grupo 5 (2%), Campeche, Michoacán, San Luis Potosí, Oaxaca y Sinaloa; Grupo 6 (1%), Zacatecas.

Por lo que respecta al plazo para recabar el apoyo ciudadano requerido por cada estado se establecieron seis grupos, en el grupo uno se ubica el Estado que menos plazo otorgó (18 días, siendo más difícil el registro), y en el seis el grupo que más plazo dio (60 días, haciendo más fácil su registro). Grupo 1 (18 días), Quintana Roo; Grupo 2 (30 días), Colima, Michoacán, Querétaro y Puebla; Grupo 3 (40 días), Campeche, Sonora, Aguascalientes, Tamaulipas, Tlaxcala y Zacatecas; Grupo 4 (45 días), Sinaloa, Chihuahua y Durango; Grupo 5 (50 días), Nuevo León; Grupo 6 (60 días), Baja California Sur, Guerrero, San Luis Potosí, Hidalgo, Oaxaca y Veracruz.

Para relacionar ambas variables (porcentaje y plazo) se sumó, por estado, su grupo de porcentaje a su grupo de plazo y se dividió entre dos (que es el número de variables analizadas); obteniendo así el promedio general que oscila entre 2 y 5.5, donde: 2 representa una mayor dificultad para obtener el registro como CI debido a que el porcentaje de apoyo requerido es alto y el plazo corto, y 5.5 establece una menor dificultad para obtener el registro como CI debido a que el porcentaje de apoyo requerido es bajo y el plazo para obtenerlo es más amplio. Con los resultados obtenidos se establecieron cuatro rangos de acuerdo con la dificultad para obtener el registro:

- Registro muy difícil (2.0 y 2.5 en promedio), 4 estados: dos con 2.0, Aguascalientes y Quintana Roo; y dos con 2.5, Colima y Puebla.
- Registro difícil (3.0 y 3.5 en promedio), 7 estados: cuatro con 3.0, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala y Querétaro; y tres con 3.5, Chihuahua, Durango y Michoacán;
- Registro medianamente difícil (4.0 y 4.5 en promedio), 8 estados: tres con 4.0, Baja California Sur, Nuevo León y Campeche; y cinco con 4.5, Guerrero, Hidalgo, Veracruz, Sinaloa y Zacatecas.
- Registro poco difícil (5.0 y 5.5 en promedio), 2 estados: ninguno con 5.0 y dos con 5.5: San Luis Potosí y Oaxaca.

De los 21 estados estudiados, Aguascalientes y Quintana Roo son los estados donde es más difícil registrarse como CI seguidos de Colima y Puebla, ya que se requiere reunir altos porcentajes de apoyo ciudadano en un plazo corto de tiempo; por su parte San Luis Potosí y Oaxaca son los estados en los que registrarse como CI es menos difícil, ya que se requiere reunir un porcentaje de apoyo más bajo en un tiempo más largo. En ninguno de los cuatro rangos establecidos se señala que el registro de CI sea fácil toda vez que reunir el porcentaje de apoyo ciudadano requerido en los plazos establecidos resulta una ardua tarea para cualquier candidato que no está apoyado por un partido político.

De acuerdo con las variables analizadas (porcentaje y plazo) es difícil que los ciudadanos puedan registrarse como CI, de ahí que sea necesario trabajar en cuatro aspectos: a) adecuar la normatividad flexibilizando los requisitos para que los ciudadanos participen como CI, b) homologar los requisitos entre las diferentes entidades, c) capacitar a los ciudadanos interesados sobre los requisitos y tiempos establecidos para obtener su registro como CI, y d) hacer los ajustes necesarios para que compitan en equidad con los candidatos de partido.

Tabla 3: *Apoyo ciudadano para la elección de gobernador (porcentajes y plazos)*

Estado	Porcentaje	Plazo (en días)	Estado	Porcentaje	Plazo (en días)
Baja California Sur	4% LN (1)	60	Aguascalientes	5% LN (10)	40
Campeche	2% LN (2)	40 (22)	Chihuahua	3% LN (11)	45
Colima	3% PE (3) (a)	30	Durango	3% LN (12)	45
Guerrero	3% LN (4)	60 (23)	Hidalgo	3% LN (13)	60
Michoacán	2% LN (5)	30	Oaxaca	2% LN (14)	60
Nuevo León	3% LN (6)	50 (24)	Puebla	3% LN (15)	30

Estado	Porcentaje	Plazo (en días)	Estado	Porcentaje	Plazo (en días)
Querétaro	2.5% LN (7)	30	Quintana Roo	3% PE (16) (a)	18/19*
San Luis Potosí	2.0% LN (8) (a)	60	Sinaloa	2% LN (17)	45
Sonora	3.0% LN (9) (a)	40	Tamaulipas	3% LN (18)	40
			Tlaxcala	3% LN (19)	40
			Veracruz	3% LN (20)	60
			Zacatecas	1% LN (21)	40

Fuentes: elaboración propia con datos de (1) (LEEBCS, 2014: art. 194), (2) (LIPEEC, 2014, art.182, fracción I), (3) (CEEC, 2014, art. 345, fracción II), (4) (LIPEEGPL, 2014, art. 39, párr. 1), (5) (CEEMO, 2016, 314, fracción IV, a), (6) (EEENL, 2014, art. 204), (7) (LEEQR, 2014, art. 222, fracciones I y III), (8) (LEESLP, 2014, art. 237, fracción II), (9) (LIPEES, 2014, art. 9), (10) (CEEA, 2015, art. 376, fracción I), (11) (LEEC, 2015, art. 205, párr. 1, inciso a), (12) (LIPEED, 2014, art. 301, párr. 1), (13) (CEEH, 2014, art. 228), (14) (LIPEEO, 2015, art. 93, párr. 1), (15) (CIPEEP, 2016, art. 201 quater, fracción I, inciso a), (16) (LEEQR, 2015, art. 134, fracciones II-IV), (17) (LIPEES, 2015, art. 83, párr. 1), (18) (LEET, 2015, arts. 10 y 18, párr. 1), (19) (LIPEET, 2015, art. 299, párr. 1), (20) (CEEV, 2015, art. 269, párr. 1), (21) (LEEZ, 2015, art. 322, párr. 1), (22). (CGIEEC, 2014, 10), (23) (IEPCEG, 2014,7), (24) (LEENL, 2014: art. 19).
Notas: LN, Lista Nominal; PE, Padrón Electoral. (a) Sólo se registrará como CI el ACI que más apoyo obtuvo.
*2016 fue año bisiesto, por ello a los plazos señalados con fechas de febrero se les sumo un día; para años ordinarios restar un día.

VI. IMPACTO DE LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES EN EL ÁMBITO LOCAL

En 2015 nueve estados celebraron elecciones para elegir Gobernador, en cinco de ellas ganó el PRI: Campeche (en coalición con el PVEM), Colima (en elecciones extraordinarias en coalición con PVEM, PT y NA), Guerrero (en coalición con el PVEM), San Luis Potosí y Sonora (en coalición con el PVEM y NA); esta ganancia representa el 55.5% del total de los estados en disputa, constituyéndose como el partido que más gubernaturas obtuvo en dicha elección. El PAN obtuvo el triunfo en dos estados: Baja California Sur (en coalición con el PRS) y Querétaro, estos representan el 22.2% de los estados; por tanto, el PAN se adjudicó el segundo puesto. En tercer lugar, se ubicaron el PRD y un I, ambos obtuvieron el triunfo en un Estado cada uno: el PRD en Michoacán (en coalición con PT y NA), y el I en Nuevo León; en ambos casos su triunfo representa el 11.1% de los estados en disputa.

En 2016, 12 estados celebraron elecciones locales para elegir Gobernador, en 5.5 de ellos ganó el PAN: Aguascalientes; Chihuahua; Durango, Quintana Roo y Veracruz (en coalición con el PRD), así como Puebla (en coalición con el PT). Esto representó el 45.8% de los estados en disputa, colocándose en primer lugar. El segundo lugar fue para el PRI que ganó en cinco estados: Hidalgo, Oaxaca, Sinaloa, Tlaxcala y Zacatecas, lo que representó el 41.6% del total de las gubernaturas. Por otra parte, el PRD no obtuvo estados solo, únicamente ganó el equivalente al 1.5 de los estados, ya que como se mencionó en tres estados obtuvo el triunfo en coalición con el PAN; lo que represento el 12.5% de los estados. En esta elección ninguno de los 10 CI registrados obtuvo la gubernatura.

En 2017, tres estados celebraron elecciones locales para elegir Gobernador, en

dos de ellos ganó el PRI (66.66%) en coalición con otros partidos y en uno de ellos el PAN (33.33%) también en coalición. En esta elección ninguno de los 6 CI registrados obtuvo la gubernatura. En las elecciones de 2018, ocho estados eligieron a su Gobernador, en cuatro de ellos ganó Morena en coalición con otros partidos (50%), seguido del PAN que en coalición ganó en tres de ellos (37.5%); MC ganó en uno de los Estados (12.5%). Ninguno de los tres CI registrados obtuvo una gubernatura.

Durante 2019, solo se celebraron dos elecciones (una ordinaria y una extraordinaria) para elegir Gobernador: en ambas ganó Morena en coalición con otros partidos (100%). En 2020 no se celebraron en el primer semestre del año elecciones para gobernador ni se tienen programadas elecciones para lo que resta del año. Para esta elección no hubo CI registrados.

En total entre 2015 y 2020 se han realizado 35 elecciones locales para elegir Gobernador (33 ordinarias y 2 extraordinarias), en 13 de ellas ganó el PAN (38.23%), en 12 el PRI (35.29%), en 6 Morena (17.64%), en una el PRD (2.94%); todos los anteriores en coalición con otros partidos, por su parte, MC obtuvo una gubernatura (2.94%) y solo un CI logró ganar la elección en un Estado (2.94%).

De acuerdo con lo anterior, quién más triunfos ha obtenido es el PAN, seguido muy de cerca por el PRI; después Morena, y por último empatan MC, PRD y un CI (ver Tabla 4). Cabe destacar que el PRI no ganó. Ninguna gubernatura en las elecciones de 2018 y 2019, por lo que se observa un descenso de dicho partido, sin embargo, Morena ganó 4 (50%) de las 8 gubernaturas en disputa en 2018 y las dos elecciones celebradas en 2019 (100%), lo que representa un crecimiento importante para dicho partido. En resumen, de las 34 gubernaturas en disputa: 33 (97.05%) las han ganado los partidos políticos y solo una un CI (2.94%), por lo que el impacto de las CI es muy bajo frente al sistema de partidos mexicano.

Para medir el impacto de las CI en el sistema de partidos mexicano, se establecieron tres rangos: alto, medio y bajo. Los rangos se elaboraron restando al porcentaje más alto obtenido por un partido y/o CI (38.23%) al más bajo (2.94%), lo que dio como resultado 35.29%, este porcentaje se dividió entre tres para establecer los rangos, obteniendo el común divisor de 11.7%. Los rangos quedaron así:

- Alto impacto: cuando un partido y/o CI obtiene entre el 38.23% y el 26.53% de los estados en disputa.
- Impacto medio: cuando un partido y/o CI obtiene menos del 26.53% y hasta el 14.83% de las gubernaturas posibles.
- Bajo impacto: cuando un partido y/o CI obtiene menos del 14.83%.

De acuerdo con estos rangos el PRI y el PAN se ubicaron en alto impacto, Morena en impacto medio y el PRD, MC y CI en bajo impacto. Sin embargo, se observa una tendencia al descenso a bajo impacto del PRI así como un ascenso a alto impacto de Morena de acuerdo con los datos de las elecciones de 2018 y 2019.

Por lo tanto, las CI tuvieron un bajo impacto en el sistema de partidos mexicana-

nos toda vez que no lograron un porcentaje importante de las gubernaturas en disputa entre 2015 y 2020.

Estos resultados ponen de manifiesto que si bien, la introducción “legal” de las CI representan un cambio en el sistema de partidos mexicano, en su aplicación “real” su impacto ha sido muy bajo. De no hacerse las reformas necesarias el impacto de las CI en el sistema de partidos seguirá siendo bajo, porque es difícil que los ciudadanos logren su registro como CI y más aún que ganen la gubernatura toda vez que compiten en situación de desventaja con los candidatos de partido.

Tabla 4: Resultados de elecciones de Gobernador (2015-2020)

No.	2015 (7 de junio)	Ganador	No.	2017 (7 de julio)	Ganador
1	Baja California Sur (1)	PAN/PRS	1	Coahuila (22)	PRI/PVEM/NA/PSDI/PJ/PRC/PCP
2	Campeche (2)	PRI/PVEM	2	Nayarit (23)	PAN/PRD/PT/PRS
3	Colima (3)*	PRI/PVEM/NA (Anulada)	3	Estado de México (24)	PRI/PVEM/NA/PE S
4	Colima (3)**	PRI/PVEM/PT/NA			
5	Guerrero (4)	PRI/PVEM	No.	2018 (1 de julio)	Ganador
6	Michoacán (5)	PRD/PT/NA	1	Jalisco (25)	MC
7	Nuevo León (6)	I	2	Guanajuato (26)	PAN/PRD/MC
8	Querétaro (7)	PAN	3	Puebla (27)	PAN/PRD/MC
9	San Luis Potosí (8)	PRI	4	Tabasco (28)	Morena/PT/PES
10	Sonora (9)	PRI/PVEM/NA	5	Chiapas (29)	Morena/PT/PES
No.	2016 (5 de junio)	Ganador	6	Yucatán (30)	PAN/PRD/MC
1	Aguascalientes (10)	PAN	7	Veracruz (31)	Morena/PT/PES
2	Chihuahua (11)	PAN	8	Morelos (32)	Morena/PT/PES
3	Durango (12)	PAN/PRD	No.	2019 (5 de junio)	Ganador
4	Hidalgo (13)	PRI	1	Baja california (33)	Morena/PT/PES
5	Oaxaca (14)	PRI	2	Puebla (Extraordinaria)(34)	Morena/PT/PVEM
6	Puebla (15)	PAN/PT	No.	2020 (sin elecciones)	Ganador
7	Quintana Roo (16)	PAN/PRD	0	--	--
8	Sinaloa (17)	PRI			
9	Tamaulipas (18)	PAN			
10	Tlaxcala (19)	PRI			
11	Veracruz (20)	PAN/PRD			
12	Zacatecas (21)	PRI			
Total: 35 elecciones – 1 anulada=34 elecciones					
Porcentajes totales: PAN, 13 (38.23%); PRI, 12 (35.29%); Morena, 6 (17.64%); PRD, 1 (2.94 %); MC, 1 (2.94%); e I, 1 (2.94%) = 34 (100%)					

Nota: * Empate técnico, se anula la elección y se convoca a elecciones extraordinarias,** Se celebró elección extraordinaria el 17 de enero de 2016. Fuentes: elaboración propia con datos de (1) IEEBCS, 2016; (2) IEEC, 2016; (3) IIECO, 2016; (4) IEPCEG, 2016; (5) IEM, 2016; (6) CEENL,2016; (7) IIEEQ, 2016; (8) CEEPACSLP, 2016; (9) IIEEPACS, 2016; (10) IIEEA, 2016; (11) IIEECH, 2016; (12) IIEPCD, 2016; (13) IIEEH, 2016; (14) IIEPCO, 2016a; (15) IIEEP, 2016; (16) IEQR, 2016; (17) IEES, 2016; (18) IETAM, 2016; (19) IETLAX, 2016; (20) IEV , 2016; (21) IIEEZ, 2016; (22) IIEEC, 2020; (23) IEEN, 2020; (24) IEEM, 2020; (25) IIEPCJ, 2020; (26) IIEEG, 2020; (27) IIEEP, 2020; (28) IIEPCT, 2020; (29) IIEPCCH, 2020; (30) IIEPCY, 2020; (31) IEV, 2020; (32) IMPEPAC, 2020; (33) IIEEBC, 2020; y (34) IIEEP, 2020.

REFLEXIONES FINALES

Los CIs no son de reciente implementación en México, ya que han estado presentes en la historia política del país desde su independencia; sin embargo, durante casi todo el periodo del régimen del partido hegemónico desaparecieron de la escena electoral. La reciente reintroducción de los CIs (2012) se realizó en un nuevo régimen: el democrático, el cual permite “legalmente” el acceso al poder a los ciudadanos; sin embargo, el acceso “real” no garantiza las condiciones de igualdad y equidad en la contienda entre los CIs y los candidatos de partido. La implementación de los CIs constituye un avance en el acceso al poder de los ciudadanos, pero la normatividad aplicada hasta hoy no es suficiente para garantizar que los ciudadanos accedan realmente a los cargos de elección popular.

Las CIs retornaron a la escena política para hacer frente a la crisis del sistema de partidos mexicano, ya que la desconfianza de los ciudadanos hacia los partidos políticos es alta (Latinobarometro, 2016). Dicha desconfianza derivó de las políticas públicas poco exitosas implementadas por los gobiernos en turno (tanto priistas como panistas) para hacer frente a las demandas ciudadanas, y que en algunos casos tuvieron resultados adversos. Esto debido a que los partidos políticos para obtener el voto de los ciudadanos hicieron promesas durante sus campañas electorales para erradicar, o por lo menos disminuir, los problemas que aquejaban (y aquejan) a la ciudadanía, pero al llegar al poder dichas promesas no se cumplieron; esto incrementó la desconfianza en los partidos políticos y sus candidatos.

La alternancia no resolvió las demandas ciudadanas y se hizo necesario reintroducir las CIs. Así entre 2015 y 2020 se realizaron elecciones locales para elegir gobernador en los 31 Estados de la República Mexicana a través de 35 elecciones (33 ordinarias y dos extraordinarias), en ellas se registró un bajo número de ACIs (61), y más bajo aún el número de CIs que lograron su registro (21); de estos solo un CI logró ganar la gubernatura de un Estado: Nuevo León.

Las causas principales que originaron que 40 de los ACIs no obtuvieran su registro como CI fueron tres: insuficiente número de cédulas de apoyo ciudadano recabadas (31), falta de entrega de la solicitud con los documentos requeridos (5) y falta de entrega de las cédulas (1), a estas se sumaron otras causas: (3) presentar cuenta bancaria como persona física debiendo ser a nombre de una asociación civil, revocación de la CI por el Tribunal debido a la entrega de firmas con irregularidades y arresto por presunción de la realización de un delito. Estas causas de “no registro” están relacionadas principalmente con dos requisitos para ser registrado como CIs: a) él (gran) porcentaje de apoyo ciudadano requerido a través de cédulas y b) él (corto) plazo para recabar el apoyo ciudadano.

Cada Estado determina el porcentaje y plazos para recabar el apoyo ciudadano lo que hace que en algunos estados sea más difícil reunir los requisitos para ser CI que en otros, además de que en Estados como Tabasco solo se permite registrar a un CI (el que obtenga el mayor número de cédulas y que rebase el mínimo solicitado). Así los

porcentajes de apoyo varían entre el 1% y el 5 %, los plazos entre 18 y 60 días, lo que amplía la brecha de desigualdad entre los CIs de acuerdo con los requisitos legales que se establezcan en su respectivo Estado. Así Aguascalientes es el Estado donde es más difícil registrarse como CI ya que se requiere reunir el 5% de apoyo ciudadano en un plazo de 40 días; por su parte San Luis Potosí y Oaxaca son los estados en los que registrarse como CI es menos difícil ya que se requiere reunir el 2% de apoyo ciudadano en un plazo de 60 días.

En ninguno de los estados es fácil registrarse como CI, ya que reunir el porcentaje de apoyo ciudadano requerido en los plazos establecidos resulta complicado para cualquier candidato que no es apoyado por un partido político.

Ahora bien, de los resultados de las elecciones locales celebradas entre 2015 y 2020 para elegir gobernador se desprende que en 13 de ellas ganó el PAN (38.23%), en 12 el PRI (35.29%), en 6 Morena (17.64%), en una el PRD (2.94%); todos los anteriores en coalición con otros partidos, por su parte, MC obtuvo una gubernatura (2.94%) y solo un CI logró ganar la elección en un Estado (2.94%).

Con los resultados anteriores se establecieron tres rangos (alto, medio y bajo) para medir el impacto de las CI y de cada uno de los partidos políticos en el sistema de partidos mexicano, obteniendo que: el PRI y el PAN se ubicaron en alto impacto, Morena en impacto medio y el PRD, MC y CI en bajo impacto. Sin embargo, se observa una tendencia al descenso a bajo impacto del PRI así como un ascenso a alto impacto de Morena de acuerdo con los datos de las elecciones de 2018 y 2019. En total, de las 34 gubernaturas en disputa: 33 (97.05%) las han ganado los partidos políticos y solo una un CI (2.94%), por lo tanto, las CI tuvieron un bajo impacto en el sistema de partidos mexicano toda vez que no lograron un porcentaje importante de las gubernaturas en disputa entre 2015 y 2020.

Por lo tanto, la implementación de las CIs representa un cambio en el sistema de partidos mexicano, así como un avance en el acceso al poder por parte de los ciudadanos; sin embargo, en su ejecución su impacto ha sido muy bajo. Para incrementar el impacto de las CIs frente a los partidos políticos es necesario hacer más flexibles los requisitos para que los ciudadanos se registren como CI, sobretudo en cuanto al porcentaje de apoyo ciudadano y los plazos para obtenerlo, esto incrementará el número de ACIs y de CIs ampliando así la competencia.

También es importante homologar los requisitos entre las diferentes entidades, para que se garantice el acceso igualitario y equitativo al registro por parte de todos los ciudadanos. Así mismo, los órganos electorales deben capacitar a los ciudadanos interesados en registrarse como CIs con respecto a los requisitos y tiempos establecidos para obtener su registro. Finalmente es ineludible hacer los ajustes necesarios, tanto en la normatividad como en la práctica, para que los CIs y los candidatos de partido compitan en condiciones de equidad.

REFERENCIAS

1. Borja, R. (2002). Enciclopedia de la política. Distrito Federal, México: FCE.
2. Boudon, L. (01 de enero de 1998). Los partidos y la crisis de representación en América Latina: los casos de Colombia, México y Venezuela. *Contribuciones* (15), pp. 7-28.
3. Castellanos, R. (2014). La Reforma Política Electoral de 2014. Ciudad de México, México: Senado de la República LXIII Legislatura/Instituto Belisario Domínguez.
4. Comisión Estatal Electoral Nuevo León (CEENL). (Consultado 22 de noviembre de 2016). Disponible en: <https://www.ceenl.mx/>
5. Consejo Estatal Electoral de Participación Ciudadana de San Luis Potosí (CEE-PACSLP). (Consultado el 22 de noviembre de 2016). Disponible en: <http://www.cee-pacslp.org.mx/>
6. Consejo Estatal Electoral de Participación Ciudadana de San Luis Potosí (CEE-PACSLP). (2015^a). Resolución definitiva del expediente del C. Enrique Suarez del Real Díaz de León. San Luis Potosí: CEEPACSLP.
7. Consejo Estatal Electoral de Participación Ciudadana de San Luis Potosí (CEE-PACSLP). (2015^b). Resolución definitiva del expediente del C. José Alfredo Loredó Zarate. San Luis Potosí: CEEPACSLP.
8. Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Puebla (CGIEEP). (2016). CG/AC-037/16 Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Estado, por el que emite criterios respecto del artículo 19 de los lineamientos dirigidos a los (as) ciudadanos (as) que deseen contender como candidatos (as) independientes al cargo de gobernador del Estado de Puebla para el proceso electoral estatal ordinario 2015-2016. Puebla de Zaragoza: CGIEEP.
9. Ecooss y expresión. *Semanario de Política, Análisis e Información General (Ecooss)*. (21 de marzo de 2016). Independientes se confrontan por 'piso disparate' en Puebla. *Ecooss* (26).
10. González, M. (02 de marzo de 2010). Candidaturas independientes. Ensayo. Biblioteca Jurídica Virtual, pp.43-58.
11. Hernández, M. (2012). La importancia de las candidaturas independientes. Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral No. 12. Ciudad de México, México: TEPJF.
12. Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas (IEPCCH). (Consultado el 2 de julio de 2020). Disponible en: <https://www.iepc-chiapas.org.mx/>
13. Instituto Electoral de Coahuila (IEC). (Consultado el 5 de julio de 2020). Disponible en: <http://www.iec.org.mx/v1/>

14. Instituto Electoral de Hidalgo (IEEH). (Consultado el 22 de noviembre de 2016). Disponible en: <http://www.ieehidalgo.org.mx/>
15. Instituto Electoral del Estado de México (IEEM). (Consultado el 4 de julio de 2020). Disponible en: <https://www.ieem.org.mx/>
16. Instituto Electoral de Michoacán (IEM). (Consultado el 23 de noviembre de 2016). Disponible en: <http://www.iem.org.mx/>
17. Instituto Electoral de Quintana Roo (IEQR). (Consultado el 22 de noviembre de 2016). Disponible en: <http://www.ieqroo.org.mx/>
18. Instituto Electoral de Tamaulipas (IETAM). (Consultado el 22 de noviembre de 2016). Disponible en: <http://ietam.org.mx/portal/>
19. Instituto Electoral de Tlaxcala (IETLAX). (Consultado el 22 de noviembre de 2016). Disponible en: <http://www.ietlax.org.mx/>
20. Instituto Electoral del Estado de Campeche (IEEC). (Consultado el 23 de noviembre de 2016). Disponible en: <http://www.ieec.org.mx/>
21. Instituto Electoral del Estado de Guanajuato (IEEG). (Consultado el 29 de junio de 2020). Disponible en: <https://ieeg.mx/>
22. Instituto Electoral del Estado de Puebla (IEEP) (2016b). CG/AC-042/16 Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Estado, por el que resuelve sobre diversas solicitudes de registro de aspirantes a candidatos y candidatas independientes para el proceso electoral estatal ordinario 2015-2016. Puebla de Zaragoza: IEEP.
23. Instituto Electoral del Estado de Puebla (IEEP). (Consultado el 22 de noviembre de 2016^a). Disponible en: <http://www.iee-puebla.org.mx/>
24. Instituto Electoral del Estado de Puebla (IEEP). (Consultado el 3 de julio de 2020). Disponible en: <http://www.iee-puebla.org.mx/>
25. Instituto Electoral del Estado de Querétaro (IEEQ). (Consultado el 22 de noviembre de 2016). Disponible en: <http://ieeq.mx/>
26. Instituto Electoral del Estado de Sinaloa (IEES). (Consultado el 22 de noviembre de 2016). Disponible en: <http://www.cee-sinaloa.org.mx/publico/principal/index.aspx>
27. Instituto Electoral del Estado de Zacatecas (IEEZ). (Consultado el 22 de noviembre de 2016). Disponible en: <http://www.ieez.org.mx/>
28. Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango (IEPCD). (Consultado el 22 de noviembre de 2016). Disponible en: <http://www.iepcdgo.org.mx/>

29. Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero (IEPCEG). (Consultado el 22 de noviembre de 2016). Disponible en: <http://www.iepcgro.mx/>
30. Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco (IEPCJ). (Consultado el 30 de junio de 2020). Disponible en: <http://www.iepcjalisco.org.mx/>
31. Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco (IEPCT). (Consultado el 30 de junio de 2020). Disponible en: <http://iepct.mx/>
32. Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán (IEPCY). (Consultado el 2 de julio de 2020). Disponible en: <http://www.iepac.mx/>
33. Instituto Estatal de Veracruz (IEV). (Consultado el 22 de noviembre de 2016). Disponible en: <https://oplever.org.mx/index.html>
34. Instituto Estatal de Veracruz (IEV). (Consultado el 2 de julio de 2020). Disponible en: <https://oplever.org.mx/index.html>
35. Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes (IEEA). (Consultado el 23 de noviembre de 2016). Disponible en: <http://www.ieeags.org.mx/>
36. Instituto Estatal Electoral de Baja California (IEEBC). (Consultado el 2 de julio de 2020). Disponible en: <https://www.ieebc.mx/>
37. Instituto Estatal Electoral de Baja California Sur (IEEBCS). (Consultado el 22 de noviembre de 2016). Disponible en: <http://www.ieebcs.org.mx/>
38. Instituto Estatal Electoral de Chihuahua (IEECH). (Consultado el 22 de noviembre de 2016). Disponible en: <http://www.ieechihuahua.org.mx/>
39. Instituto Estatal Electoral de Colima (IEECO). (Consultado el 23 de noviembre de 2016). Disponible en: <http://www.ieecolima.org.mx/>
40. Instituto Estatal Electoral de Nayarit (IEEN). (Consultado el 2 de julio de 2020). Disponible en <http://ieenayarit.org/>
41. Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO). (Consultado el 22 de noviembre de 2016^a). Disponible en: <http://www.ieepco.org.mx/>
42. Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO) (2016b). Acuerdo: IEEPCO-CG-36/2016, respecto de la solicitud de registro de candidato independiente a Gobernador del Estado, presentada por el ciudadano Juan Manuel García López, para el proceso electoral ordinario 2015-2016. Oaxaca de Juárez: IEEPCO.
43. Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Sonora (IEEPACS). (Consultado el 23 de noviembre de 2016). Disponible en: <http://www.ieesonora.org.mx/>

44. Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana (IMPEPAC). (Consultado el 1 de julio de 2020). Disponible en: <http://impepac.mx/>
45. Instituto Nacional de Estudios Políticos A.C. (INEP) (2002). Diccionario Electoral. D.F., México: Instituto Nacional de Estudios Políticos A.C.
46. Juárez, V.H. (18 de febrero de 2016). Mazatle por debajo de las firmas diarias para obtener registro. Cambio.
47. Latinobarómetro (2016). Latinobarómetro análisis de datos. Santiago de Chile: Latinobarómetro (Consultado el 2 de enero). Disponible en: <http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>
48. Lizcano, F y otros. (01 de enero de 2013). Calidad de la elección a gobernador del Estado de México en julio de 2011. Democracias (3), pp. 55-96.
49. Llaven, Y. (22 de marzo de 2016). Leodegario Pozos evidencia que su postulación es controlada por el gobierno estatal. La Jornada de Oriente.
50. Loaeza, S. y Segovia, R. (1987). La vida política mexicana en la crisis. Ciudad de México, México: El Colegio de México.
51. Maya. I. (15 de junio de 2016b). México: entre la desconfianza y el hartazgo ciudadano. Estudios de Política Exterior.
52. Maya. I. (2016^a). Ser candidato independiente en México ¿es fácil? Blog Hipótesis Alternativa. Salamanca: Universidad de Salamanca (Consultado el 26 de noviembre). Disponible en: <http://blog.acpa-usal.com/?s=maya>
53. Noticias, Voz e Imagen (NVI). (03 de marzo de 2016). Elección a gubernatura de Oaxaca. Sin independientes. NVI. Recuperado de: <http://www.nvinoticias.com/content/elecci%C3%B3n-gubernatura-de-oaxaca-sin-independientes>.
54. Nudelman, R. (2001). Diccionario de política latinoamericana del siglo XX. Distrito Federal, México: Oceano.
55. Observatorio de Elites Parlamentarias en América Latina (PELA) (2016). Series temporales: México. Salamanca, España: Universidad de Salamanca (Consultado el 10 de marzo). Disponible en: http://americo.usal.es/oir/elites/series_temporales.htm
56. Palazuelos, I. (01 de enero de 2012). La desconfianza en los partidos políticos y la percepción ciudadana de desempeño gubernamental: México ante América Latina. Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública (1), pp. 79-107.
57. Paramio. L. (01 de enero de 1999). Estrategias partidarias y desconfianza política. Revista Internacional de Sociología (22), pp. 183-201.

58. Pineda, M. y García, G. (29 de febrero de 2016). Ricardo Villa Escalera, primer independiente que tira el arpa. E-Consulta.com.

59. Reyes del C., J. (01 de julio de 1995). Las transformaciones del sistema electoral. *Política y Cultura* (5), pp. 7-27.

60. Sánchez, V. (01 de abril de 2016). Falsean independientes documentos. *El Norte*. Recuperado de: <http://www.elnorte.com/aplicacioneslibre/articulo/default.aspx?id=809177&md5=91e4009478b66097e2a11dd2e861917d&ta=0dfdbac11765226904c16cb9ad1b2efe> (23 de noviembre).

61. Sartori, G. (2005). *Parties and Party Systems. A framework for analysis*. Colchester, UK: University of Oxford.

62. Zovatto, D. (2008). *Regulación Jurídica de los Partidos Políticos en América Latina*. Distrito Federal, México: IIJ-UNAM.

Legislaciones

63. Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla (CIPEEP). Periódico oficial, Puebla de Zaragoza, 09 de enero de 2016.

64. Código Electoral del Estado de Colima (CEEC). Periódico oficial *El Estado de Colima*, Colima, 28 de junio de 2014.

65. Código Electoral del Estado de Hidalgo (CEEH). Periódico oficial, Pachuca de Soto, 30 de junio de 2014.

66. Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo (CEEMO). Periódico oficial, Morelia, 29 de diciembre de 2016.

67. Código Electoral para el Estado de Aguascalientes (CEEAA). Periódico oficial, Aguascalientes, 02 de marzo de 2015.

68. Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (CEEVILL). Periódico oficial, Xalapa, 30 de junio de 2015.

69. Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Campeche (CGIEEC) (2014). *Lineamientos para el Registro de Candidatos Independientes a Cargos de Elección Popular para el Proceso Electoral Estatal Ordinario 2014-2015*. San Francisco Campeche: CGIEEC.

70. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). *Diario Oficial de la Federación*, Ciudad de México, México, 27 de mayo de 2015.

71. Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco (LEPPET). Periódico oficial, *Vistahermosa*, 02 de julio de 2014.

72. Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero (IEPCEG) (2014). Lineamientos de Candidaturas Independientes, que deberán observar los ciudadanos interesados en participar como Candidatos Independientes en el Proceso Electoral Ordinario de Gobernador, Diputados y Ayuntamientos 2014-2015. Chilpancingo: IEPCEG.
73. Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche (LIPEEC). Periódico oficial, San Francisco de Campeche, 30 de junio de 2014.
74. Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero (LIPEEG). Periódico oficial, Chilpancingo, 30 de junio de 2014.
75. Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca (LIPEEO). Periódico oficial, Jalpan, Oaxaca, 21 de agosto de 2015.
76. Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa (LIPEES). Periódico oficial, Culiacán Rosales, 18 de diciembre de 2015.
77. Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango (LIPEED). Periódico oficial, Victoria de Durango, 03 de julio de 2014.
78. Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora (LIPEES). Periódico oficial, Hermosillo, 30 de junio de 2014.
79. Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala (LIPEET). Periódico oficial, Tlaxcala de Xicohténcatl, 02 de septiembre de 2015.
80. Ley Electoral del Estado de Baja California Sur (LEEBCS). Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur, La Paz, el 28 de Junio de 2014.
81. Ley Electoral del Estado de Chihuahua (LEECH). Diario Oficial de la Federación, Ciudad de México, 22 de agosto de 2015.
82. Ley Electoral del Estado de Nuevo León (LEEN). Periódico oficial, Monterrey, 08 de julio de 2014.
83. Ley Electoral del Estado de Querétaro (LEEQ). Periódico oficial, Querétaro, 15 de agosto de 2014.
84. Ley Electoral del Estado de Quintana Roo (LEEQ). Periódico oficial, Chetumal, 17 de noviembre de 2015.
85. Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí (LEESLP). Periódico oficial, San Luis Potosí, 30 de junio de 2014.
86. Ley Electoral del Estado de Tamaulipas (LEET). Periódico oficial, Ciudad Victoria, 13 de junio de 2015.

87. Ley Electoral del Estado de Zacatecas (LEEZ). Periódico oficial, Zacatecas, 07 de junio de 2015.

88. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE). Diario Oficial de la Federación, Ciudad de México, 23 de mayo de 2014.

89. Lineamientos que Regulan las Candidaturas Independientes para el Proceso Electoral 2014- 2015 (LRCIPE). Diario Oficial de la Federación, Ciudad de México, 7 de noviembre de 2014.

Desarme Nuclear y Derecho Internacional: Tratados y Las Conferencias Sobre el Impacto Humanitario de las Armas Nucleares

Nuclear Disarmament and International Law: Treaties and The Conferences on the Humanitarian Impact of Nuclear Weapons

JOSHUA TORRES SANDOVAL¹

 *Ius Comitiālis* / Año 4, Número 7 / enero - junio 2021 / pp. 35-61 / ISSN: 2594-1356
Recepción: 1 de mayo de 2020 / Aceptación: 21 de julio de 2020



Esta obra está bajo licencia Creative Commons
Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0
International (CC BY-NC-SA 4.0)

Resumen: El texto trata sobre las armas nucleares como riesgo global para la humanidad, los esfuerzos en tratados internacionales para el desarme y la no proliferación. El eje del estudio es el análisis de las tres conferencias sobre el impacto humanitario de las armas nucleares celebradas en Noruega, México y Austria en relación con la carrera armamentista nuclear y el Tratado Sobre la Prohibición de las Armas Nucleares. El artículo analiza las posturas de los Estados basadas en las doctrinas de la disuasión nuclear en debate con los Estados que buscan el desarme inmediato, repercutiendo en las consecuencias humanitarias y jurídicas.

Palabras clave: armas nucleares; impacto humanitario; tratados internacionales; desarme.

Abstract: The text is about nuclear weapons as a global risk to humanity, efforts in international treaties for disarmament and non-proliferation. The focus of the study is the analysis of the three conferences on the humanitarian impact of nuclear weapons held in Norway, Mexico and Austria in relation to the nuclear arms race and the Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons. The article analyzes the positions of the States based on the doctrines of nuclear deterrence in debate with the States seeking immediate disarmament, with repercussions on humanitarian and legal consequences.

Key words: nuclear weapons; humanitarian impact; international treaties; disarmament.

 <https://orcid.org/0000-0001-7423-7164>. / Correo electrónico: torres.joshua@uabc.edu.mx

¹ Facultad de Derecho, Universidad Autónoma de Baja California. México.

INTRODUCCIÓN

La carrera armamentista nuclear ha dado como resultado nueve programas estatales que se han consolidado y desarrollado durante el periodo de 1945 al 2019. La existencia de estos programas, han generado un debate sobre sus riesgos entre los Estados poseedores y no poseedores. Partiendo de los antecedentes históricos, las armas nucleares fueron utilizadas contra la población civil durante la segunda guerra mundial y también se han empleado para pruebas. En ambos casos, las armas han causado víctimas, afectaciones en el medio ambiente, secuelas y riesgos que se mantienen vigentes. Desde la guerra fría, existen tratados internacionales y bilaterales con el fin de que existan controles tecnológicos y de comportamiento numérico de los arsenales nucleares. Los controles de armas han sido vitales ante los diversos factores de seguridad en las relaciones internacionales.

El objetivo de este artículo es analizar el proceso de la carrera armamentista nuclear de manera paralela con los tratados internacionales, analizar las tres conferencias sobre el impacto de las armas nucleares en relación de las consecuencias humanitarias y el debate de las dos posturas políticas sobre las armas nucleares. La primera postura se refiere a la de los actores estatales y no estatales que exigen un desarme nuclear inmediato a los Estados que tienen armas nucleares, esta postura se consolidó en las conferencias y en la celebración del Tratado Sobre la Prohibición de las Armas Nucleares (TPAN). La segunda postura es la que tienen los Estados poseedores y sus aliados, manteniendo la disuasión nuclear, sobrellevar un proceso gradual para el desarme a largo plazo, conocida como un enfoque de paso a paso.²

El argumento central de este trabajo es que la diplomacia bilateral y multilateral requiere de futuros tratados o acuerdos, que incluyan en equilibrio las posturas de los países que buscan el desarme nuclear inmediato y la de los países que se inclinan a las políticas de paso a paso. Las conferencias sobre el impacto humanitario de las armas nucleares (HINW), el Tratado de No Proliferación (TNP), Tratado Sobre la Prohibición de las Armas Nucleares (TPAN), Tratados de las Zonas Libres de Armas Nucleares (ZLANS); en relación con las tensiones internacionales entre los Estados que tienen armas nucleares, muestran elementos suficientes para determinar que perseguir el desarme inmediato es necesario para lograr un punto de avance con las políticas de paso a paso.

Este artículo está dividido en tres partes, la primera describe la carrera armamentista y los tratados internacionales. La segunda parte examina las tres conferencias sobre el impacto humanitario de las armas nucleares. La tercera parte analiza el TPAN y la última parte del trabajo explora las posibilidades de nuevos tratados.

² El enfoque "paso a paso" por lo general se refiere al desarme gradual, existen diferentes enfoques, políticas y estrategias de los Estados para su aplicación.

LA CARRERA ARMAMENTISTA Y LOS TRATADOS INTERNACIONALES

A inicios de la carrera armamentista nuclear se presentó un riesgo global para la humanidad y la vida. Las devastadoras consecuencias de la utilización de las armas nucleares en cualquier ubicación geográfica del mundo impactan de manera global a toda la humanidad. El impacto de una detonación nuclear en el epicentro y sus alrededores afecta de manera inmediata con consecuencias negativas a las vidas de las personas, al medio ambiente y a la salud de los organismos vivos.

La primera detonación de la carrera armamentista nuclear comienza con la primera prueba nuclear conocida como la prueba “Trinity”, realizada por los Estados Unidos en el desierto de Nuevo México el 16 de julio de 1945 (Wellerstein, 2015). “La fuerza de la explosión de la ojiva utilizada en la prueba Trinity fue de 20 kilotones” (Nystuen, 2014, p.6).

Cuadro 1: *Equivalencia de Kilotón y Megatón.*

1 Kilotón (kt)	Unidad de masa que equivale a 1000 toneladas de Trinitrotolueno (TNT)
1 Megatón (Mt)	1x10(6); 1000 kilotones; 1000000 de toneladas de TNT

Fuente: Glasstone, S. & Dolan, P. j. (1977). *The Effects of Nuclear Weapons*. United States Department of Defense and the Energy Research and Development Administration, third edition. Pp: 6.

Las armas nucleares utilizadas durante la Segunda Guerra Mundial fueron lanzadas sobre dos ciudades de Japón antes de que se cumpliera un mes de que se realizó la prueba “Trinity”. El 6 de agosto de 1945, la primera ojiva llamada *Little Boy* fue lanzada por vía aérea sobre la ciudad de Hiroshima y al tercer día después fue lanzada la ojiva llamada *Fat Man* en la ciudad de Nagasaki.

De acuerdo con un estudio elaborado por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Japón en el año 2013, las ojivas, detonadas en las ciudades de Hiroshima y Nagasaki contenían 16 y 21 kilotones generando un radio de afectación de dos millas. Las detonaciones mataron a más de 213 mil personas instantáneamente y, en un periodo de 5 meses, en Hiroshima murieron 140 mil y en Nagasaki 73 mil, entre las dos ciudades suman un total de 213 mil. El número de estimación³ muestra que había 270 mil residentes en Hiroshima y 240 mil en Nagasaki (Ministry of Foreign Affairs of Japan, 2013), lo que dejó un número considerable de *Hibakusha*.⁴

³ Otra estimación es la de Nystuen (2014) quien, basado en los datos históricos de la British Broadcasting Corporation (BBC), muestra que en la detonación de Hiroshima el número de personas que fallecieron de manera inmediata fue entre 60,000-80,000 con un devastador resultado final con la suma por los efectos de la radiación de 135,000 y en Nagasaki 40,000 personas fallecieron de manera instantánea con un resultado final calculado de 50,000, entre las dos ciudades son 185,000.

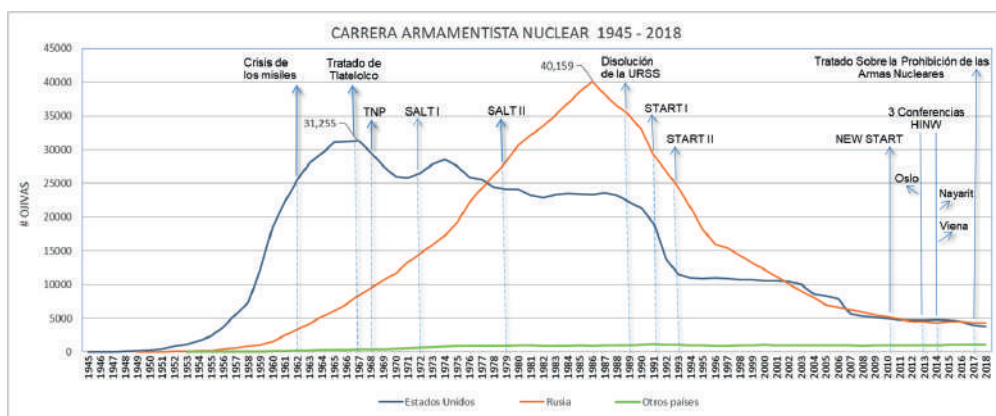
⁴ Hibakusha es un término japonés que se refiere por lo general a los sobrevivientes de Hiroshima y Nagasaki que sufrieron afectaciones de las armas (ojivas) nucleares.

Al finalizar la segunda guerra mundial, el 24 de octubre de 1945 se crea la Organización de las Naciones Unidas (ONU). El 24 de enero de 1946, la Asamblea General aprobó la primera resolución en la que se acordó la “creación de una comisión que se encargue de estudiar los problemas surgidos con motivos del descubrimiento de la energía atómica” (ONU Resolución 1, 1946). Parte del rol de la comisión era -y es todavía- hacer informes y recomendaciones para el Consejo de Seguridad. El punto 5 de la resolución respecto a las atribuciones de la comisión donde marca que se hará especialmente preposiciones específicas donde en el inciso b, busca la regulación de la energía atómica hasta donde sea necesario para garantizar el empleo únicamente para fines pacíficos. El inciso c) propone “eliminar los armamentos nacionales, las armas atómicas, así como todas las demás armas principales capaces de causar destrucción colectiva” (Naciones Unidas Resolución 1, 1946).

Estados Unidos en 1946 era el único Estado que había logrado desarrollar un programa de armas nucleares. Para el año 1949, la Unión Soviética logró consolidar su programa armamentista nuclear haciendo su primera detonación e incrementando el riesgo de su utilización durante la Guerra Fría. Posterior a la Unión Soviética siguieron las consolidaciones de los programas de armamento nuclear de Reino Unido en el año 1952; Francia en 1960; China en 1964. (Imrana Gull, 2000; p 90,91). Los anteriores países son los cinco Estados poseedores de armas nucleares que integran el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y que tienen el derecho de veto y que firmaron el Tratado Sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares (TNP) abierto a su firma en el año de 1968 y que, a efectos del tratado, reconoce que “un estado poseedor de armas nucleares es un Estado que ha fabricado y hecho explotar un arma nuclear u otro dispositivo nuclear explosivo antes del 1 de enero de 1967” (TNP, 1968, p. 5).

El TNP considera que las devastaciones de una guerra nuclear infringiría a la humanidad entera; el propósito del tratado es hacer lo posible por evitar el peligro de semejante guerra y de adoptar medidas para salvaguardar la seguridad de los pueblos. Así también en su noveno párrafo, declara su intención de lograr lo antes posible la cesación de la carrera armamentista nuclear y de emprender medidas eficaces encaminadas al desarme nuclear. El TNP a pesar de su intención de emprender medidas eficaces al desarme, el tratado ha sido insuficiente para detener la carrera armamentista nuclear, su principal debilidad es que no prohíbe las armas nucleares. Después de 1968 se sumaron otros cuatro Estados a la carrera armamentista nuclear, que están fuera de los lineamientos del tratado; fue India en 1974; Pakistán en 1998; Israel en los años setenta que no ha declarado tenerlas o no tenerlas; Corea del Norte en el 2006 (Thakur, 2006, p. 4403), este último hizo su primera prueba nuclear un año después de hacer su compromiso ante la Agencia Internacional de Energía Atómica de no hacer un programa armamentista nuclear, en total son nueve Estados que tienen armas nucleares (Siracusa, 2015, p. 105).

Gráfica 1: Carrera armamentista nuclear periodo 1945-2018.



Fuente: Elaboración propia con base de datos de Hans M. Kristensen y Robert S. Norris (2013). Global nuclear weapons inventories, 1945 – 2013, Bulletin of the Atomic Scientists y RECNA Nuclear Warheads Data Monitoring Team University 2013-2108.

La gráfica 1 presenta la carrera armamentista nuclear de 1945-2018. Es posible observar en la línea azul el comienzo de la carrera por Estados Unidos en 1945 y la línea roja el de la Unión Soviética en 1949. En los primeros años Estados Unidos llegó a su máximo número de ojivas 31255, mientras la Unión Soviética iba en su ascenso con sus ojivas. Esta situación incrementó las tensiones entre ambos Estados hegemónicos de la guerra fría. La primera tensión que estuvo muy cerca de una guerra nuclear fue la crisis de los misiles de 1962. La Unión Soviética mandó instalar ojivas a Cuba, Estados Unidos al enterarse por medio de fotografías obtenidas de sus aviones espías estableció un bloqueo naval contra las embarcaciones soviéticas. El bloqueo naval duró dos semanas mientras Washington y Moscú estaban en tensas negociaciones diplomáticas al borde de la guerra nuclear. Ambas potencias llegaron al acuerdo en donde la Unión Soviética retiró sus misiles con el compromiso de que Estados Unidos no invadiría a Cuba (Esther Barbé, 1983, p. 13).

Después de la crisis de los misiles, en América Latina surge el Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina y el Caribe (Tratado de Tlatelolco) en el año de 1967, primer tratado regional que prohíbe la fabricación, posesión y utilización de armas nucleares en América Latina. México propuso y lideró⁵ el Tratado de Tlatelolco⁶, que fue firmado por 33 países latinoamericanos junto con los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU.

⁵ El diplomático mexicano Alfonso García Robles, lideró el Tratado de Tlatelolco y en 1982 recibió el Premio Nobel de la Paz, primer Nobel de México por su trabajo y trayectoria sobre desarme en Naciones Unidas. La diplomática sueca Alva Myrdal, recibió el premio Nobel de la paz por las mismas causas (Instituto Matías Romero SRE, 2008).

⁶ El Tratado de Tlatelolco sirvió de ejemplo para otros cuatro instrumentos jurídicos regionales de Zonas Libres de Armas Nucleares (ZLAN); Rarotonga de 1985 en el Pacífico Sur; Bangkok de 1995 en el Sudeste Asiático; Pelindaba de 1996 en África; Semipalantinsk de 2006 en Asia Central y por último el territorio de Mongolia declarado como estado libre de armas nucleares en 2000 por medio de la resolución 55/33 S de la Asamblea General (OPANAL, 2017; Asamblea General de Naciones Unidas, 2000).

Un año después del Tratado de Tlatelolco, la mayor parte de la comunidad internacional celebró el TNP. En la década de los años 1970, comenzaron los acuerdos bilaterales entre la URSS y los Estados Unidos, los acuerdos sobre Limitación de Armas Estratégicas conocidos como SALT I (1972)⁷ y SALT II (1979). En el primer acuerdo, ambos lados acordaron no construir nuevos silos para misiles balísticos intercontinentales; no incrementar el tamaño de los silos existentes; y limitar el número de misiles balísticos desplegados en los submarinos (SLBM). En el segundo acuerdo, las potencias definieron que un Silo de Misil Balístico Intercontinental (ICBM) comprende el tubo de lanzamiento de los submarinos e incluye a los bombarderos.

En la gráfica 1 se puede observar como los Estados Unidos comenzó a descender el número de arsenales nucleares y la URSS hizo lo contrario porque los incrementó, llegando a un número mayor de ojivas de 40159. Posterior al año 1989, empiezan a descender el número de arsenales por la desintegración de la URSS y porque surgen nuevos tratados de Reducción de Armas Estratégicas⁸; Start I que fue firmado en el año 1991 entrando en operación en 1994, Start II firmado en 1993 y Start III en el 2010 este último conocido como New Start (Arms Control Today, 2002).

La gráfica 1 muestra el comportamiento de Estados Unidos en los años 2013 y 2014, este incrementa sus ojivas y en los años posteriores disminuye a comparación con Rusia, que sube poco en el 2015 y 2016, bajando en el 2017 y vuelve a subir en el 2018, lo que este último comportamiento deja a Rusia con 4,350 ojivas y a Estados Unidos con 3,800. Estos comportamientos de disminución se derivan en gran medida con el New Start que se encuentra vigente. La tendencia del resto de los países es que primero llegaron con un incremento consecutivo de 430 ojivas en 1967, posterior con altas y bajas hasta llegar a 1,017 en 1981, logrando un máximo de 1,180 en 1991 y no ha bajado menos de 1,000 ojivas desde el 2010 cerrando con 1,115 en el 2018.

LAS TRES CONFERENCIAS SOBRE EL IMPACTO HUMANITARIO DE LAS ARMAS NUCLEARES

Para el año 2013, a 67 años que inició la carrera armamentista nuclear, surgieron las Tres Conferencias Sobre el Impacto Humanitario de las Armas Nucleares (HINW; Humanitarian Impact of Nuclear Weapons) de Oslo-Noruega 2013, Nayarit-México en febrero 2014 y Viena- Austria en diciembre 2014. Las conferencias fueron realizadas

⁷ El Salt 1 limitó a los Estados Unidos con 1,054 ICBM Silos y 656 SLBM tubos de lanzamiento; la Unión Soviética se limitó con 1,607 ICBM Silos y 740 SLBM tubos de lanzamiento. El Salt II promovía reducir limitar a 2,250 vehículos de despliegue de ICBM (Arms Control Today, 2002; P 12-13).

⁸ Los tratados Start contribuyeron en la reducción del armamento que se ha reflejado de manera considerable en los últimos años. En la actualidad, de acuerdo con RECNA en su reporte anual 2016, existía un estimado de 15,350 ojivas nucleares incluyendo aquellas que estaban retiradas o destinadas para ser desmanteladas y en el año 2018 reportó 14,450 ojivas. La reducción de armamentos representa un avance porque reducen ciertos peligros y es un número de ojivas que corre menor riesgo de distribución en manos equivocadas como los grupos terroristas. La ironía de las reducciones es que las nuevas ojivas son de mayor tecnología y capacidad de destrucción donde solo una puede remplazar en capacidad de megatones a un conjunto de las fabricadas durante la guerra fría.

por las cancillerías de los países anfitriones y la participación de la comunidad internacional y diversos actores de la sociedad global; Estados, Academias, Organizaciones Internacionales Gubernamentales y No Gubernamentales que manifestaron su preocupación ante los riesgos asociados con las armas nucleares para la humanidad. Entre los riesgos asociados con las armas nucleares, son las consecuencias de una o múltiples detonaciones nucleares que tienen capacidad de provocar impactos en el medio ambiente, salud, orden social, desarrollo económico entre otros.

La conferencia de Oslo de 2013 fue la primera donde participaron 128 países y organismos de la sociedad civil, empezaron a plantear y analizar los efectos de las detonaciones nucleares, así como la capacidad de responder por parte de las diversas instituciones ante una detonación; analizaron los resultados del pasado en el uso y pruebas de las armas nucleares. Las conclusiones de la conferencia posicionaron que los efectos de una detonación nuclear no reconoce fronteras, lo que afectaría de diferentes formas a los Estados y sus poblaciones. En esta conferencia los Estados expresaron su interés para explorar a fondo las diferentes cuestiones y ampliar el discurso sobre el tema (ILPI Conference Report No.1, 2013). En la conferencia de Oslo, México anunció que sería el anfitrión de la segunda reunión para dar seguimiento e ir contestando las cuestiones planteadas.

La segunda conferencia HINW fue celebrada en Nayarit-México, conocida como la Conferencia de Nayarit, participaron 146 países, organizaciones internacionales y de la sociedad civil (Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, 2014, p.1), para ese entonces, la cifra global de armamento en el mes de febrero era de 17 mil ojivas. Los participantes del evento internacional argumentaron los efectos globales de corto, mediano y largo plazo como consecuencia de una detonación nuclear accidental o deliberada; así como las respuestas de los diferentes actores en las áreas de salud, medio ambiente, asistencia humanitaria, desarrollo económico, cambio climático y seguridad alimentaria (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2014).

Cuadro 2: Conclusiones claves de la Conferencia de Nayarit.

1. Los efectos de una detonación nuclear no están limitados por las fronteras nacionales.
2. Más allá de la inmediata mortalidad y destrucción causada por una detonación, el desarrollo social y económico se obstaculizarían y el medio ambiente sería dañado.
3. La reconstrucción de la infraestructura y regeneración de actividades económicas, comercio, comunicaciones, centros de salud y escuelas durarían varias décadas, causando daño social y político.
4. La exposición a la radiación puede resultar en corto o largo plazo con efectos negativos en cualquier órgano del ser humano y puede incrementar riesgos de cáncer y futuras patologías hereditarias.
5. En la actualidad el riesgo se incrementa del uso de las armas nucleares a consecuencia de la proliferación y la vulnerabilidad del comando nuclear y control de redes ante ciber ataques y del error humano, y el potencial acceso a las armas nucleares por parte de los actores no estatales; en particular los grupos terroristas.
6. Entre más Estados desplieguen más armas nucleares en altos niveles de preparación para para combate, el riesgo de accidentes, errores, desautorizaciones o intencional uso de las armas crece significativamente.

7. Es un hecho que ningún Estado u Organismo Internacional tiene la capacidad de dirigir o proveer en corto a largo plazo asistencia humanitaria y protección en caso de una explosión nuclear. No será posible establecer tales capacidades si se llegara intentar.

8. La modernización de las armas nucleares es absurda, su existencia es contraria a la humanidad.

9. Nayarit es el punto de no retorno en los esfuerzos internacionales hacia el desarme nuclear.

Fuente: Secretaría de Relaciones Exteriores, 2014.

De acuerdo al cuadro 2, la **conclusión 1** marca que una detonación nuclear no reconoce las fronteras, los efectos pasan sobre ellas con la destrucción inmediata, así también la radiación afectando a otros países y regiones del mundo en corto, mediano y largo plazo; sin duda alguna genera una afectación global en los distintos sectores que exploran las conferencias HINW. El Estado nuclear que utilice una ojiva contra otro Estado, no solo afectaría a su enemigo sino a otros Estados con los que se comparten fronteras, actividades comerciales, fauna, etcétera. También el Estado agresor se afectaría así mismo porque las consecuencias finalmente son en contra del desarrollo sustentable global.

En la **conclusión 2 y 3** las actividades productivas y de servicios públicos estarían obstaculizadas; por ejemplo, las agrícolas presentarían una escasez de alimentos y la falta de servicios públicos básicos provocaría un retroceso del progreso y de la civilización. La falta de centros de salud y las afectaciones en los órganos de los seres vivos como lo marca la **conclusión 4** reduciría la esperanza y calidad de vida. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los objetivos de desarrollo sostenible presentados por la ONU estarían obstaculizados.

Las **conclusiones 5 y 6** son muy particulares porque que los centros militares que resguardan las armas nucleares han presentado a lo largo de la historia una serie de negligencias. En el artículo de Bruce Blair quien era un oficial de un silo nuclear estadounidense explicó que por 20 años la clave de lanzamiento eran ocho 8 ceros. La clave, era incluida en los manuales de los soldados, argumentando que no hacía falta esperar la autorización del presidente de los Estados Unidos para hacer lanzamientos (Bruce Blair, 2004, p. 2).

Otras problemáticas son los sistemas informáticos de redes, que corren el riesgo de ser vulnerables ante la falta de actualización o tener una ciberseguridad limitada por parte de los Estados. El riesgo de una simple falla de sistema de cómputo en la detección de los radares puede poner en peligro a la humanidad, como sucedió en el pasado con el caso Petrov de 1983. Respecto el caso Petrov, un oficial soviético encargado de reportar las alertas de peligro para responder con un contra ataque nuclear, observó que cinco misiles de Estados Unidos se dirigían a la Unión Soviética y lo interpretó como una posible falsa alarma⁹ y no lo reportó, finalmente tuvo certeza en su interpretación (Alan F. Phillips, 2001, p. 143).

⁹ Las falsas alarmas pueden generar una guerra nuclear por accidente, Scott D. Sagan (2018) hace el análisis de la falsa alarma del Hawaii Emergency Management que detectó una amenaza en el 2018 de un misil balístico rumbo a Hawaii y fue descartada por los sofisticados sensores estadounidenses. Sagan hace la comparación de riesgo si el mismo tipo de falsa alarma de Hawaii sucediera en la ciudad Pyongyang de Corea del Norte, donde el Estado tiene una doctrina militar de primer uso de ataque nuclear, la incertidumbre existe porque no se sabe que parámetros utiliza el Estado que cuenta con radares de la era soviética que podrían generar un gran error.

La amenaza terrorista incrementó después de los ataques terroristas del 9/11. La Resolución 1540 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas fue aprobada en el 2004, donde se subraya que “la proliferación de armas nucleares, químicas y biológicas, así como sus vectores constituye una amenaza a la paz y la seguridad internacionales” (ONU Resolución 1540, 2004). La resolución trata la preocupación de la amenaza del terrorismo y los agentes no estatales en la fabricación y tráfico ilícito de todo lo relacionado con las armas de destrucción en masa. La resolución obliga a todos los Estados a adoptar y aplicar leyes eficaces. Después surgió la Resolución 60/288 de la Asamblea General del 2006, que incluye medidas para prevenir, combatir el terrorismo y fortalecer el sistema de las Naciones Unidas.

En la **conclusión 7**, los participantes de las conferencias de Oslo y Nayarit dejaron en claro que ninguna institución como cruz roja, servicios médicos internacionales- nacionales, cualquier tipo de organización de salud y de protección civil no tenían la capacidad para atender a la población ante una contingencia nuclear. Los participantes concluyeron que pasarían tiempos muy largos para poder atender las zonas del epicentro de la detonación.

De acuerdo a la **conclusión 8**, la modernización de los armamentos es irracional, aunque es significativa la reducción del número de los arsenales nucleares desde la guerra fría, pero la modernización del armamento existente y de reciente fabricación tiene proporcionalmente mayor capacidad de destrucción. La balanza entre la reducción y la modernización interpreta una ironía de lo que se ha buscado erradicar desde décadas con los tratados de desarme.

La oficina del congreso sobre presupuestos de los Estados Unidos (CBO) hizo una estimación de 1.2 trillones de dólares para el presupuesto de los años 2017-2046 de las fuerzas nucleares de los Estados Unidos. La estimación se distribuye en 800 billones para costos de operación y 400 billones en modernización (CBO, 2017). En el reporte global “Don’t Bank on The Bomb” (2017) identifica a 390 instituciones financieras en el mundo que invirtieron 498 billones de dólares en 27 empresas de producción, mantenimiento y modernización de armas nucleares desde el 2013. El reporte sostiene que los Estados que contratan empresas privadas para la industria de armamento nuclear son Estados Unidos, Reino Unido, Francia e India. El resto de los países como Rusia, China, Israel, Pakistán y Corea del Norte, hacen el mantenimiento y modernización por medio de sus agencias de gobierno.

La **conclusión 9** sobre el punto de no retorno en la Conferencia de Nayarit, México presentó a la comunidad internacional una estrategia optimista y firme hacia el desarme nuclear, refiriéndose que no habrá un retorno, sino continuar con la meta mediante el proceso diplomático, con el fin de eliminar las armas nucleares. El secretario de relaciones exteriores de México José Antonio Meade posicionó la importancia del tema sobre el problema que representan las armas nucleares (Secretaría de Relaciones Exteriores Prensa Nota 1, 2014).

La Tercera Conferencia HINW de Viena tuvo lugar en diciembre del 2014, ocho meses después de la Conferencia de Nayarit, lo que indica la preocupación y ur-

gencia para atender un problema de gran magnitud. En Viena participaron 158 Estados, Organismos Internacionales como Naciones Unidas, Comité Internacional de la Cruz Roja, diversos organismos de la sociedad civil y academias. Entre los mensajes sobre la importancia del desarme que se enviaron, uno fue por parte del Secretario General de las Naciones Unidas Ban Ki Moon y otro mensaje por el Papa Francisco (Federal Ministry for Europe Integration and Foreign Affairs Republic of Austria Report, 2015).

La conferencia de Viena¹⁰ en particular, participaron el mayor número de Estados que tienen armas nucleares, por primera vez se presentó Estados Unidos y Reino Unido, también estuvieron presentes India y Pakistán que conservan tensiones en sus fronteras, pero aun así estuvieron en las tres conferencias. Respecto el resto de los países con armamento nuclear, China e Israel participó la comunidad académica pero no sus gobiernos. Rusia, Francia y Corea del Norte no asistieron.

Cuadro 3: Conclusiones Clave de la Conferencia de Viena.

1. El impacto de una detonación no toma en cuenta las fronteras y puede tener consecuencias regionales y globales.
2. Las consecuencias de una detonación son catastróficas y más complejas de lo que comúnmente se entiende, pueden ser a gran escala y potencialmente irreversibles.
3. El uso y las pruebas de las armas nucleares han demostrado que devastan de inmediato, mediano y largo plazo. Las pruebas en varios lugares del mundo han dejado un legado de consecuencias en la salud y medio ambiente. La contaminación radioactiva de estas pruebas afecta a las mujeres y niños. Contamina suministros de alimento y continúan en la atmosfera hasta este día.
4. Mientras existan las armas nucleares, existe la posibilidad de una explosión. Aunque la probabilidad llegue a ser baja las consecuencias son catastróficas, el riesgo es inaceptable.
5. Se repite el punto- conclusión de Nayarit respecto el mantenimiento de altos niveles de alerta y persiste la amenaza terrorista.
6. Existen muchas circunstancias en que las armas nucleares pueden ser utilizadas en vista de los conflictos internacionales y tensiones que van en contra de las doctrinas de seguridad de los Estados Nucleares. Se tiene que reducir el papel de las armas nucleares en las doctrinas de seguridad. La limitación de las armas nucleares a la disuasión no elimina la posibilidad de su uso o de que ocurra un accidente. Lo único seguro para evitar una detonación es la eliminación total de las armas nucleares.
7. Se repite el punto de Nayarit. Es un hecho que ningún Estado u Organismo Internacional tiene la capacidad de dirigir o proveer en corto a largo plazo asistencia humanitaria y protección en caso de una explosión nuclear. No será posible establecer tales capacidades si se llegara intentar.
8. Viendo las armas nucleares desde distintos ángulos legales. No existe la norma legal universal para la prohibición, posesión, transferencia, producción y uso.

Fuente: Vienna Conference Report

¹⁰ De acuerdo con el Reporte de la Tercera Conferencia de Viena HINW (Vienna Conference Report and Summary of Findings of the Conference, 2014), el evento de Viena fue la continuidad de los temas que se abordaron en Oslo y Nayarit, que contribuyeron aclarar las consecuencias que plantean las armas nucleares, así como el reto de responder ante una explosión en áreas populares. También se enfatizó sobre las perspectivas de las normas internacionales y del impacto humanitario.

Las **conclusiones 1, 2, 5 y 7 de la Conferencia de Viena** son muy similares a las conclusiones que presenta la Conferencia de Nayarit. En la **conclusión 3** se pueden resaltar las consecuencias de los efectos en las detonaciones nucleares, además de los daños de Hiroshima y Nagasaki y los daños ocasionados en las pruebas nucleares de los Estados. De acuerdo con Dalhman (2010:pp.1) se han realizado más de dos mil pruebas nucleares en el mundo. La información más detallada son los datos de Arms Control Association, contando con la prueba nuclear de Corea del Norte del 3 de septiembre del 2017, se han realizado 2,056 pruebas.

En el caso de las Islas Marshall, un archipiélago entre Australia y Hawái con 1.225 islas del Océano Pacífico y con una población aproximada de 72 000 habitantes, las Naciones Unidas designaron un acuerdo de territorio de confianza de las Islas Marshall y parte de Micronesia bajo el control de los Estados Unidos. La milicia estadounidense realizó 67 pruebas nucleares en un periodo de 1946 a 1958 en los atolones de Enewetak y Bikini (I. Ahlgren, Seiji Yamadam y Allen Wong, 2014). La prueba nuclear más fuerte de acuerdo con Brown (2014) fue la de Castle Bravo en el año 1954 en el Atolón de Bikini¹¹. La prueba fue de 15 megatones, 1000 veces superior a la fuerza de la detonación de Hiroshima; causando un diámetro de impacto de 25 millas y una destrucción inmediata de tres islas, liberando partículas radioactivas en la zona. La población de los atolones no fue informada de que se realizaría una prueba nuclear y en la actualidad varias generaciones siguen padeciendo los efectos negativos en la salud y al medio ambiente, tales como el alto índice de cáncer, diabetes, defectos de nacimiento, infertilidad, así como otros efectos económicos como el alto desempleo.

También los militares de Reino Unido hicieron pruebas nucleares de la Bomba H en un periodo de 1957 a 1958 en la Isla Christmas en el norte de las Line Islands, las Islas Gilbert y Ellice. En su caso, Francia empezó sus pruebas en el desierto del Sahara, pero, por la victoria de los argelinos, el gobierno francés movió sus pruebas a los atolones de la Polinesia Francesa y explotó sus ojivas en la atmósfera en el periodo de 1966 a 1974 continuando con las pruebas subterráneas en 1986 (Firth, 1986, p. 204).

En el caso de la ciudad de Seméy conocida por su antiguo nombre de Semipalátsk localizada en Kazajistán, la Unión Soviética realizó en dicha ciudad al menos 456 pruebas nucleares, en el periodo de 1949 a 1989. Después de dos décadas, el sitio está cerrado, ya que es inviable su uso para habitación y actividades productivas (International Law and Policy Institute 2013). El reporte indica de acuerdo a la información de las autoridades de Kazajistán, alrededor de 1.5 millones de personas han sido afectadas, de las cuales 194 mil oficialmente están registradas como víctimas.

¹¹ De acuerdo con Sasha (2005) las razones de que el Atolón de Bikini se convirtió en el sitio ideal fueron por los efectos de contaminación generados por las primeras pruebas nucleares de Nuevo México y Nevada. También se suman las consecuencias registradas en Hiroshima y Nagasaki. El gobierno de Estados Unidos evaluó que no era conveniente hacer pruebas cerca de su territorio y la Comisión de Energía Atómica Estadounidense sugirió que la operación cuyo nombre en inglés Operation Crossroads Test debía ser programada en ultramar. Sasha (2005) basado en Weisgall 1994 comenta que dos oficiales de la Oficina Especial de Armas de la Naval de Estados Unidos hicieron la tarea de buscar un sitio ideal y lejano en el Pacífico para la realización de las pruebas nucleares, encontrando las islas Marshall con una estabilidad climática sin tormentas y poca población sobre todo el atolón de Bikini.

La mayoría de los afectados son hijos y nietos de los ciudadanos que fueron expuestos originalmente a los efectos de las pruebas, las consecuencias son defectos de nacimiento y la presencia de cáncer en un 30% más alto que en otras zonas del país.

En la actualidad, las pruebas de armas nucleares están vetadas por el Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares aprobado en 1996 en la Resolución 50/245 de la Asamblea General de la ONU. El preámbulo del tratado reconoce la cesación de todas las explosiones de ensayo de armas nucleares, de todas las demás explosiones y forma parte de un proceso sistemático destinado a conseguir el desarme nuclear (Comisión Preparatoria de la Organización del tratado de prohibición completa de los ensayos nucleares – CTBO - 1996, pp. 1-2). La desventaja del CTBO es que hasta el 2019 no cuenta con las ratificaciones suficientes para su entrada en vigor.

La **conclusión 4** refiere que el solo hecho de la existencia de las armas nucleares hace posible su utilización deliberada o accidental, como lo señala Scott Sagan (2003). La Oficina de Asuntos para el Desarme de Naciones Unidas comparte en su visión que se requiere la eliminación de las armas de destrucción masiva, con un énfasis en las armas nucleares, ya que la posesión incrementa el riesgo de su uso.

En la **conclusión 6**, el tema de la teoría de la disuasión nuclear es polémico, porque ha generado un debate sobre su efectividad en el control de la inseguridad de los países, ya que muestra un contraste con las posturas respecto a su poca efectividad y que está destinada al fracaso. Quackenbush (2011) argumentó que la teoría de la disuasión nuclear durante la guerra fría fue el enfoque central en el estudio de las relaciones internacionales. El objetivo de la teoría de la disuasión consiste en evitar la guerra por medio de la amenaza del uso de la fuerza (Mingst, 2007). Otra definición dice “La disuasión es una estrategia de uso de amenazas para influenciar los cálculos de la contra parte para prevenir una acción en donde los beneficios que espera serán menores acompañados de costos [...]” (Adamsky, 2013, p. 8). La teoría de la disuasión se basa en el comportamiento racional. Los resultados que se buscan deben ser convenientes, trata de evitar tomar una decisión irracional que vaya en contra de los intereses estatales. También en ese sentido, la amenaza debe ser lo suficiente severa y creíble para que el oponente no esté dispuesto afrontar el costo (Freund, 1987, p. 73).

MccGwire (2006, p. 780-783) en su análisis sobre si la disuasión¹² nuclear previene la paz; concluye que hay evidencia que la disuasión no previene la guerra, citando los ejemplos de que no se evitaron las guerras de Corea y de Vietnam. John Mueller (2018) argumenta que las armas nucleares probaron su ineficacia para evitar la guerra con los ejemplos de la invasión de Iraq a Kuwait, donde el dictador del país invasor se negaba dejar Kuwait, también menciona la guerra de Yom Kippur entre los países árabes contra Israel y el conflicto de las Malvinas entre Argentina y Reino Unido.

¹² La disuasión nuclear, comenta MccGwire (2006, p. 771), fue construida por Estados Unidos con el enfoque de prevenir una agresión soviética por medio de la amenaza. Después de los ataques sobre Hiroshima y Nagasaki, además de concluir la guerra con Japón, el mensaje fue claro para la Unión Soviética y el resto del mundo. Estados Unidos contaba con una ventaja militar sobre los demás países que inclinó la balanza de poder a su favor. La Unión Soviética aceleró su programa nuclear para no estar en desventaja y evitar ser desplazado de la competencia por el control en el sistema internacional.

La disuasión nuclear se volvió clave para ambos países dominantes durante el periodo bipolar, pues empezaron a incrementar sus arsenales nucleares con la lógica de tener mayor capacidad de ataque y respuesta, esto con el fin de disuadir uno del otro. A pesar que durante la guerra fría otros países consolidaron sus programas nucleares, las dos potencias tenían la mayor atención por sus números estratosféricos de arsenales. Existe un debate académico y estatal sobre la efectividad de la disuasión nuclear, donde el argumento es que las armas nucleares contribuyeron a que no existiera un enfrentamiento directo entre Estados Unidos y la URSS, pero tampoco evitó los conflictos satélites. La disuasión fue aplicada como estrategia de negociación para lograr que la contraparte cediera y maximizara el interés del que la aplicaba.

Los teóricos liberales que sostienen que la disuasión nuclear está destinada al fracaso y que la razón por la que no hubo una guerra nuclear en las últimas décadas del siglo XX fue por suerte.

La evidencia está en los accidentes con armas nucleares y las falsas alarmas, los cuales pudieron desencadenar una guerra nuclear de destrucción mutua asegurada. La postura teórica liberal de las Relaciones Internacionales posiciona que parte de que se evitó una catástrofe nuclear en el pasado fue por la activa diplomacia en los controles de armamentos y desarme que se han mencionado con anterioridad.

Henry Kissinger es uno de los principales teóricos realistas, profesor de Harvard y practicante de la disuasión nuclear, fue Consejero de seguridad nacional y Secretario de Estado de los Estados Unidos; Kissinger argumenta que cuando las armas nucleares comienzan a poseerlas otros países, el cálculo disuasivo se vuelve inestable y la disuasión reduce su confiabilidad, el ex Secretario de Estado sostiene que con la proliferación de las armas se incrementa la dificultad sobre distinguir quien aplica la disuasión (Kissinger, 2016;pp.166).

En el caso de la India y Pakistán, ambos aplican la disuasión nuclear, que en cualquier momento puede desencadenar un conflicto regional o incluso global por las consecuencias humanitarias implicadas. El caso de Corea del Norte que ha realizado constantes pruebas de misiles y seis pruebas nucleares ha generado tensión en los años pasados con los países de Corea del Sur, Japón y los Estados Unidos; suscitando una incertidumbre internacional, donde China y Rusia han tenido que votar a favor a las sanciones del Consejo de Seguridad contra Corea del Norte en el 2017. Otro caso es Israel y su disuasión hacia una serie de países en la región del Medio Oriente que no comparten las mismas ideologías políticas y religiosas. Por último, el caso de Irán que generó tensiones con su programa nuclear, provocando la preocupación de los países occidentales que lograron un consenso con el Acuerdo de Irán que duró un poco.

En la Conferencia de Viena participaron solo cuatro Estados que tienen armamento nuclear: Estados Unidos, Reino Unido, India y Pakistán (UNIDIR, 2016, p. 9). El análisis de las posturas de estos países durante la conferencia, mantuvieron la doctrina de disuasión por los temas de la inseguridad internacional, lo que se percibe como una muestra de lo difícil que pueden llegar hacer las negociaciones futuras para el desarme.

En los años posteriores de la tercera HINW 2014, Kristensen y Norris (2017) argumentan que India continuó modernizando su arsenal, se estima que sus cantidades de plutonio tienen capacidad de 150 a 200 armas nucleares, lo anterior muestra que desde el 2014 el avance para el desarme es nulo. Otro factor que los autores señalan es que la estrategia tradicional de India es la disuasión contra Pakistán, pero también empieza a visualizar a China en temas de seguridad en su región. Lo anterior es que a pesar que se han pronunciado en contra de las armas nucleares continúan impulsando el armamento y continua la desconfianza mutua porque en la declaración de India en la 73 Asamblea General de las Naciones Unidas del 2018, India hace referencia de los grupos terroristas que se encuentra dentro de Pakistán, generando una serie de acusaciones al gobierno de Pakistán y posicionando la disposición al diálogo. En la misma asamblea, Pakistán posicionó la disputa no resuelta en la frontera de Cachemira y argumentó que ha trabajado para combatir el terrorismo y el extremismo. Pakistán declaró que está dispuesto a dialogar con India en busca de la reducción de la carrera armamentista.

Después de cuatro años, India y Pakistán mantienen el mismo discurso sin avances significativos, incrementando el número de arsenales y modernización de sus armamentos, quedando lejos de pertenecer al TNP. El riesgo nuclear entre ambos países es alto ya que a pesar de que ambos poseen armas nucleares no ha sido impedimento para enfrentamientos militares en la frontera de Cachemira, amenazándose mutuamente con la utilización de las armas nucleares. Leghari y Moorthy (2017) argumentan que la disuasión nuclear no es suficiente porque India y Pakistán con posesión de armas nucleares se han enfrentado con sus milicias en cinco crisis y las soluciones de cese al fuego se han dado por vías diplomáticas de terceros países, con mediación en vez de la disuasión, la comunidad internacional y de manera principal Estados Unidos han contribuido a disminuir la tensión sin la participación diplomática de terceros. Los autores sostienen que ambas naciones en un conflicto optarían por atacarse con armas nucleares.

Las posturas de India y Pakistán al ser analizadas desde la perspectiva histórica y sus posturas presentadas en HINW Viena 2014 y en la Asamblea General de las Naciones Unidas del 2018 indican que la disuasión puede fallar, ya que ambas naciones se encuentran en una línea muy delgada entre la cooperación y conflicto por las disputas territoriales, la inseguridad ante el terrorismo, diferencias ideológicas, el incremento y modernización de sus arsenales nucleares.

La postura de los cuatro países en la Conferencia HINW de Viena y la ausencia de los gobiernos de China, Francia, Rusia y Corea del Norte mostraron señales claras que ni a corto ni a mediano plazo se van a desarmar, por lo que proporcionaron una visión de lo que serían las futuras negociaciones para la prohibición y eliminación del armamento nuclear. En ese sentido, en las negociaciones de la ONU del Tratado sobre la Prohibición de las Armas Nucleares del 2017 estuvieron ausentes.

La **Conclusión 8** es significativa porque en diciembre del 2014 no existía una norma internacional universal que prohibiera las armas nucleares, así como su posesión, transferencia, producción y su uso. Existía únicamente la primera norma inter-

nacional de carácter regional conocida como el Tratado de Tlatelolco, primer tratado que prohíbe las armas nucleares, así como su posesión, transferencia, producción y su uso en América Latina y el Caribe. El TNP declara en su preámbulo “Declarando su intención de lograr lo antes posible la cesación de la carrera de armamentos nucleares y emprender medidas eficaces encaminadas al desarme nuclear” también hace una importante referencia de la energía atómica para usos pacíficos. Aun así, con la existencia del TNP después surgieron cuatro estados con armamento nuclear.

La diplomática de la Misión Permanente de México ante la ONU, María Antonieta Jáquez (2012) menciona sobre el análisis del tratado que “No expresa, de manera literal, la obligación de deshacerse del armamento nuclear” hace mención que el TNP no tiene una obligación jurídica para eliminar el armamento ni tampoco una prohibición. Argumenta que el Tratado “legalizo la existencia y la posesión de armas nucleares para cinco países, e hizo ilegal su posesión para el resto” (Jáquez, 2012).

Para el funcionario de OPANAL, Jorge López (2015) en su análisis del artículo VI menciona que es impreciso porque no especifica obligaciones ni el tipo de medidas eficaces que se necesiten para el desarme y también comenta que el artículo “deja para un futuro indefinido la posibilidad de negociar el desarme nuclear” menciona que la prioridad del TNP es evitar que más países tengan las armas nucleares y no precisamente eliminarlas porque el desarme ha tenido menor atención que los usos pacíficos de la energía nuclear y la no proliferación por el régimen del TNP.

En la Conferencia HINW de Nayarit, el gobierno de México hizo la propuesta aceptada de no retroceder en las negociaciones para lograr el desarme. Después bajo ese mismo contexto, en la Conferencia HINW de Viena surgió la Austria Pledge o Promesa de Austria llamada también Promesa Humanitaria, en el párrafo 13 hace un llamado a los Estados partes del TNP para renovar su compromiso de manera urgente e implementar obligaciones bajo el artículo VI del TNP para identificar y perseguir medidas, con el enfoque y objetivo de lograr la prohibición y eliminación de las armas nucleares.

El artículo VI del tratado del NPT dice “Cada Parte en el Tratado se compromete a celebrar negociaciones de buena fe sobre medidas eficaces relativas a la cesación de la carrera de armamentos nucleares en fecha cercana y al desarme nuclear, y sobre un tratado de desarme general y completo bajo estricto y eficaz control internacional” (TNP, 1968, p.4).

Los cinco Estados poseedores de armas nucleares reconocidos en el TNP expresaron que es suficiente como tratado principal sobre armas nucleares en el escenario internacional. Aun así, el mismo tratado no impide futuros acuerdos e incluso el TNP deja en claro que se puede buscar un tratado universal. El artículo VI permite justificar las futuras negociaciones de tratados que contemplen los objetivos del artículo, hay que señalar, que el TNP es el tratado multilateral eje para los Estados miembros permanentes del Consejo de Seguridad.

Los esfuerzos de las tres Conferencias HINW dejaron en claro lograr la prohibición universal de las armas nucleares. Respecto la Promesa de Austria-Humanitaria, los países continuaron los esfuerzos para apoyarla hasta lograr la resolución 71/258 de la Asamblea General de la ONU en diciembre del 2016. La resolución impulsada por iniciativa de Austria, Brasil, Irlanda, México, Nigeria y Sudáfrica aprobó la Conferencia de la ONU para las Negociaciones de un Instrumento Jurídicamente Vinculante que Prohíba las Armas Nucleares y Conduzca a su Total Eliminación en el 2017 (López, 2017). Las negociaciones de los Estados en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York durante el periodo de marzo a julio, lograron elaborar y adoptar el Tratado sobre la Prohibición de las Armas Nucleares el 7 de julio del 2017 con 122 votos a favor, 1 en contra, 1 abstención.

TRATADO SOBRE LA PROHIBICIÓN DE LAS ARMAS NUCLEARES

El preámbulo del tratado de manera sintetizada aborda el reconocimiento de las consecuencias humanitarias y argumenta que eliminar los arsenales por completo es la única garantía para la seguridad global. Menciona la existencia del riesgo de una detonación de armas nucleares por accidente, error de cálculo o deliberada. El preámbulo señala que las consecuencias de las armas nucleares no pueden ser atendidas y trascienden las fronteras nacionales. El mundo es un bien público que responde a intereses nacionales como de seguridad colectiva.

El preámbulo menciona, que los participantes están conscientes de los sufrimientos y daños inaceptables causados a las víctimas (Hibakusha) de las armas nucleares y las personas afectadas por los ensayos nucleares. En ese sentido, hace reconocimiento del impacto desproporcionado de las actividades relacionadas con las armas nucleares en los pueblos indígenas... Reafirma la necesidad que todos los Estados cumplan con el derecho internacional aplicable, incluidos el derecho internacional humanitario y del derecho internacional de los derechos humanos.

La preocupación por la dependencia de las armas nucleares en los conceptos, doctrinas, políticas militares y de seguridad, despilfarro de recursos económicos y humanos en programas para la producción, el mantenimiento y la modernización de armas nucleares; posiciona el desarme general y complejo bajo un control internacional estricto y eficaz.

El preámbulo del Tratado sobre la Prohibición de las Armas Nucleares reafirma el Tratado sobre la No Proliferación Nuclear, lo reconoce como la piedra angular del régimen de desarme y no proliferación nuclear, el preámbulo no se contraponen al TNP tiene pues este tiene una función vital en la promoción de la paz y la seguridad internacional. El preámbulo reconoce el Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares, reafirma la convicción de las zonas libres de armas nucleares, la cual fortalece el régimen de no proliferación nuclear, y contribuye a la consecución del objetivo del desarme nuclear.

El Tratado sobre la Prohibición de las Armas Nucleares menciona el derecho inalienable de los Estados partes en el desarrollo de la energía nuclear con fines pacíficos. Reconoce la importancia de la educación para la paz y el desarme. Destaca la importancia de la conciencia pública para promover los principios de la humanidad en la búsqueda de la eliminación total de las armas nucleares y reconoce los esfuerzos por las Naciones Unidas, Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, organizaciones internacionales y regionales, líderes religiosos, parlamentarios, académicos y los Hibakusha.

El artículo 1 sobre prohibiciones deja en claro que cada Estado parte se compromete a nunca, y bajo ninguna circunstancia, desarrollar, ensayar, producir, fabricar, adquirir, poseer o almacenar armas nucleares u otros dispositivos explosivos nucleares. El inciso d) establece que se prohíbe el uso o amenaza con armas nucleares u otros dispositivos explosivos nucleares; aquí se puede observar desde la perspectiva normativa un contrapeso a las doctrinas de disuasión de los Estados. El artículo 4 ofrece a los Estados un proceso de eliminación total de las armas nucleares.

El artículo 5 hace referencia a la aplicación en el plano nacional sobre que cada Estado parte adoptara las medidas legales, administrativas y de otra índole que vayan ad hoc con el Tratado.

El artículo 6 atañe la asistencia a las víctimas y restauración del medio ambiente, trata de que “cada Estado parte deberá, con respecto a las personas bajo su jurisdicción afectadas por el uso o el ensayo de armas nucleares, de conformidad con el derecho internacional humanitario y de los derechos humanos aplicable [...]” esto con el objetivo de proporcionar adecuadamente asistencia incluyendo la atención médica, rehabilitación y apoyo psicológico, además de proveer los medios para su inclusión social y económica. También este artículo se refirió a que cada Estado parte adoptará, con respecto las zonas bajo su jurisdicción o control contaminadas como consecuencia de actividades relaciones con el ensayo o uso de las armas nucleares u otros dispositivos explosivos nucleares, las medidas necesarias y adecuadas para la restauración del medio ambiente de las zonas contaminadas.

El artículo 18 sobre la relación con otros acuerdos “El presente Tratado se aplicará sin perjuicio de las obligaciones contraídas por los Estados partes respecto de acuerdos internacionales vigentes en los que sean partes, cuando esas obligaciones sean compatibles con el Tratado.” Este artículo fue modificado al igual que otros en las negociaciones, en los primeros borradores (*drafts*) aparecía como el artículo 19, pero los Estados decidieron eliminar otro artículo y el 19 paso a ser el 18. El artículo 18 antes de ser modificado aparecía como el 19 de la siguiente manera; “El presente Tratado se aplicará sin perjuicio de las obligaciones contraídas por los Estados partes respecto de acuerdos internacionales vigentes y futuros en los que sean partes, cuando esas obligaciones sean compatibles con el Tratado”.

Como se puede observar se eliminó “futuros” refiriéndose a los futuros acuerdos, pero el tratado de prohibición basado en los acuerdos vigentes como el TNP permite esos futuros acuerdos. Una de las motivaciones de borrar la palabra futuros

es que el objetivo del tratado sobre la prohibición de armas nucleares fuera suficiente para lograr eliminar los arsenales, pero definitivamente se van a requerir futuros acuerdos y tratados para controlar y disminuir los arsenales.

Las armas nucleares a comparación de las armas biológicas y químicas faltaban en prohibirse en un instrumento jurídico internacional. Los tres tipos de armamentos pertenecen a la categoría de las armas de destrucción masiva. Las armas biológicas fueron prohibidas por la Convención de Armas Biológicas (CAB)¹³, un tratado creado en 1972 y ratificado en 1975. La Convención sobre las Armas Químicas, consiste en un tratado internacional que prohíbe el desarrollo, la producción, el almacenamiento, la transferencia y el empleo de las armas. Esta convención entró en vigor en 1997 y le otorgó a la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (OPAQ) la misión de verificar y eliminar todo tipo de armamento.

Las convenciones sobre armas biológicas y químicas tuvieron diferentes factores en el momento de su creación en comparación con el TPAN. El último tratado respecto las armas nucleares se abrió a su firma a partir del 20 de septiembre del 2017, a diferencia de los inicios de la CAB, no tiene apoyo de los países poseedores de armas nucleares. La CAB tuvo impulso por Estados Unidos para concluir los ofensivos programas de armas biológicas (Fidler y Gostin, 2008). La Unión Soviética también fue Estado firmante de la CAB y como Federación Rusa en el caso del TPAN aún no. El nivel en que participen Estados Unidos y Rusia en el control de armamentos y desarme, es fundamental para causar un efecto domino entre sus aliados. El TPAN tiene el reto, a largo plazo, de que ambos Estados poseedores lo firmen y ratifiquen; estos Estados que poseen la mayor cantidad de arsenales son los que determinan en gran medida los avances en el desarme.

Las convenciones de armas químicas¹⁴ y biológicas¹⁵ que tienen un número considerable de Estados partes, incluyendo potencias nucleares, han sido vulnerables para la violación del derecho internacional. El TPAN que aún no logra tener el apoyo de los Estados poseedores, tiene una vulnerabilidad que incluso desde la perspectiva legal.

¹³ La Convención de Armas Biológicas (CAB) o Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción y el Almacenamiento de Armas Bacteriológicas (biológicas) y Toxínicas y sobre su Destrucción.

¹⁴ La población civil de Siria que incluye mujeres y niños, fue atacada con armas químicas en los años 2013 y 2017. El Departamento de Estado de Estados Unidos confirmó que el responsable del ataque fue el gobierno de Siria (BBC, 2013 nota 2). Los inspectores de la ONU llegaron a la conclusión que se utilizó gas sarín. En el año 2013, argumentaron que el gobierno de Siria tenía arsenales químicos. El estado de Siria cooperó con entregar sus arsenales químicos a la OPAQ para que estos fueran eliminados y no tener una intervención directa por parte de Estados Unidos (BBC, 2013 nota1). La OPAQ recibió el premio Nobel de la Paz en el año 2013 por su labor de inspección y destrucción de las armas químicas de Siria. A pesar de las prohibiciones, se volvieron a utilizar armas químicas en Siria en el 2017. El comité noruego le otorgó el premio nobel por la paz 2017 a la Campaña Internacional para la Abolición de las Armas Nucleares (ICAN) por su labor en la promoción de las consecuencias humanitarias de las armas nucleares y apoyar la promoción de las negociaciones del TPAN elaboradas por la ONU (Nobel Prize 2017).

¹⁵ La CAB también ha presentado grandes retos desde su creación, Fidler y Gostin (2008) argumentan que entró en crisis en la década de 1990 debido a que se identificaron los programas biológicos de la Unión Soviética e Iraq. Otro de los retos, han sido establecer mecanismos y controles de verificación de los programas estatales en materia de las ciencias biológicas y biotecnológicas.

Scott Sagan y Benjamin A. Valentino presentan un análisis crítico del Tratado sobre la Prohibición de las Armas Nucleares, argumentaron que el Tratado no hace a las armas nucleares ilegales ante el derecho internacional porque cada Estado que no sea parte no está vinculado a los términos. Los mismos autores comentan que Estados Unidos en los recientes años ha estado acercándose a una alineación de la doctrina nuclear con el derecho internacional, orientación de que los Estados Unidos no tendrá objetivos de ataque con armas nucleares intencionalmente contra las poblaciones civiles u objetos civiles. En ese mismo sentido, todos los planes deben ser consistentes con los principios fundamentales del derecho del conflicto armado, incluyendo los principios de distinción y proporcionalidad. Los autores posicionan que el debate ha comenzado en los Estados Unidos sobre cuál es la mejor manera para asegurar que las fuerzas armadas implementen estas direcciones. Posicionan que el movimiento sobre el impacto humanitario podría haberse enfocado en presionar otros Estados para adoptar restricciones similares en “targeting policies” señalan si la posesión está prohibida, las discusiones sobre la ética y la legalidad de la doctrina de uso nuclear ya no son posibles.

Sagan y Valentino (2017) argumentan que se perdieron oportunidades que fueron ignoradas en el TPAN en donde se podían reducir los riesgos de las armas nucleares esto, respecto la necesidad de que la mayoría de los Estados Nucleares no tienen tecnologías seguras, protocolos de seguridad adecuados, ni protección al medio ambiente de acuerdo al estándar estadounidense. Una de las diferentes posturas que sostienen un grupo de académicos es que la prohibición puede obstaculizar la gradual política de paso a paso en vez de fortalecerla, otros comentan que es una situación interesante pero incierta. Puede ser buena para posicionar el tema, pero un sector de la academia estadounidense argumenta que fue mucho esfuerzo para dejar a un lado temas prioritarios en la agenda sobre controles de armamento.

El Embajador de México Jorge Lomónaco¹⁶ (2017), durante el proceso de negociación del TPAN, comenta que diplomáticos de Estados Unidos y de Reino Unido argumentaban que la prohibición de armas nucleares generaría una sensibilidad de sus sociedades abiertas y presión de la opinión pública para desarmarse colocando en desventaja ante otros países que tienen armas nucleares con sociedades menos abiertas a la democracia. En el análisis de lo anterior, los Estados con armamento nuclear menos democráticos dictatoriales o controladores de la opinión pública tendrían mayor ventaja militar porque su población no exigiría desarmarse o no sería considerada en comparación de los sistemas políticos democráticos.

El Tratado Sobre la Prohibición de las Armas Nucleares ha sido firmado por 69 países y ratificado por 19 países en el periodo del 20 de septiembre del 2017 al 31 de

¹⁶ Otra perspectiva de Jorge Lomónaco (2017) sobre el cuestionamiento del porqué la agresiva oposición de los poseedores al inicio de las negociaciones, aporta la posible explicación sobre la relación de las armas nucleares con poder y prestigio con el que cuentan los miembros del consejo de seguridad, lo que para estos países deshacerse de sus arsenales podría desaparecer ese prestigio y aparecer una percepción de debilidad y una falta de justificación de su membresía permanente en el Consejo de Seguridad o del poder del veto. “Se ha acabado con el mito de que no es posible avanzar en desarme nuclear sin la aquiescencia y participación de los poseedores de armas nucleares, lo que implica un cambio significativo del statu quo” (Lomónaco, 2017).

octubre del 2018, es un número considerable para alcanzar en corto o mediano plazo las 50 ratificaciones para que entre en vigor.

Analizando los países que han firmado y ratificado el tratado, se muestra que la mayoría de las firmas vienen de los continentes de América con 22 y África 21, seguido por Asia 12, Oceanía 8 y un mínimo de Europa. Tiene sentido el número de firmas de las regiones que pertenecen a las ZLAN a comparación de Europa con 5 porque que no existe un instrumento ZLAN y que la mayoría de los países pertenecen a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) con aliados poseedores de armas nucleares. Otro dato que se observa es que un número considerable de los Estados firmantes (40.67%) son islas - atolones que pertenecen a diferentes continentes, por un lado, se puede identificar la preocupación y afectaciones derivadas de las pruebas nucleares en el mar. La participación de los Estados cuyos territorios son islas contribuye en número para que pueda entrar en vigor el tratado; también, por otro lado, se puede visualizar un bajo nivel, en términos de poder en el sistema internacional, pero en cooperación logran forjar un poder que hace realidad los tratados internacionales.

En general el conjunto de estos territorios, generan un avance fundamental en el mensaje para hacer consciencia sobre el tema a otros países. En la región del medio oriente, Palestina que es un Estado observador de la ONU ratificó el tratado manteniendo su argumento en la adopción del tratado, sobre que no pueden justificarse los estados que tienen armas nucleares porque las armas son una amenaza y que existe una necesidad urgente de crear una zona libre de armas nucleares en medio oriente (UN PRESS). La postura Palestina tiene sentido al ser Estado vecino de Israel, país con el que enfrenta tensiones históricas de seguridad.

REFLEXIONES FINALES

Los tratados bilaterales y multilaterales sobre desarme, control y no proliferación nuclear, contribuyeron en mantener una estabilidad en la seguridad internacional. El comportamiento numérico de los arsenales descendió de manera significativa en la carrera armamentista nuclear. Sin embargo, los acuerdos no evitaron el total de nueve programas estatales de armas nucleares con mayor capacidad tecnológica destructiva.

Las conferencias HINW lograron mostrar al mundo de una manera científica e integral, la vulnerabilidad que enfrenta la humanidad ante las detonaciones nucleares, evidenciar la falta de capacidad y control de los Estados e instituciones para poder responder a las amenazas y consecuencias sobre impacto humanitario de las armas nucleares. Sin duda alguna, las conferencias aceleraron el proceso de creación y adopción del Tratado Sobre la Prohibición de las Armas Nucleares, y ayudaron a replantear el tema para la seguridad y el derecho internacional en materia de tratados internacionales para el desarme nuclear.

Las Conferencias HINW fueron prueba de que los Estados, Organismos Internacionales, así como los diferentes actores no estatales de la sociedad civil y académica, pueden trabajar en conjunto para lograr acuerdos internacionales. En ese sentido, deben de continuar trabajando en conjunto para la paz; elaborando soluciones en las regiones que presentan tensiones o conflictos geopolíticos, con el fin de que se proporcione las condiciones necesarias para un desarme que no provoque vulnerabilidad de los Estados.

El debate de los Estados entre las posturas sobre desarme inmediato y el proceso gradual de paso a paso, muestra que los Estados poseedores no tienen proyectado el total desarme nuclear a corto ni mediano plazo por temas de seguridad nacional, amenazas externas a la seguridad internacional e intereses geopolíticos. En ese sentido, la diplomacia bilateral y multilateral requiere de futuros instrumentos jurídicos que consideren elementos de ambas posturas para lograr avances en negociación sobre desarme, control de armamento y no proliferación. Los futuros acuerdos deben mantener la estabilidad en la seguridad internacional y la tendencia hacia el desarme.

El TPAN y el TNP son fundamentales para la seguridad internacional pero aun presentan retos por atender. El TNP de 1968 muestra debilidades, pero también oportunidades para tener nuevos ajustes jurídicos y enmiendas que vayan en función de las necesidades de la seguridad internacional y las consideraciones humanitarias del siglo XXI. El TPAN como instrumento jurídico aporta de manera significativa prohibir las armas nucleares, también contribuye a deslegitimizar la disuasión nuclear y hacer consciencia en la comunidad global.

REFERENCIAS

1. Adamsky, D. (2013). *The 1982 Nuclear Crisis – Lessons for Deterrence Theory and Practice*. Journal of Strategic Studies, 36:1, pp. 4-41.
2. Ahlgren, I. et al. (2014). *Rising Oceans, Climate Change, Food Aid, and Human Rights in the Marshall Islands*. Source Health and Human Rights, Vol. 16, No. 1, Climate Justice and the Right to Health (June 2014), pp. 69-80. Published by The President and Fellows Of Harvard College on behalf of Harvard School of Public Health/ Francois-Xavier Bagnoud Center of Health and Human Rights
3. Arms Control Association. *The Nuclear Testing Tally*. (2017) Recuperado de <https://www.armscontrol.org/factsheets/nucleartesttally>
4. Arms Control Association, (June 2002). *U.S-Soviet/ Russian Nuclear Arms Control*. Arms Control Today. Vol. 32, No. 5 pp. 12-13. Recuperado de <https://www.armscontrol.org/act/2002-06/us-sovietrussian-nuclear-arms-control>

5. Asamblea General Naciones Unidas. *Resolución 60/288 aprobada por la Asamblea General 8 de septiembre de 2006. Estrategia Global de Naciones Unidas contra el terrorismo*. Recuperado de <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/60/288>. oficina
6. Barbé, E. (primavera de 1983). *La crisis de los misiles de Cuba veinte años después*. *Afers Internacionals*, (No.1), pp. 5-18. CIDOB. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/40585180>
7. Blair, B. (mayo de 2004). Keeping presidents in the nuclear dark: The SIOP Option that wasn't. *The Defense Monitor*. Center for Defense Information. (Vol. 33, No. 2), pp. 2. Recuperado de: https://www.globalzero.org/wp-content/uploads/2019/03/BB_Keeping-Presidents-in-the-Nuclear-Dark-Episode-2-The-SIOP-Option-that-Wasnt_April-May-02.17.2004.pdf
8. British Broadcasting Corporation (BBC) (2013). BBC Mundo. El plan para destruir las armas químicas de Siria. Recuperado en http://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/11/131115_internacional_siria_plan_destruccion_armas_quimicas_lav
9. British Broadcasting Corporation (BBC) (2013). BBC Mundo Siria: es clara la evidencia sobre quién uso armas químicas. Recuperado de http://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/08/130830_siria_eeuu_reino_unido_evidencia_ataque_quimico_men
10. British Broadcasting Corporation (BBC) (2014). WW2 People War Fact File Hiroshima and Nagasaki. Recuperado de <https://www.bbc.co.uk/history/ww2peopleswar/timeline/factfiles/nonflash/a6652262.shtml>
11. Brown, A. (marzo de 2014). *No Promised Land: The Shared Legacy of the Castle Bravo Nuclear Test*. *Arms Control Today* (Vol. 44, No. 2), pp. 40-44. Recuperado de [Http://www.jstor.org/stable/24336150](http://www.jstor.org/stable/24336150)
12. Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques (2014). Nota de coyuntura. La segunda conferencia mundial sobre el impacto humanitario de las armas nucleares. Nayarit, México: Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques. Recuperado de <https://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/18FEB2014NOTACOYUNTURA.pdf>
13. Congress of the United States Congressional Budget Office (2017). Approaches for Managing the Costs of U.S. Nuclear Forces, 2017-2046. United States of America: Congress of the United States Congressional Budget Office. Recuperado el 29 de octubre del 2017 de <https://www.cbo.gov/system/files/115th-congress-2017-2018/reports/53211-nuclearforces.pdf>
14. Dahlman, O. *et al.* (2009). *Nuclear Test Ban Converting Political Visions to Reality*. The Netherlands. Springer Netherlands.
15. Davis, J. (2005). *Representing Place: Deserted Isles and the Reproduction of Bikini Atoll*. *Annals of the Association of American Geographers*, (Vol. 95, No. 3), pp. 607-625. Published: Taylor and Francis, Ltd. On Behalf of the Association of American Geographers.

16. Leghari, F. y Moorthy, R.M. (2017). Nuclear Deterrence or Diplomacy: Managing the India-Pakistan Crises. *Journal of Social Sciences and Humanities*. Faculty of Social Sciences and Humanities Universiti Kebangsaan Malaysia (Vol. 12, No. 3). Recuperado de <https://ejournal.ukm.my/ebangi/article/view/22418>
17. Federal Ministry for Europe, Integration and Foreign Affairs Republic of Austria. (2015). *Vienna Conference on The Humanitarian Impact of Nuclear Weapons Conference*. Austria, 8-9 december 2014 Report. Federal Ministry for Europe, Integration and Foreign Affairs.
18. Federal Ministry Republic of Austria (2014). Vienna Conference on the Humanitarian Impact of Nuclear Weapons Report and Summary of Findings of the Conference presented under the sole responsibility of Austria. Austria 8-9 december 2014. Recuperado de: https://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/Zentrale/Aussenpolitik/Abruestung/HINW14/HINW14_Chair_s_Summary.pdf
19. Fidler, D. y Gostin, G. (2008). Biosecurity in the global age. Biological Weapons. Public Health, and the Rule of Law. United States of America: Standford University Press.
20. Firth, S. (octubre de 1986). *The Nuclear Issue in The Pacific Islands*. The Journal of Pacific History, (Vol. 21, No.4), Contemporary Issues Part 2, pp. 202-216.
21. Freund, N. y Lowenhard P. (1987). *Nuclear deterrence: The rationality of the irrational*. Professors World Peace Academy. International Journal on World Peace (Vol. 4, No. 3) (1987), pp. 73-85.
22. General Assembly of the United Nations, 73 session Statement of India 2018. New York, United States of America, 29 de septiembre de 2018. Recuperado de https://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/73/in_en.pdf
23. General Assembly of the United Nations, 73 session Statement of Pakistan 2018. New York, United States of America, 29 de septiembre de 2018. Recuperado de https://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/73/pk_en.pdf
24. Glasstone, S. y Dolan, P. (1977). *The Effects of Nuclear Weapons*. United States Department of Defense and the Energy Research and Development Administration, third edition, pp.6.
25. Gull, I. (2000). *History of Nuclear non – Proliferation*. Pakistan Horizon, Pakistan Institute of International Affairs (Vol. 53, No. 2/3), pp. 89-96. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/41393961>
26. Instituto Matías Romero Secretaría de Relaciones Exteriores. (2008). El Tratado de Tlatelolco, Memoria de su Cuarenta Aniversario. México: Secretaría de Relaciones Exteriores.

27. International Campaign to Abolish nuclear Weapons (ICAN), Peace Are you in? (PAX) (2016). Don't Bank On The Bomb A Global Report on the Financing of Nuclear Weapons Producers. PAX-ICAN. Recuperad de https://www.dontbankonthebomb.com/wp-content/uploads/2016/12/2016_Report_final.pdf
28. Jáquez, M. (2012). La deslegitimación de las armas, el desarme y la protección de la seguridad humana. *Revista Mexicana de Política Exterior*. (95), pp. 9-36.
29. Kaplan, F. (27 de septiembre de 2010). *No More Nukes*. *Time* (Vol. 176, No. 13), pp. 24-27
30. Kissinger, H. (2016). Orden mundial Reflexiones sobre el carácter de las naciones y el curso de la historia. PRHGE
31. Kristensen, H. y Norris, R. (2013) Global nuclear weapons inventories, 1945 – 2013, *Bulletin of the Atomic Scientists*, (69;5), pp. 75-81
32. Lomonaco, J. (mayo-agosto de 2017). Hacia la prohibición de las armas nucleares. *Revista Mexicana de Política Exterior*, 110, pp. 79-95.
33. López, J. (2015). “Los acuerdos de no proliferación de armas nucleares en el Medio Oriente. *Foreign Affairs Latinoamérica*, (Vol. 15: Núm. 4), pp. 104-111.
34. López, J. (2017). Un hito en el camino hacia el desarme nuclear. La adopción de la resolución 71/258 de la Asamblea General. *Foreign Affairs Latinoamérica*. Recuperado de <http://revistafal.com/un-hito-en-el-camino-hacia-el-desarme-nuclear/>
35. MccGwire, M. (2006). *Nuclear Deterrence*. Wiley on behalf of the Royal Institute of International Affairs. *International Affairs*. (Vol. 82, No. 4), pp. 771-784.
36. Mingst, K. (2007). *Fundamentos a las Relaciones Internacionales*. CIDE.
37. Mueller, J. (01 de noviembre de 2018). Nuclear Weapons Don't Matter. *Revista Foreign Affairs* (5), pp. 10-15.
38. Naciones Unidas (ONU) (1968). *Tratado Sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares*. Recuperado en <https://www.un.org/disarmament/wmd/nuclear/npt/text/>
39. New Strategic Arms Reduction Treaty New Start (2010). U.S Department of State. Recuperado de <https://www.state.gov/t/avc/newstart/c44126.htm>
40. Nystuen, G. *et al.* (2014). *Nuclear Weapons Under International Law*. United Kingdom: Cambridge.
41. Oficina de Asuntos para el Desarme de Naciones (UNODA) (2017). *Visión UNODA*. Recuperado de <http://www.un.org/disarmament/vision/>

42. Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons (OPCW) (2005). Chemical Weapons Convention. United States of America: Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons. Recuperado de <https://www.opcw.org/chemical-weapons-convention>
43. Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina y el Caribe (OPANAL) (s.f). Mongolia Status Zonas Libres de Armas Nucleares. Recuperado de <http://www.opanal.org/zonas-libres-de-armas-nucleares-zlan/>
44. Organización de las Naciones Unidas Noticias (ONU) (2013). Los inspectores de la ONU confirman el uso de armas químicas en Siria. Organización de las Naciones Unidas. Recuperado de <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=27443#.WfOby4i1s1k>
45. Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2013), Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (OPAQ). El Premio Nobel de la Paz 2013. Recuperado de <http://www.un.org/es/sections/nobel-peace-prize/organisation-prohibition-chemical-weapons-opcw/index.html>
46. Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2017). Tratado Sobre la Prohibición de las Armas Nucleares Asamblea General ONU. Nueva York: Organización de las naciones unidas. Recuperado de <http://undocs.org/A/CONF.229/2017/8> PAG 20
47. Phillips, A. (noviembre de 2001). *FORGOTTEN DANGERS OF THE COLD WAR: NUCLEAR ACCIDENTS AND NUCLEAR WINTER*. Peace Research, Canadian Mennonite University. (Vol. 33, No. 2), pp. 129-144. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/23608081>
48. Quackenbush, S. (abril de 2011). *Deterrence Theory: where do we stand?* Review of International Studies, Cambridge University Press (Vol. 37, No. 2), pp. 741-762.
49. Research Center for Nuclear Weapons Abolition (RECNA) (2016). *They exist so they can be used; the world's Nuclear Warheads Count*. Nagasaki University. Japan: Research Center for Nuclear Weapons Abolition. Recuperado de <https://www.recna.nagasaki-u.ac.jp/recna/en-nwdata/worlds-nuclear-warheads-count>
50. Research Center for Nuclear Weapons Abolition (RECNA) (s.f). *Worlds Nuclear Warheads Count* Nagasaki University. Japan: Research Center for Nuclear Weapons Abolition Recuperado de <http://www.recna.nagasaki-u.ac.jp/recna/en-nuclear/worlds-nuclear-warheads-count>
51. Resolución 1540 (2004) S/ res /1540 (2004) Aprobada por el Consejo de Seguridad de la Organización de las naciones unidas (ONU) en su 4956 sesión, celebrada el 28 de abril de 2014. Recuperado de [http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1540%20\(2004\)&referer=/english/&Lang=S](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1540%20(2004)&referer=/english/&Lang=S)

52. Resolución aprobada por la Asamblea General 2002. 57/67. *La seguridad internacional y la condición de Estado libre de armas nucleares de Mongolia*. Recuperada de <https://undocs.org/sp/A/RES/57/67>

53. Resolución 60/288 Estrategia global de las Naciones Unidas contra el terrorismo Asamblea General ONU (2006) A/RES/60/28. Celebrada el 20 de septiembre de 2006. Recuperado de <http://undocs.org/es/A/RES/60/288>

54. Resolución 1 aprobada por la Asamblea General (1946). A/RES/1 Resoluciones aprobadas de acuerdo al primer comité. Recuperado el 5 de marzo del 2020 en [https://undocs.org/es/A/RES/1\(I\)](https://undocs.org/es/A/RES/1(I))

55. *Resolución por la que se establece la Comisión Preparatoria de la Organización del Tratado de prohibición completa de los ensayos nucleares*. Comisión Preparatoria de la Organización del tratado de prohibición completa de los ensayos nucleares. Nueva York, Estados Unidos de América, 19 de noviembre de 1996. Recuperado de https://www.ctbto.org/fileadmin/user_upload/legal/prepcom_resolution_Spanish.pdf

56. *Resolutions Adopte on The Reports of the First Committe*. General Assembly United Nations. (1946). VIII. Recuperado de www.un.org/documents/ga/res/1/ares1.htm.

57. Sagan, L. *et al.* (Julio 16 de 2017). The nuclear weapons ban treaty opportunities lost. Bulletin of The Atomic Scientists. Recuperado de <https://thebulletin.org/2017/07/the-nuclear-weapons-ban-treaty-opportunities-lost/>

58. Sagan S. (noviembre-diciembre de 2018). Armed and Dangerous When Dictators Get the Bomb. Foreign Affairs. November-December 2018. Vol 97. Num 6.

59. Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) (2014). *Comunicado de prensa: México propone una estrategia hacia el desarme nuclear*. Recuperado de <http://www.gob.mx/sre/prensa/mexico-propone-una-estrategia-hacia-el-desarme-nuclear-10889>.

60. Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) 2014. *El Canciller José Antonio Meade inaugura la segunda Conferencia Internacional sobre el Impacto Humanitario de las Armas Nucleares*. Nota de prensa SRE. Recuperado en 19 de febrero del 2017 en <http://www.gob.mx/sre/prensa/el-canciller-jose-antonio-meade-inaugura-la-segunda-conferencia-internacional-sobre-el-impacto-humanitario-de-las-armas-nucleares-10883>

61. Siracusa, J, (2015). Nuclear Weapons A Very Shorth Introduction. United States, New York. Oxford University Press.

62. Stein-Ivar Lothe Eide, *et al.* (2013). Humanitarian Impact of Nuclear Weapons Conference Report No 1. International Law and Policy Institute

63. Thakur, R. (octubre 21-27 de 2006). *North Korea Test as Spur to Nuclear Disarmament*. Economic and Political Weekly. Economic and Political Weekly Stable (Vol. 41, No. 42), pp. 4403-4406. Recuperado de: <https://www.jstor.org/stable/4418824?seq=1>
64. The Nobel Prize (2017). The Nobel Peace Prize 2017 was awarded to International Campaign to Abolish Nuclear Weapons (ICAN). Noruega: The Nobel Prize. Recuperado de <https://www.nobelprize.org/prizes/peace/2017/summary/>
65. Tomonaga, M. et al. (2014). "Research Study on Impacts of the use of Nuclear Weapons in "Various Aspects" Commissioned by the Ministry of Foreign Affairs on Japan in FY 2013. Japan. Ministry of Foreign Affairs of Japan. Recuperado de <https://www.mofa.go.jp/-files/000051562.pdf>
66. United Nations Institute for Disarmament Research (UNIDIR) (2016). *The Treatment of the issue of Nuclear Disarmament since the Open-Ended Working Group in 2013*. UNIDIR OEWG Brief no. 2.
67. United Nations Office for Disarmament Affairs (UNODA) (s.f.). Convention on the Prohibition of the Development, Production and Stockpiling of Bacteriological (Biological) and Toxin Weapons and on Their Destruction. Recuperado de <http://disarmament.un.org/treaties/t/bwc/text>
68. Wellerstein, A. (2015). The First Light of Trinity. *The New Yorker*. Recuperado de <https://www.newyorker.com/tech/annals-of-technology/the-first-light-of-the-trinity-atomic-test>.

En tiempos de pandemia, el poder se convierte en amenaza para los Derechos

In times of pandemic, power becomes a threat to Human Rights

AGUSTÍN GARCÍA FAURE¹
RICARDO DEL BARCO²

 *Ius Comitiālis* / Año 4, Número 7 / enero - junio 2021 / pp. 62-75 / ISSN: 2594-1356

Recepción: 18 de agosto de 2020 / Aceptación: 17 de noviembre de 2020



Esta obra está bajo licencia Creative Commons
Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0
International (CC BY-NC-SA 4.0)

Resumen: Los autores plantean como una situación extraordinaria la pandemia, esta se convierte en una oportunidad para el crecimiento del poder estatal que lleva a una clara vulneración de los derechos humanos. La gran tentación es que, en medio de algo impensado, los gobernantes aprovechen la oportunidad de avanzar hacia un modelo claramente autoritario. Una vez más se impone el principio de la sabiduría clásica, “distinguir para unir”, tomar medidas extraordinarias para hacer frente a situaciones extraordinarias, no es lo mismo que forjar poder a expensas de los derechos de la ciudadanía. Lo contrario es sumar a la desgracia pandémica, la peor de las desgracias, el totalitarismo estatal.

Palabras clave: Pandemia; Poder Estatal; Violencia Institucional; Derechos Humanos.

Abstract: The authors propose how an extraordinary situation, the Pandemic, becomes an opportunity for the growth of state power that leads to a clear violation of human rights. The great temptation is that in the midst of something unexpected, the rulers seize the opportunity to move towards a clearly authoritarian model. Once again, the principle of classical wisdom is imposed, “distinguish to unite”, taking extraordinary measures to face extraordinary situations, is not the same as forging power at the expense of the rights of citizenship. The opposite is to add to the pandemic misfortune, the worst of misfortunes, state totalitarianism.

Key words: Pandemic; State Power; Institutional Violence; Human rights.

 <http://orcid.org/0000-0002-0429-411X>. / Correo electrónico: agustinsn@hotmail.com

¹ Universidad Nacional de Córdoba. Córdoba, Argentina.

 <http://orcid.org/0000-0002-1928-1821>. / Correo electrónico: estudiodelbarcoserra@gmail.com

² Universidad Nacional de Córdoba. Córdoba, Argentina.

INTRODUCCIÓN

En el contexto actual que atraviesa la Argentina a partir de la pandemia por coronavirus, resulta de utilidad analizar y determinar el poder del Estado y algunas de sus consecuencias negativas que vulneran los derechos elementales de la ciudadanía. Este artículo plantea algunas consideraciones sobre la relación entre Estado y pandemia, donde entran en juego diversas decisiones que trasforman el escenario estatal en un lugar carente de espacios públicos para el debate de la cosa común, como también, un lugar donde crece la violencia institucional.

Observamos a la sociedad civil como sujeto necesario para reclamar la protección de los derechos elementales, como también vemos la neutralización que produce la pandemia respecto a la participación de la ciudadanía. Hoy la cuarentena obligatoria produce el desinterés de la población para reclamar por sus derechos. Por lo tanto, es necesario reivindicar mecanismos que limiten el poder del Estado, como la voz que alza el pueblo en las movilizaciones y que tiene como objetivo la reflexión del soberano para tomar decisiones que procuren el bien del pueblo. De esta manera, en los capítulos siguientes se realiza un análisis de la situación presente por la pandemia. Desde la revisión y análisis documental, con un estudio detallado de casos fatales ocurridos durante la cuarentena que se vive en Argentina.

EL PODER DEL ESTADO Y LA PANDEMIA

La pandemia que nos agobia, casi desde el comienzo de este año, es un imprevisto sin precedentes y sin culpables. Si seguimos el lenguaje de los antiguos juristas, no se trata de un hecho del príncipe, sino de un caso fortuito. Pero ya en medio de este nuevo desafío, los hechos del príncipe, además de la voluntad de los ciudadanos, comienzan a tener sentido. Siempre el príncipe, tiene la gran tentación de ejercer su poder, sin cortapisas y buscando ampliarlo lo más posible. Diríamos que está en la naturaleza de las cosas. El poder tiende a expandirse hasta donde encuentra límites. Mientras más extraordinaria es la situación, más se exagera la tentación apuntada. Por otra parte, en dichas situaciones la ciudadanía tiende a sentir temor y pasa a quedar como anestesiada. Podríamos describir la evolución de la actitud del poder, frente a esta situación de pandemia. El príncipe se presenta desempeñando un rol de paternalismo seductor. Como el paterfamilias el cual acoge bajo su protección a los hijos y clientes, asegurándoles resguardo y sosiego, les pide que obedezcan sus instrucciones y les señala que hay un afuera hostil que busca destruirlos.

La cuarentena es el mandato del poder y es aceptado con benevolencia por los ciudadanos, que no se proponen discutir en el ágora lo que es más conveniente para

los destinos de los ciudadanos, sino que la asumen como súbditos obedientes. Desde el fondo de la historia aparece la figura del dictador en la república romana. Cuando la república estaba en peligro se confería la totalidad del poder al dictador. Pero claro esta que esta traslación del poder total a manos de una persona tenía un plazo limitado. Cesado el mismo, volvían a funcionar las instituciones de la República. El recuerdo histórico nos permite entender la situación presente. Lo que comenzaba como una medida excepcional para asumir un riesgo inesperado, tiende en muchos países, más de los que uno podría desear, a convertirse en un estilo de gestión de la crisis. El padre seductor, aunque autoritario, tiende a mutar en el autócrata permanente que edifica un sistema de control total. Todo atisbo de otra mirada acerca del manejo de la crisis es visto desde el poder, como una insolencia peligrosa que amenaza la vida de todos. El príncipe cada vez concentra más poder y con ello se acrecienta el temor.

La afirmación de Montesquieu, acerca del despotismo, cuando afirmaba que el déspota debe mantener siempre el brazo en alto, para infundir temor, pues de lo contrario desaparece el despotismo, cobra en las situaciones presentes una extraordinaria vigencia. Sin temor no hay despotismo. Una exegesis de estos largos meses de Pandemia y cuarentena, nos muestra los siguientes síntomas:

1. Crecimiento del Poder del Ejecutivo, anomia del Poder Legislativo, Poder Judicial en respetuoso silencio.
2. Los medios de comunicación nos introducen diariamente en un escenario de infestados y muertos. Cifras abrumadoras y establecimiento de un ranking de desgracias que tiende a mostrar que el país del que salen las estadísticas está menos peor que los otros.
3. Los cuidados necesarios se convierten en fuente desconfianza ciudadana, de manera tal que el otro es un enemigo potencial.
4. El lenguaje pierde su significación originaria y tiende a ser sustituido por un argot, hijo de supuestos especialistas, que la virtualidad es saludable por sí misma, que el distanciamiento social, nombre nuevo del distanciamiento interpersonal es una virtud. Que el encierro de las personas, que han cometido en delito de ser mayores, es una medida benefactora. Todo ello, aunque la experiencia indica que los mayores índices de mortalidad ocurren allí.
5. Se nos enseña que la impiedad de morir solos es un acto de responsabilidad social, y que honrar a los muertos es propagar la epidemia.
6. Frases como “nueva normalidad”, que son contradictorias de por sí, ya que “novedad” y “normalidad”, son antagónicas; “aplanar la curva”, “esperar el pico”, etc., son solo ejemplos de un lenguaje supuesto hijo de infecto logos gobernantes, que solo tienden a aumentar la confusión y generalmente el pánico. Vaya otro ejemplo, la frase publicitaria “quédate en casa”, inicialmente presentada como un amable ruego al resguardo que ampara de peligros, con el paso del tiempo se percibe y se implementa como una verdadera reclusión domiciliaria.

Toda esta situación coloca a las fuerzas de seguridad del Estado en un papel protagonista frente al escenario público, sin un libreto claro y sin ningún tipo de experiencia previa para que su actuación sea diligente frente a la pandemia.

LA RESPUESTA DEL PODER FRENTE A LA PANDEMIA

En la Argentina, a raíz de la pandemia de coronavirus, el Poder Ejecutivo Nacional a través del decreto de necesidad urgencia N° 297/2020, implementó una cuarentena obligatoria a lo largo y ancho del país. Se estableció que todas las personas debían permanecer en sus residencias habituales o en las residencias en que se encontraran. Se prohibió la circulación por rutas, se remarcó que las personas debían abstenerse de concurrir a sus lugares de trabajo y se autorizó de manera excepcional el desplazamiento para abastecerse de alimentos, medicamentos y artículos necesarios para la higiene personal y del hogar. El plazo temporal de la mediada, en un principio, se extendería desde las 00:00 horas del día 20 de marzo de 2020 hasta el 31 de marzo inclusive. Hoy la Argentina, al 31 de julio de 2020, después de haberse prorrogado de manera continua la decisión de aislamiento, sigue en cuarentena.

El fundamento de esa decisión se vinculaba directamente con la obligación del Estado de proteger la salud pública. Es decir, con el aislamiento se busca neutralizar la propagación del virus, para que la curva de contagios no tenga un ascenso brusco que conlleve a la saturación del servicio de salud público y privado. La esperanza de disminuir los contagios fue y será la meta principal del gobierno de Alberto Fernández³. Al respecto, en la conferencia de prensa del 30 de julio del 2020, a cuatro meses del inicio de la cuarentena, el presidente de los argentinos nos decía:

Veo con mucha preocupación la situación [...] Me parece que tenemos que ponernos un poco firmes porque no está funcionando esto [...] Lo que no podemos hacer es dejar que el problema avance[...] Es muy posible que la curva vuelva a subir y tiene que ver con la gente en las calles, con la gente encontrándose, con la gente comiendo un asado (Página 12, 2020).

En cada rincón de la Argentina se vive una verdadera incertidumbre por el avance desenfrenado del Covid-19. Cada día que finaliza se suman más contagios a una lista que parece no tener horizontes. Según el reporte diario del Ministerio de Salud, de fecha 30 de julio de 2020, se confirmaron 6.377 nuevos casos de COVID-19. Con estos registros, suman 185.373 casos positivos en el país.

RECOLECCIÓN DE CASOS DE FUENTE PERIODÍSTICA QUE MUESTRAN LA VIOLENCIA DEL ESTADO A TRAVÉS DE LAS FUERZAS DE SEGURIDAD

La Coordinadora contra la Represión Policial e Institucional (Correpi) de Argentina, señaló que durante los 90 días iniciales de la cuarentena se registraron aproximadamente 50 informes que describen diferentes hechos de abuso policial en tiempos de pandemia. Textualmente, esta organización que lucha por los derechos humanos y contra la represión del Estado, nos expresaba en su página oficial lo siguiente:

³ Presidente de la Argentina, electo en la elección presidencial del año 2019.

En estos 90 días hemos publicado casi 50 reportes con denuncias sobre todo tipo de violencia policial y de otras fuerzas a lo largo y ancho del país: golpizas, torturas, asesinatos, violaciones y desaparición forzada, hechos en los que han participado policías federales, provinciales, municipales, gendarmería, prefectura y servicios penitenciarios (...) El incremento exponencial de detenciones arbitrarias, que se traduce en un aumento de las denuncias por imposición de tormentos en comisarías, también se refleja en una mayor cantidad de personas muertas en dependencias policiales. Entre el 20 de marzo y el 31 de mayo, registramos 23 casos de muertes en lugares de detención, de los cuales 8 corresponden a comisarías y 15 a cárceles, siempre destacando que no son todos los hechos ocurridos, sino los que hasta el momento pudimos confirmar (Coordinadora, 2020).

En pandemia los hechos de violencia donde participan integrantes de las fuerzas de seguridad no han disminuido. A continuación, señalaremos algunos casos ocurridos en diferentes provincias de la Argentina:

1. En la Pampa, un hombre que salió a comprar pan “fue baleado por un agente policial con balas de goma que impactaron en su rostro”. También, en esa provincia, en la ciudad de General Hacha, un hombre que buscaba a su perro fue detenido y golpeado en una comisaría hasta dejarlo con un grave traumatismo de cráneo, su privación de la libertad duró cinco días. Además, en esa provincia se reportó que los detenidos en un complejo carcelario fueron torturados con picanas eléctricas.

2. En el Chaco, representantes de las Naciones Unidas denunciaron casos de discriminación y maltratos contra una familia integrante de la comunidad indígena Qom. Las fuerzas policiales de la ciudad de Fontana actuaron de manera violenta y sin límites. El brutal ataque quedó registrado en un video. Además, cuatro jóvenes de la comunidad denunciaron haber sido torturados y abusados en la comisaría. A continuación, transcribimos el testimonio textual de la información:

“Estamos consternados por la violencia con que se realizó este operativo. La función policial debe en todo momento observar los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad, así como la prohibición internacional de tratos crueles o degradantes”, comentaron Roberto Valent, coordinador residente de ONU Argentina y Jan Jarab, representante de ONU Derechos Humanos en América del Sur, quienes expresaron solidaridad con las personas afectadas. “El apego a las normas internacionales que rigen la actuación policial es aún más fundamental debido al papel de las policías al implementar las medidas extraordinarias frente a COVID-19. Cualquier respuesta a la pandemia debe ser proporcional y no discriminatoria” (ONU, 2020).

3. En Tucumán, las fuerzas policiales secuestraron y asesinaron a Luis Ezpinoza. “La delegación Tucumán de la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación denunció en sede penal y pidió que se investiguen presuntos delitos cometidos por personal policial en el marco de la vigilancia por el Aislamiento Social Obligatorio”.

4. En San Luis, otra lamentable noticia, se sumó la aparición sin vida de Flo-

rencia Magalí Morales y Franco Maranguello, un niño de tan solo 16 años. Ambos, fueron encontrados en los calabozos que los albergaban por haber salido de sus casas en cuarentena.

5. En Buenos Aires, exactamente en la localidad de Pedro Luro, la desaparición de Facundo Astudillo Castro. Un joven de 22 años de edad que fue visto por últimas veces el día 30 de abril de 2020, cuando salió de Pedro Luro hacia Bahía Blanca, destino al cual nunca llegó. Hay testigos que afirman haber visto al joven cuando policías lo subían a un patrullero.

6. En Buenos Aires, en el Partido de La Matanza, un patrullero de la gendarmería es filmado cuando circulaba reproduciendo un audio de la película “La Purga”, mensaje que aterrorizaba a la población en medio de la cuarentena por el coronavirus. Ese hecho demuestra la irresponsabilidad o la inmadurez de los ocupantes de ese patrullero.

7. En Córdoba, otro terrible hecho, el asesinato de Valentino Blas Correa un joven de 17 años que recibió un disparo por la espalda, como respuesta por eludir -con dos amigos- un control policial, cuando se dirigían de regreso a sus respectivas viviendas. En relación con el caso, los medios de comunicación señalaron que el funcionario a cargo de la investigación; “informó que los policías habrían efectuado “cuatro o cinco disparos” al automóvil durante la persecución, y que “uno dio en la espalda” del adolescente que murió. Además, afirmó que “no hubo ningún tipo de intercambio de disparos”, ya que en las cercanías del automóvil de los chicos encontraron un revólver que, supuestamente, “plantaron” los policías. Prunotto también detalló que los dos efectivos detenidos fueron imputados del delito de “homicidio calificado agravado por el uso de arma de fuego” (Télam, 2020).

8. En Río Negro, una mujer salió a pasear su perro para que realice sus necesidades y terminó demorada en una comisaria de la ciudad de San Carlos de Bariloche. La mujer –al momento de la detención- comenzó a gritar: “Auxilio” “Ayuda por favor”. La ciudadanía a través de los medios digitales reclamaba su liberación.



Fig. 1. La imagen da cuenta de la cantidad de casos registrados por la utilización abusiva del arma de fuego por parte de las fuerzas de seguridad en Argentina y bajo cuarentena. Estos hechos se conocen con la expresión “Gatillo fácil” (Observatorio, 2020).

El apartado anterior nos muestra un proceso exacerbado por la pandemia, un ejemplo de lo que se denomina violencia institucional. Esta constituye un claro signo de transgresión de los principios fundamentales del Estado de Derecho. Como sabemos, este supone el ejercicio del legítimo poder de coacción del Estado, sujeto a la ley y con pleno respeto a los derechos humanos.

LA VIOLENCIA INSTITUCIONAL

Al analizar sobre qué entendíamos sobre violencia institucional pudimos consensuar en la aproximación de la siguiente noción:

La violencia institucional es la acción desmedida e irracional que el poder Estatal descarga contra el ciudadano, y que despoja a este último de la dignidad humana, con un resultado negativo e irreparable de los derechos humanos, como la libertad, la integridad física y la vida de las personas. Nos encontramos ante un uso indebido del poder del Estado que violenta a todo nuestro sistema democrático.

Con la lectura de un trabajo titulado; *Los derechos humanos frente a la violencia institucional*, elaborado por la República Argentina a través del Ministerio de Justicia de la Nación, la Secretaría de Derecho Humanos y el Ministerio de Educación, pudimos advertir que la violencia institucional hace;

[...] referencia a un amplio conjunto de situaciones que, ejercidas desde instituciones públicas por medio de sus funcionarios/as, tienen como consecuencia la vulneración y violación de derechos de las personas. Si quisiéramos precisar las formas más graves que adoptan estas prácticas en la actualidad haríamos referencia a graves violaciones a los derechos humanos, abusos e ilegalidades que van desde detenciones arbitrarias y torturas hasta asesinatos por “gatillo fácil”. También vimos que estas prácticas se desarrollan de forma sistemática y estructural (como acciones y omisiones) y tienen como resultado retardar, obstaculizar o impedir el acceso y garantía a los derechos humanos.(Presidencia, 2013).

La ciudadanía argentina, al igual que los extranjeros y extranjeras residentes en el país, han sufrido y continúan sufriendo hechos aberrantes de violencia institucional por parte de algunos integrantes de las fuerzas de seguridad. En la historia de nuestro país encontramos numerosos casos de violencia institucional. Entre tantos, podemos mencionar el ocurrido el 8 de mayo de 1987, donde tres jóvenes que se encontraban sentados en el barrio de Ingeniero Budge, fueron asesinados por agentes de la Policía Bonaerense. Un oscuro acontecimiento de gatillo fácil que se recuerda como la masacre de Bugne, y que movilizó al Estado –allá por el año 2013- para declarar al 8 de mayo como el Día Nacional de la Lucha contra la Violencia Institucional, con el objetivo de concientizar las graves vulneraciones a los derechos humanos perpetrados por las fuerzas de seguridad.

La violencia institucional y en particular la ejecutada por las fuerzas de seguridad están presentes en todas las democracias latinoamericanas. Esta afirmación forma parte de una realidad que se encuentra en la agenda pública de todos los Estados. Las víctimas, sus familiares y los distintos grupos de la sociedad luchan constantemente para ubicar esta problemática en la mesa de prioridades de los representantes del pueblo. Esta realidad de abusos policiales en Latinoamérica ha quedado reflejada en los diversos textos correspondientes a las sentencias de la Corte IDH que tratan hechos vinculados con las fuerzas de seguridad de los Estados. Con respecto a la Argentina, y en relación con hechos de violencia institucional o abuso policial, podemos mencionar los siguientes casos:

- **Bulacio:** Causa donde podemos hallar, precisamente en la prueba documental, el dictamen pericial de Emilio García Méndez que exponía:

Los abusos policiales mantienen una intensidad y frecuencia preocupante en América Latina. Es razonable plantear la hipótesis de que existe una fuerte relación de causa efecto entre la frecuencia e intensidad de los abusos policiales y las detenciones arbitrarias, y de estas últimas, a su vez, y con el concepto de “protección”, tal como éste se presenta en la cultura jurídica “minorista. (Corte IDH, 2003).

- **Torres Millacura y otros:** Causa donde también se dejó en claro la existencia de abusos policiales:

60. El Estado reconoció que en la Provincia del Chubut se cometían abusos policiales en perjuicio de jóvenes de escasos recursos, en el marco de los cuales tuvieron lugar las detenciones del señor Torres Millacura en septiembre de 2003 por parte de la policía, así como su detención y posterior desaparición forzada desde el 3 de octubre de 2003 en la ciudad de Comodoro Rivadavia, localizada en dicha Provincia. El Tribunal observa que en el peritaje rendido por la señora Sofia Tiscornia durante la audiencia pública (supra párr. 40), ésta se refirió extensivamente al “hostigamiento permanente” perpetrado por la policía provincial en la Provincia del Chubut con el amparo de normas contravencionales o para la averiguación de antecedentes o de identidad. La perita sostuvo que “las normas que habilitan a la policía a detener reiteradamente [a las] personas pueden concluir [...] en varias ocasiones en muertes, torturas y, en este caso, en una desaparición”, impactando a “los sectores más desprotegidos de la sociedad [...] (Corte IDH, 2011).

En decir, los abusos policiales son una amenaza con una larga historia en la Argentina y en Latinoamérica, y que hoy mantienen plena vigencia, con un crecimiento exponencial en nuestro país a partir de la pandemia ocasionada por coronavirus (COVID-19). Hay que destacar, que nuestro país reconoce la preexistencia de estas conductas contrarias a los derechos humanos, sin embargo, no ha podido encontrar el método para su erradicación. En este sentido, observemos el reciente reconocimiento de responsabilidad internacional que la Argentina ha realizado ante la Corte IDH, en relación con los hechos de violencia institucional que dan cuenta los casos; José Delfín Acosta y familiares vs. Argentina y Fernández Prieto y Tumbeiro vs. Argentina.

En la plena vigencia del Estado de Derecho, no solo es necesario el funcionamiento pleno de los poderes del Estado, el Legislativo, como freno del Ejecutivo y el Judicial como garante los derechos fundamentales, sino de la necesidad de una sociedad civil interesada en el bienestar general.

LA SOCIEDAD CIVIL

En este apartado desarrollaremos la actuación de la sociedad civil frente a los graves acontecimientos de violencia institucional que fuimos mostrando en los párrafos anteriores. Entendemos que la sociedad civil es de suma importancia en un Estado democrático, ya que interviene en representación de los intereses de la diversidad, una cualidad que no debe perderse en momentos de crisis como la que hoy atravesamos por la pandemia.

Ahora bien; ¿Qué sucede cuando los ciudadanos no tienen interés en los asuntos públicos y políticos? ¿Qué desafíos enfrenta la sociedad civil ante la escasa participación de los ciudadanos en pandemia? A continuación, buscaremos dar respuesta a las interrogaciones precedentes. Sabemos que la sociedad civil es aquello independiente del Estado, que posee autonomía para generar acciones e interactuar con ellas ante el Estado, siempre dentro del respeto de la normativa vigente. Existe entre la sociedad civil y Estado una relación de intercambio e interdependencia, puesto que la sociedad civil acciona libremente gracias a las concesiones o lineamientos legales que el Estado ha impartido a sus efectos, y este último, gestiona la cosa pública gracias a la legitimación que obtiene de la obediencia de la sociedad civil al cuerpo normativo preexistente. La sociedad civil es la amalgama de diversos grupos que se proyectan para tomar acción en representación de los intereses generales de la comunidad. Una de las notas características de la sociedad civil es el pluralismo de sus integrantes, los diversos sectores que la integran. Cada uno de ellos, aportando intereses que la sociedad civil representará con equidad y sin distinciones. Como ha señalado Marta Ochman (2004) la sociedad civil debe entenderse “como la capacidad de acción colectiva” (p. 475).

Todo individuo tiene el derecho a participar en los procesos de decisión de las cuestiones públicas. Observando los mecanismos legales que facilitan su participación. Consideramos que cuando hay poca participación de los ciudadanos, o de grupos o sectores minoritarios, existe el riesgo de que la sociedad civil sea manipulada por un solo sector que promueva sus propios intereses en desmedro de los intereses del resto de los ciudadanos. Es muy importante, y aún en momentos de pandemia, que la ciudadanía se interese por los asuntos públicos y políticos, porque a mayor participación ciudadana menor será la posibilidad para que sectores minoritarios reclamen sólo sus demandas, o bien, se levante sin límites la voz del príncipe. En este sentido, podemos señalar que si la participación es minoritaria no hay plena democracia, lo cual hoy está sucediendo.

Este razonamiento ha sido convalidado por Julio Alguacil (2008) al mencionar que “no hay plena democracia urbana, si algún colectivo o grupo de sujetos identificado por atributos comunes adscritos (etnia, religión, origen nacional, edad, género etc.) queda excluido del estatus de ciudadanía” (p. 204). Cabe aclarar que para este autor el estatus de ciudadano está determinado por la participación que se tiene en la esfera pública.

Ahora bien, podemos deducir siguiendo a Julio Alguacil (2008) que las causas de desinterés por los asuntos públicos y políticos están dadas por los efectos que produjo; la ciudad industrial primero y la ciudad posindustrial después. Ambas han terminado con la convivencia social y con el espacio público, este último, un elemento indispensable para la participación de los ciudadanos. Causas a las que hoy podemos sumar la gravedad institucional que atraviesa el país por la pandemia, que neutraliza la motivación para participar de los asuntos públicos.

Creemos que la sociedad civil deberá dialogar con el Estado para recuperar ese espacio público capaz de hacer participar a sus ciudadanos en temas del Estado, en especial, respecto a la violencia institucional que vulnera a la ciudadanía sus derechos elementales.

Como nos menciona Julio Alguacil (2008) el “espacio público es, en definitiva, un ámbito privilegiado que ofrece oportunidades inestimables para estimular la participación ciudadana, lo que ayuda a prevenir y oponerse a las dinámicas excluyentes de la desmesurada mercantilización de las metrópolis posindustriales” (pp. 219-220).

Estamos en un momento sin precedentes, donde necesitamos que la sociedad civil de alguna manera motive a la ciudadanía para que despierte su deseo de participar, para reclamar al Estado que garantice y proteja más que nunca los derechos humanos. El desapego de los temas del Estado por parte de un gran número ciudadanos obliga a la sociedad civil a tomar medidas tendientes a enrolar a la mayor cantidad de ciudadanos posibles para que participen de los temas públicos. Una de las hazañas que deberá realizar la sociedad civil es conseguir nuevos e innovadores espacios públicos, sitios donde los ciudadanos dialoguen en busca de soluciones para el bienestar general. Donde se reúnan para elaborar planes de acción para garantizar los derechos humanos. Su desafío es seguir con las transformaciones necesarias para lograr una sociedad que afiance la diversidad y el pluralismo.

Con respecto a los graves acontecimientos de abusos policiales, la sociedad civil se ha movilizó para clamar su voz en busca de la unión nacional, como única fuerza capaz de poner límites al actuar violento del Estado a través de las fuerzas de la seguridad.



Fig. 2. La imagen corresponde a la marcha realizada en memoria del joven Valentín Blas Correas, quien perdió la vida en manos de la violencia policial (Luque, 2020).



Fig. 3. La imagen corresponde a la marcha realizada por la desaparición de Facundo Astudillo Castro. La ciudadanía reclamaba la aparición con vida del joven (Torellas, 2020).

REFLEXIONES FINALES

De acuerdo al recorrido expuesto en los párrafos anteriores, es evidente que, en situaciones extraordinarias, se plantean necesidades de respuestas extraordinarias. Pero también es cierto que la emergencia sanitaria que plantea la pandemia no autoriza a realizar cualquier cosa, ni, de cualquier manera, ni de cualquier modo. Frente a estas situaciones formulamos algunas consideraciones finales:

1. El poder estatal, cuya tendencia natural es a crecer, en tiempos de Pandemia, tiene un notable aumento.
2. Ese crecimiento no es percibido inicialmente por la ciudadanía, porque el temor que inspira la Pandemia hace que la búsqueda de refugio y protección sea lo esencial.
3. En esta lógica de temor ciudadano frente a la amenaza desconocida, el poder fiel a su lógica interna crece sin descanso.
4. Ese crecimiento del poder estatal, produce inicialmente un efecto placentero, es casi como una droga que permite a su consumidor inicial alcanzar una situación de tranquilidad placentera.
5. Así como en la droga dependencia se produce un vínculo entre proveedor y consumidor que se va tornando cada vez más degradante entre el poder de los gobernantes y las necesidades ciudadanas. Cada vez más el ciudadano deja de ser aquel que debate, propone, reclama en la plaza pública, para ser el servidor obediente y temeroso.
6. Por último, vale recordar que siempre y aún más en las situaciones de crisis, como las presentes, debe el Poder estatal al servicio de la Justicia. Y es imprescindible recordar aquella magnífica sentencia de Agustín de Hipona, cuando en el siglo V, señalaba que "cuando los gobernantes se apartan de la Justicia, convierten al estado en bandidaje a gran escala".

REFERENCIAS

1. Alguacil, J. (23 de mayo de 2008). Espacio público y espacio político. La ciudad como el lugar para las estrategias de participación. *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana* (20).
2. Andrade, C. (16 de agosto de 2020). Polémico arresto. Coronavirus en Bariloche: una mujer salió a pasear al perro y la detuvieron entre 5 policías. *Clarín*. Recuperada de https://www.clarin.com/sociedad/coronavirus-bariloche-salio-pasear-perro-detuvieron-5-policias-presa-dias_0_OdYZtWu2d.html
3. Botana, N. (2006). *Poder y Hegemonía*. Buenos Aires, Argentina: Emece. Hobbes, T. (2007). *Leviatán*. Grandes Obras del Pensamiento. Buenos Aires, Argentina: Losada.

4. Búsqueda de Facundo Astudillo Castro. (31 de julio de 2020). *Télam*. Recuperado de <https://www.telam.com.ar/notas/202007/496842-bahia-blanca-investigadores-busqueda-desaparicion-facundo-astudillo-castro.html>
5. Coordinadora contra la represión policial e institucional. (20 de junio de 2020). Informe de la situación represiva a 90 días de cuarentena. Recuperado de <http://www.correpi.org/2020/informe-de-la-situacion-represiva-a-90-dias-de-cuarentena/>
6. Coronavirus COVID-19 conocí información y recomendaciones del Ministerio de Salud. (30 de julio de 2020). *Argentina.gob.ar*. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/coronavirus/informes-diarios/reportes/julio2020>
7. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Bulacio vs. Argentina. Sentencia de 18 de septiembre de 2003. [Consultado el 31 de julio de 2020]. Recuperado de https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_100_esp.pdf
8. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Torres Millacura y otros vs. Argentina. Sentencia de 26 de agosto de 2011. [Consultado el 31 de julio de 2020]. Recuperado de https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_229_esp.pdf
9. Decreto 297/2020. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, 13 de marzo 2020.
10. El Presidente no descartó que haya nuevas restricciones. Alberto Fernández sobre la cuarentena: “Me parece que tenemos que ponernos un poco firmes”. (30 de julio de 2020). *Página 12*. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/281823-alberto-fernandez-sobre-la-cuarentena-me-parece-que-tenemos->
11. Fotografía de Luque, Facundo. (13 de agosto de 2020). La multitudinaria marcha por Blas Correas en Córdoba terminó con un emotivo aplauso. *La Voz*. Recuperado de <https://www.lavoz.com.ar/sucesos/multitudinaria-marcha-por-blas-correas-en-cordoba-termino-con-un-emotivo-aplauso>
12. Fotografía de Torellas, María. (30 de julio de 2020). Argentina. Una manifestación exigió en Buenos Aires la aparición con vida de Facundo Astudillo Castro (fotos y video). *Resumen Latinoamericano*. Recuperado de <https://www.resumenlatinoamericano.org/2020/07/30/argentina-una-marcha-multitudinaria-exigio-en-buenos-aires-la-aparicion-con-vida-de-facundo-astudillo-castro-fotos-y-video/>
13. Histórico reconocimiento ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos por casos de Violencia Institucional. (10 de marzo de 2020). *Argentina. gov. ar*. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/noticias/historico-reconocimiento-ante-la-corte-interamericana-de-derechos-humanos-por-casos-de>

14. La historia de la mendocina detenida, en teoría, por violar la cuarentena y hallada muerta en un calabozo. (14 de mayo de 2020). *Explícito, periodismo sin mariposas*. Recuperado de <https://explicitoonline.com/la-historia-de-la-mendocina-detenido-en-teoria-por-violar-la-cuarentena-y-hallada-muerta-pocas-horas-despues-en-un-calabozo/>
15. Morir a los 16 en una celda por violar la cuarentena. (12 de junio de 2020). *Diario Norte*. Recuperado de <https://www.diarionorte.com/192971-morir-a-los-16-en-una-celda-por-violar-la-cuarentena>
16. Observatorio Social Antirrepresivo de LID. (7 de agosto de 2020). Informe: las fuerzas represivas del Estado mataron a una persona cada dos días en cuarentena. [Imagen]. Recuperado de <http://laizquierdadiario.com/Informe-las-fuerzas-represivas-del-Estado-mataron-a-una-persona-cada-dos-dias-en-cuarentena>
17. Ochman, M. (19 de agosto de 2004). Sociedad civil y participación ciudadana. *Revista Venezolana de Gerencia* (27), pp. 473-489.
18. ONU, Naciones Unidas Derechos Humanos. (3 de junio de 2020). Argentina: ONU advierte discriminación y violencia policial en el Chaco. Recuperado de <https://acnudh.org/argentina-onu-advierde-discriminacion-y-violencia-policial-en-el-chaco/>
19. Ordoñez, J. (01 de enero de 2016). Democracia y participación del ciudadano: Un sustento urgente del estado constitucional y de la seguridad Pública en México. *Revista de Antropología Experimental* (16), pp. 9-25.
20. Pérez Campos, M. (2009). *Los Derechos Humanos en la definición de la política democrática*. Caracas, Venezuela: Universidad Metropolitana.
21. Policías persiguen a adolescentes que se hallaban en un auto y matan a uno de un tiro en la espalda. (6 de agosto de 2020). *Télam*. Recuperada de <https://www.telam.com.ar/notas/202008/499164-cordoba-policia-homicidio.html>
22. Presidencia de la Nación Argentina. (2013). Los Derechos Humanos Frente a la Violencia Institucional. Recuperado de <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL005061.pdf>
23. Sangiorgio, B. (23 de marzo de 2020). Indignante: desde un patrullero de la Gendarmería difunden el audio de una película que incita a matar. *La Nación*. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/seguridad/indignante-patrullero-gendarmeria-difunden-audio-pelicula-incita-nid2346518>
24. Santiago, A. y Bellocchio L. (2018). *Historia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. Buenos Aires, Argentina: La Ley.

Participación ciudadana y comportamiento electoral en el Estado de México. Caso: proceso electoral 2015 en el distrito 5 (Tenango del Valle) y su efecto en la calidad de la democracia

Citizen participation and electoral behavior in the State of Mexico.
Case: 2015 electoral process in district 5 (Tenango del Valle) and its
effect on the quality of democracy

JESÚS VALDÉS SÁNCHEZ¹

 **Plus Comitiālis** / Año 4, Número 7 / enero - junio 2021 / pp. 76-90 / ISSN: 2594-1356
Recepción: 25 de mayo de 2020 / Aceptación: 21 de julio de 2020

Resumen: En México, los órganos electorales mediante la organización de elecciones determinan la distribución del poder, es decir, permiten a los actores políticos buscar objetivos que son renovados periódicamente y delimitan los recursos necesarios para llegar al máximo nivel de gobierno. En el presente escrito, se explicarán algunas de las variables por las que durante la elección de Diputados Locales y Ayuntamientos del Estado de México de 2015, en el distrito 5 Tenango del Valle, existió un nivel de competitividad alto entre las diversas fuerzas políticas, mismo que se mostrará con apoyo de la geografía y la cartografía política electoral, durante el desarrollo de la investigación.

Palabras clave: Participación ciudadana, comportamiento electoral, calidad de la democracia, Tenango del Valle, Geografía político electoral.

Abstract: In México, the electoral bodies through the organization of elections determine the distribution of power, that is, they allow political actors to seek objectives that are periodically renewed and delimit the resources necessary to reach the highest level of government. In this writing, some of the variables will be explained for which, during the 2015 election of Local Deputies and Municipalities of the State of México, in the district 5 Tenango del Valle, there was a high level of competitiveness among the various forces politics, which will be shown with support of electoral political geography and cartography, during the development of the investigation.

Key words: Citizen participation, electoral behavior, quality of democracy, Tenango del Valle, electoral political geography.

La participación electoral se ha convertido en eje de la democracia, porque el sufragio universal directo y secreto es una condición fundamental de la democracia política en el presente siglo. (Gómez, 2009)

 <https://orcid.org/0000-0002-8379-0532>.

Correo electrónico: jesus_va_sa@hotmail.com y jesusvaldes659@gmail.com

¹ Centro de Formación y Documentación Electoral (CFDE) del Instituto Electoral del Estado de México (IEEM), México.



INTRODUCCIÓN

En México, los órganos electorales mediante la organización de elecciones determinan la distribución del poder,² es decir, permiten a los actores políticos buscar objetivos que son renovados periódicamente y delimitan los recursos necesarios para llegar al máximo nivel de gobierno. La manera en que se manifiesta la voluntad popular se ve reflejada en el nivel de votación que obtiene cada candidata o candidato, la definición de voto nos refiere a la conversión de votos en curules. Cada vez más la sociedad demanda una reinvención de los actores políticos, la figura de representantes del pueblo ha dejado un vacío, un barril sin fondo para la ciudadanía. En este contexto, basta entender el enfoque de Zárte (2006):

Los límites reales de la democracia, [...] la decepción que padecen los electores cuando su voto no se traduce en acciones de gobierno y redundan en bienestar. Ello desemboca en un voto de castigo *-para los próximos comicios³*, pero no hacia el candidato que incumplió el mandato, sino para el partido que lo postuló [...]. (p. 11)

La necesidad de contar con instituciones confiables y transparentes, personas participativas e informadas y el correcto análisis de la información que permita a los interesados analizar, y determinar mediante su voto razonado a quién le darán el poder de gobernar, surge la necesidad de explicar: cómo, por qué y por quién votan las y los mexiquenses.

El propósito del presente escrito es analizar el comportamiento de las y los votantes –con apoyo de las variables de edad, sexo y nivel educativo– durante la elección de Diputados Locales y Ayuntamientos del Estado de México de 2015, en el distrito 5 Tenango del Valle; identificando las preferencias electorales en las secciones donde se generan altos índices de participación ciudadana, a través de la elaboración de mapas geográficos, con la finalidad de contribuir en la generación de análisis estadísticos que puedan ser de interés para la comunidad académica y la sociedad en general.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y ARQUITECTURA INSTITUCIONAL

La necesidad de generar las condiciones mínimas de convivencia y competencia entre los actores políticos en la contienda electoral, la urgencia de contar con una institucionalidad en el gobierno capaz de representar intereses sociales y procesar el régimen

² Robert A. Pastor, sostiene que la administración electoral juega un papel importante, considerándola una variable clave para explicar el éxito o el fracaso de una transición democrática. Véase <https://revistas.urosario.edu.co/xml/3596/359643444013/index.html>

³ Cursivas propias.

democrático de nuestro país, son condicionantes para lograr una nueva reconfiguración de nuestra democracia. Nuestra forma de gobierno requiere de normas, procedimientos, instituciones y participación activa de la ciudadanía que posibiliten la reconfiguración de nuestra democracia; además, una arquitectura institucional⁴ que contribuya a modelarla o desfigurarla. En palabras de Habermas (2008c):

Las luchas por el reconocimiento en el Estado democrático de derecho sólo poseen fuerza legitimadora en la medida en que todos los grupos puedan tener acceso al espacio público político, puedan oír su voz, puedan articular sus necesidades y nadie sea marginalizado o excluido (p. 160).

En este sentido, la intención de ofrecer datos cualitativos sobre el comportamiento de las y los votantes, así como la conformación política de uno de los cuarenta y cinco distritos electorales en el Estado de México, brinda información valiosa para los estudiosos de la materia de participación ciudadana, abstencionismo electoral, clientelismo electoral, partidocracia, tripartidismo, entre otras. Bajo este argumento Elizalde (2005) comenta:

[...] El principal desafío que surge de nuestro desarrollo como ciudadanos es asumir la responsabilidad por nuestro actuar, y ser capaces de entender que nuestra calidad de vida alcanza su plenitud cuando trascendemos desde nuestra conciencia individual hacia una forma de conciencia capaz de sentir como propia no solo nuestra necesidad, sino además la de cualquier otro ser humano y cualquier otra forma de vida [...] (p. 30)

La necesidad de una ciudadanía participativa e interesada en los diversos temas de la vida política del país, establece un proceso histórico y dinámico; el desarrollo del ser humano forma parte del código para desactivar la apatía ciudadana.

CALIDAD DE LA DEMOCRACIA: ALGUNOS DATOS PARA CONTEXTUALIZAR

Lograr avanzar en la calidad de la democracia a nivel subnacional, a través del análisis del comportamiento de la participación ciudadana y el ejercicio de sus derechos político-electorales, representa un reto no solo para las instituciones electorales, sino para el sistema⁵ político en su conjunto con el fin de recobrar la confianza de la ciudadanía.

El Informe País de 2014, ofrece datos porcentuales sobre la confianza en la institución electoral nacional encontrándose entre el 30 y 40 %, esto nos permite iden-

⁴ Dieter Nolhen refiere a la arquitectura institucional, como aquellos órganos electorales, normas, convenciones y formas de interacción que regulan el proceso electoral. Véase <https://revistas.urosario.edu.co/xml/3596/359643444013/index.html>

⁵ Giovanni Sartori expresa que la democracia como sistema político tiene relación con la titularidad del poder y el ejercicio del poder. Se apela al concepto de la Democracia Representativa que entiende que el poder se transmite por medio de mecanismos representativos. Para ahondar más sobre el tema véase Giovanni, Sartori (1987). *Elementos de teoría política*. Madrid: Alianza Editorial.

tificar cómo se percibe y en qué nivel se encuentra la calidad de la democracia en el país, teniendo como indicador principal la percepción ciudadana; y de igual forma, nos da oportunidad de realizar el ejercicio hipotético de cómo se encuentra en la misma variable, la entidad mexicana.

A efecto de mostrar algunos de los elementos que nos permitirán identificar dicho nivel, se mencionan las aportaciones de algunos intelectuales, mismos que constituyen la referencia teórica del presente trabajo de investigación.

Algunos de los elementos que constituyen una democracia procedimental, que todo régimen que se considere democrático debe considerar en su conformación según Dahl (1989), son los siguientes:

- I. El derecho de voto.
- II. El derecho a ser elegido.
- III. El derecho de los líderes políticos a competir para conseguir apoyo y votos.
- IV. Elecciones libres y justas.
- V. Libertad de asociación.
- VI. Libertad de expresión.
- VII. Fuentes alternativas de información.
- VIII. Instituciones para hacer que las políticas públicas dependan de los votos y otras expresiones de preferencia.

Una contribución de los teóricos que han analizado la calidad de la democracia, son aquellos indicadores que aportan valor agregado para este trabajo de investigación (Lijphart, 2000, pp. 262-269):

I. Representación de las mujeres (representación parlamentaria femenina, representación femenina en el gabinete). Lijphart considera que “estas son medidas importantes de la calidad de la representación democrática por derecho propio y también pueden servir como indicadores indirectos de cómo están representadas las minorías en general”.

II. Igualdad política. Medida a través de la ausencia de grandes desigualdades económicas (medida por medio de la relación ricos-pobres). Lijphart coincide con Dahl al reconocer una fuerte asociación entre la distribución como medida indirecta de desigualdad, puede considerarse al grado de alfabetismo, “ya que, a mayor porcentaje de población alfabetizada, más ampliamente serán distribuidos en la sociedad los recursos intelectuales básicos”.

III. Participación electoral. Según Lijphart “muestra hasta qué punto los ciudadanos están interesados en ser representados”.

IV. Satisfacción con la democracia. Sólo puede medirse a través de encuestas a los ciudadanos que indiquen si están satisfechos con la forma en que funciona la democracia en su país, es decir, si hay más proximidad entre las políticas gubernamentales y los deseos de los votantes.

V. Proximidad gobierno-votante. Se mide la distancia entre la posición del gobierno en la escala izquierda-derecha y la posición del votante mediano.

VI. Responsabilidad y corrupción. Se mide a través del índice de corrupción.

VII. La hipótesis de John Stuart Mill. Lijphart rescata a John Stuart Mill⁶ quien reconoce que el gobierno de la mayoría es el requisito fundamental de la democracia. Aquí cuenta que el gabinete sea apoyado por la mayoría de los legisladores o que el ejecutivo nacional esté ocupado por un gobernante elegido por la mayoría del voto popular.

En este contexto, la gran cuestión no es el cómo importar las instituciones, sino cómo lograr que éstas evolucionen hacia sistemas institucionales renovados que incentiven la eficiencia política y económica, así como la equidad social conforme a los propios parámetros valorativos nacionales.

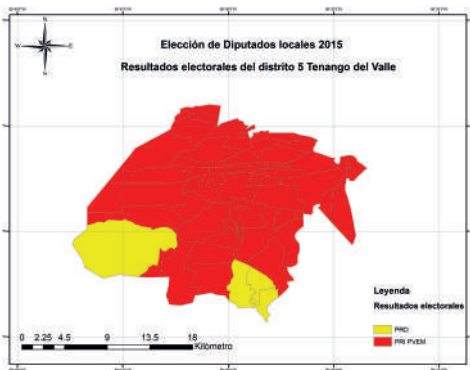
El estudiar los índices de participación ciudadana, para la elección de Diputados Locales y Ayuntamientos del Estado de México en el distrito 5 Tenango del Valle, durante el proceso electoral de 2015, permitirá descifrar indicadores cuantitativos de las estructuras de poder y de los cambios que la arena electoral sufre durante el ciclo electoral.

COMPORTAMIENTO ELECTORAL DE LAS Y LOS VOTANTES

Una de las variables a considerar durante el análisis del comportamiento electoral en el distrito 5 Tenango del Valle de la entidad mexiquense, es la relación que la geografía guarda entre una población y otra.

En las siguientes líneas se describe la participación ciudadana y comportamiento electoral a nivel distrital en el proceso electoral de 2015, mostrando a través de herramientas como la geografía y la cartografía política electoral, cuál fue el índice porcentual de participación ciudadana y el comportamiento de los votantes por sexo, edad y nivel educativo, en el distrito 5 Tenango del Valle. Se hace un análisis del resultado de la elección de Diputados Locales y Ayuntamientos de 2015, considerando el distrito 5 Tenango del Valle.

Figura 1: Resultados electorales del distrito 5 Tenango del Valle

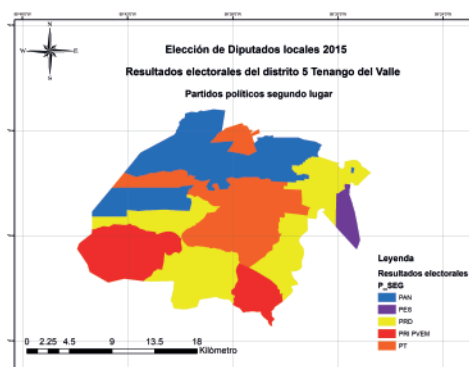


Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Electoral del Estado de México (2015).

⁶ John Stuart Mill es uno de los grandes economistas clásicos, además de un sobresaliente representante de la filosofía política liberal. Véase <http://www.plazayvaldes.es/autores/john-stuart-mill>

La Coalición ganadora en el distrito 5 Tenango de Valle, fue conformada por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM); algo que precisar es que en las dos secciones electorales 4489 y 4495 respectivamente, el partido con mayor número de votos fue el Partido de la Revolución Democrática (PRD).

Figura 2: *Resultados electorales por sección del distrito 5 Tenango del Valle*

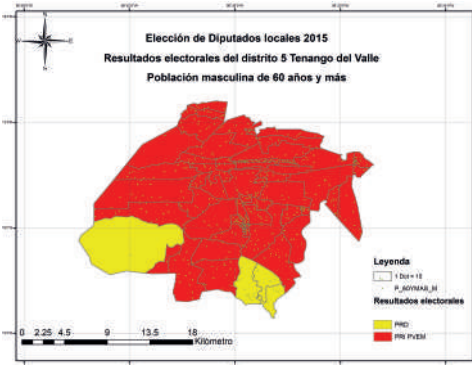


Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Electoral del Estado de México (2015).

Es interesante apreciar y analizar como en un mismo distrito, que corresponde a Tenango del Valle, se presenta tal nivel de pluralidad política, asimismo se muestra el escenario donde convergen ideologías de más de un partido político en los municipios que lo conforman y no sólo eso, sino que además el comportamiento de los ciudadanos al ejercer su voto por el partido político que más les genera confianza, varía entre una sección y otra. Tal es el caso del municipio mexiquense de Calimaya, donde la mayoría de las secciones las ganó (en sentido alegórico) en segundo lugar el Partido Acción Nacional (PAN) y en otras el Partido del Trabajo (PT), el primero en la sección 00501 y el segundo en la 00502, como referencia de lo anterior.

Respecto a la participación de las y los electores considerando las variables de sexo y edad, se generó el siguiente mapa; cabe mencionar, que el análisis de la información se realizó haciendo el cruce de la información del resultado obtenido por la Coalición PRI-PVEM.

Figura 3: Participación por sexo y edad de población masculina de 60 años y más



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Electoral del Estado de México (2015).

Como se muestra en la figura 3, la población masculina de 60 años y más se concentra en su mayoría en los municipios del norte y este del distrito 5 Tenango del Valle, como Calimaya, San Antonio la Isla, Almoloya de Río y el municipio de Tenango del Valle, donde resultó ganadora la Coalición PRI-PVEM.

En este contexto, se puede observar de igual manera y en contraste con la concentración de la población en el sur y este del distrito, que en las secciones donde ganó el Partido de la Revolución Democrática, los votos para este partido son prácticamente nulos, su correlación es negativa.

Figura 4: Correlaciones de participación por sexo y edad de población masculina de 60 años y más

		p_60ymas_m	PRI-PVEM
p_60ymas_m	Correlación de Pearson	1	.520**
	Sig. (bilateral)		.000
	N	6364	6364
PRI-PVEM	Correlación de Pearson	.520**	1
	Sig. (bilateral)	.000	
	N	6364	6364

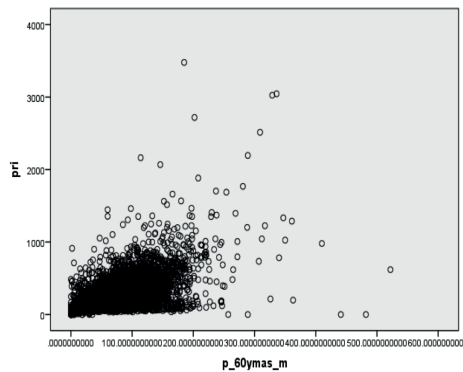
** La correlación es significativa en el nivel 0,01 (2 colas).

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Electoral del Estado de México (2015).

Ya se mencionó que la correlación con el Partido de la Revolución Democrática es negativa, por el contrario, la participación de los ciudadanos al momento de ejercer su voto en ese rango de edad, respecto a su preferencia por la Coalición es positiva, es decir, entre mayor sea el índice de participación en una elección local de ciudadanos que se encuentren en el rango de edad de 60 años y más, se verá reflejada la correlación positiva que existe con el multicitado partido político ganador; tal como

lo muestra el siguiente gráfico:

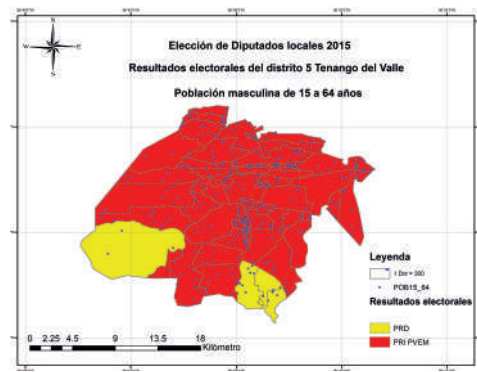
Figura 5: *Participación por sexo y edad de población masculina de 60 años y más*



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Electoral del Estado de México (2015).

Dentro de la variable de participación por sexo y edad de población masculina, se encuentra la población masculina de 15⁷ a 64 años, una más de las variables de participación electoral por sexo y edad.

Figura 6: *Participación de población masculina de 15 a 64 años*



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Electoral del Estado de México (2015).

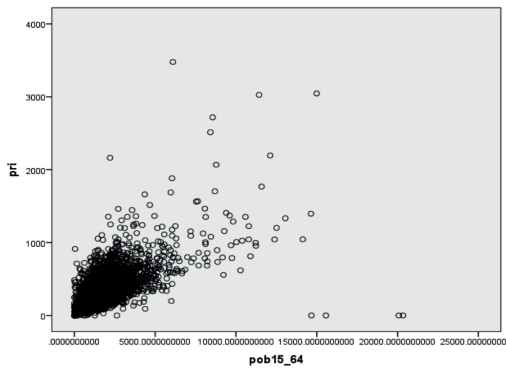
Si consideramos que cada uno de los puntos representa a 300 ciudadanos distribuidos en el distrito 5 Tenango del Valle, de rebote podríamos deducir que la población masculina se concentra en el sur y este del distrito en mención, quizá este factor explique el comportamiento electoral respecto a las preferencias electorales, ya

⁷ Recordemos que ser ciudadana o ciudadano mexicano, se deben cumplir con los requisitos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Artículo 34. Véase http://www.ieem.org.mx/pdf/constitucion_1_050217.pdf, que son los siguientes: Artículo 34. Son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos: I. Haber cumplido 18 años, y II. Tener un modo honesto de vivir...

que los ciudadanos de ese rango de edad votaron en su mayoría por el Partido Revolucionario Institucional, en la elección de 2015. Un dato adicional, es que la participación del sector de la población en cita, donde resultó ganador el Partido de la Revolución Democrática es prácticamente nula, ahora hay que esperar el resultado del análisis de estos rangos edad del sexo femenino, sin duda arrojarán datos valiosos.

La conclusión de la participación de la población masculina de 15⁸ a 64 años es que existe una correlación significativa, es decir, entre más vote la población de este rango de edad, mayor será el beneficio de la Coalición PRI-PVEM, reflejado en votos.

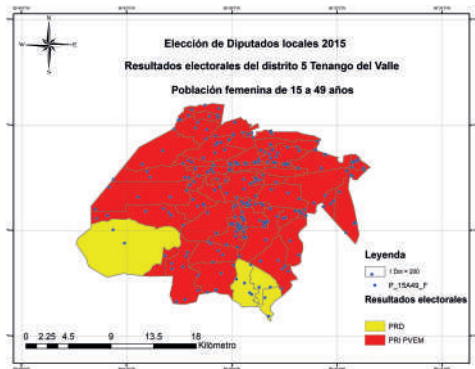
Figura 7: Participación por sexo y edad de población masculina de 15 a 64 años



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Electoral del Estado de México (2015).

La participación de la población femenina que oscila entre los 15⁹ y los 49 años es la siguiente:

Figura 8: Participación femenina de 15 a 49 años



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Electoral del Estado de México (2015).

⁹ Ídem.

Tal como lo muestra el mapa, la población femenina en este rango de edad se encuentra en el sur, este y centro del distrito 5 Tenango del Valle, analizando el resultado de la elección de Diputados Locales y Ayuntamientos, donde la Coalición PRI-PVEM se vio favorecida, podríamos resumir que la población femenina en ese rango de edad compartió preferencias por el partido político en el poder. Es decir, entre mayor sea la participación femenina, los votos por la Coalición ganadora se incrementarán, eso dice la tendencia de los datos cualitativos, tal como se muestra en la tabla de correspondencia y la gráfica.

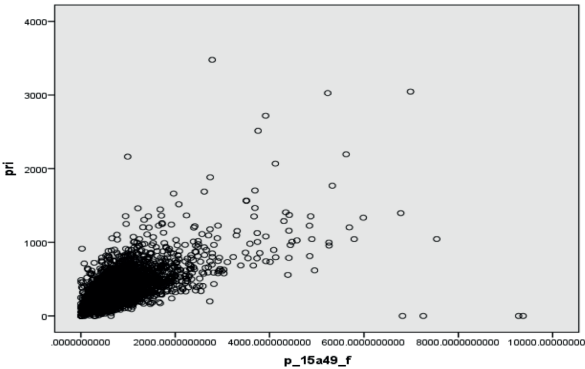
Figura 9: Correlaciones de participación por sexo y edad de población femenina de 15 a 49 años

		PRI-PVEM	p_15a49_f
PRI-PVEM	Correlación de Pearson	1	.667**
	Sig. (bilateral)		.000
	N	6364	6364
p_15a49_f	Correlación de Pearson	.667**	1
	Sig. (bilateral)	.000	
	N	6364	6364

** La correlación es significativa en el nivel 0,01 (2 colas).

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Electoral del Estado de México (2015).

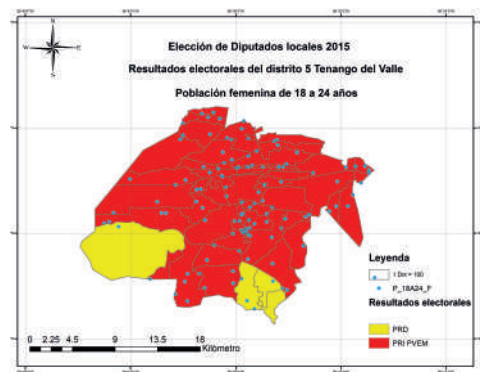
Figura 10: Participación por sexo y edad de población femenina de 15 a 49 años



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Electoral del Estado de México (2015).

Por otra parte, en el siguiente mapa se puede observar, cómo la participación femenina de 18 a 24 años se encuentra concentrada fundamentalmente en el centro y sur del distrito 5 que estamos estudiando, se muestra de qué modo la participación electoral se encuentra más dispersa en ese rango de edad, pero sigue manteniendo la hegemonía de la Coalición PRI-PVEM, de las y los electorales.

Figura 11: Participación femenina de 18 a 24 años



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Electoral del Estado de México (2015).

Asimismo, la correlación que guarda esta variable con la participación de los electores también es significativa, podemos concluir que en el distrito 5 Tenango del Valle del Estado de México se presentó una tendencia y correlación positiva a favor de la Coalición ganadora, si retrocedemos un poco recordaremos que mencionamos que si bien es cierto que la mayoría de las secciones las gana éste partido, es evidente que los partidos políticos que ganaron el segundo lugar, con el análisis de esta información podrían focalizar de mejor manera sus programas de acción para conseguir la aceptación, preferencia y confianza de los ciudadanos, esta información es una herramienta para la calidad de la democracia.

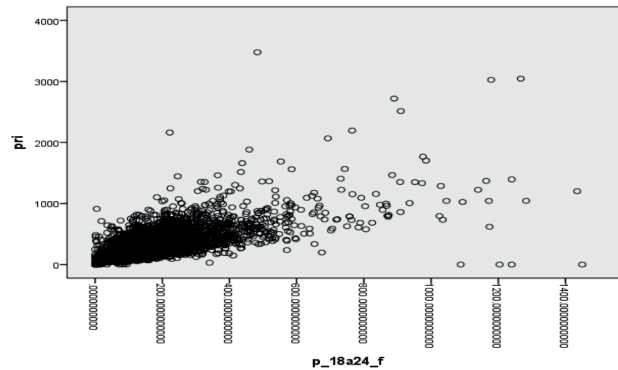
Figura 12: Correlaciones de participación por sexo y edad de población femenina de 18 a 24 años

		PRI-PVEM	p_18a24_f
PRI-PVEM	Correlación de Pearson	1	.700**
	Sig. (bilateral)		.000
	N	6364	6364
p_18a24_f	Correlación de Pearson	.700**	1
	Sig. (bilateral)	.000	
	N	6364	6364

** La correlación es significativa en el nivel 0,01 (2 colas).

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Electoral del Estado de México (2015).

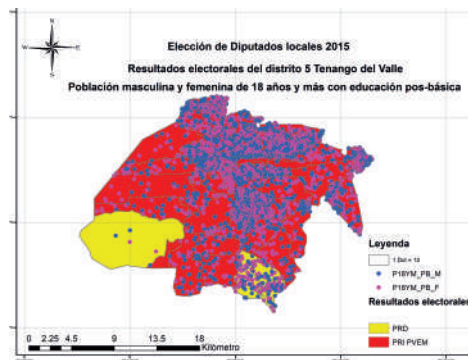
Figura 13: Participación por sexo y edad de población femenina de 18 a 24 años



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Electoral del Estado de México (2015).

La última de las variables que analizaremos en esta investigación, será de participación por sexo y grado de escolaridad.

Figura 14: Participación masculina y femenina de 18 años y más con educación pos-básica



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Electoral del Estado de México (2015).

Uno de los datos más significativos de la investigación es el que muestra el mapa que se está analizando, ya que el grado de escolaridad de la población masculina y femenina, nivel secundaria, básicamente se concentra entre aquellas personas que votaron por la Coalición PRI-PVEM, y justamente, se ubican en el norte y centro del distrito 5 Tenango del Valle. La tabla de correlaciones entre el partido ganador y las personas cuya edad oscila en los 18 años y más ofrece datos cualitativos de dicha aseveración. Es decir, aquellas personas que apenas cubren un nivel pos-básico tienden a votar el por el mismo partido, no importando el sexo.

En este sentido, si bien es cierto que analizando los datos en los primeros mapas, identificamos la participación y el comportamiento electoral a favor del Partido

Revolucionario Institucional, de las personas mayores de 60 años, de igual modo, el nivel de escolaridad de nivel secundaria también se concentra en esa parte del distrito 5 Tenango del Valle.

Figura 15: *Correlaciones de participación masculina y femenina de 18 años y más con educación pos-básica*

		PRI-PVEM	p18ym_pb_m	p18ym_pb_f
PRI-PVEM	Correlación de Pearson Sig. (bilateral) N	1 6364	.373** .000 6364	.375** .000 6364
p_18ym_pb_m	Correlación de Pearson Sig. (bilateral) N	.373** .000 6364	1 6364	.994** .000 6364
p_18ym_pb_f	Correlación de Pearson Sig. (bilateral) N	.375** .000 6364	.994** .000 6364	1 6364

** La correlación es significativa en el nivel 0,01 (2 colas).

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Electoral del Estado de México (2015).

La correlación entre la población de 18 años y más, con nivel de escolaridad nivel secundaria, es positiva, lo que podemos observar en la tabla, es que guardan una correspondencia una de la otra, entre las variables independientes de edad se tiene una diferencia mínima.

REFLEXIONES FINALES

El comportamiento electoral en el Estado de México es multifactorial, la edad, el sexo y el nivel de escolaridad influyen de manera considerable al momento de emitir el voto durante las elecciones, muestra de ello es el análisis de la participación del electorado mostrado en cada una de las figuras de la investigación. La calidad de la democracia depende no solo del cumplimiento del ciclo electoral, sino del adecuado desarrollo de los procedimientos antes, durante y posterior al proceso electoral; alcanzar los resultados esperados y deseados por los distintos actores políticos, instituciones y ciudadanía, sólo puede ser logrado si se tiene claridad de la importancia de la participación ciudadana y se toman acciones transversales que integren a los diversos actores que conforman el sistema político.

Los escenarios planteados a través del estudio realizado en el distrito 5 Tenango del Valle de 2015, muestran los campos de acción para fortalecer el sistema democrático, así como la relevancia de las y los votantes en los procesos electorales. La geografía y la cartografía política electoral como herramienta para identificar y descri-

bir la distribución de las fuerzas políticas en el Estado de México, no sólo refiere la orientación del electorado; también muestra que tendencias y posibilidades tiene un partido político de conseguir su empatía y lo posibilitan para tomar decisiones asertivas sobre sus derechos político-electorales.

Por último, resulta interesante conocer el comportamiento que las y los ciudadanos que emitieron su voto en la elección de Diputados Locales y Ayuntamientos del Estado de México de 2015, a nivel seccional y en un distrito con la densidad poblacional y la participación ciudadana de Tenango del Valle; es un ejercicio que se debería replicar en cada uno de los municipios del Estado de México, tema que debe ser prioridad para los partidos políticos, pues este tipo de trabajo ofrece datos estadísticos valiosos sobre el comportamiento electoral y la tendencia en las elecciones; por otra parte, nos permite conocer la geografía del territorio estatal, su conformación política y los posibles escenarios que pueden presentarse en la construcción de la democracia en la entidad mexiquense.

REFERENCIAS

1. Arreola Ayala, Álvaro (Coord.) (2003). *Comportamiento político y tendencias electorales en el estado de México*. México: Instituto Electoral del Estado de México.
2. Cansino, Cesar y Covarrubias, Israel (2007). *Por una democracia de calidad. México después de la transición*. México: Centro de Estudios de Político Comparada.
3. Dahl, Robert. (1989). *La Poliarquía*. Madrid: Tecnos.
4. Elizalde Hevia, Antonio (2005). *Desarrollo humano y ética para la sustentabilidad*. Santiago de Chile: Universidad Bolivariana / Universidad de Antioquia.
5. Faustino Torres, Antonio (2016). *Los órganos electorales administrativos en México y los problemas de su autonomía: los casos del IEDF y del IEEM*. Toluca: Instituto Electoral del Estado de México.
6. Gómez Tagle, Silvia (2009). *¿Cuántos votos necesita la democracia? La participación electoral en México 1961-2006*. México: Instituto Federal Electoral.
7. Habermas, Jürgen (2008c). "Una conversación sobre cuestiones de teoría política". En *Más allá del Estado nacional* (pp. 145- 166). Madrid: Trotta.
8. Lijphart, Arent., (2000). *Modelos de Democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Barcelona: Ariel.
9. López Montiel, Gustavo; Mirón Lince, Rosa María y Reveles Vázquez, Francisco (Coords.) (2009). *Los estados en el 2009: lucha política y competencia electoral*. México: Instituto Electoral del Estado de México.

10. López Montiel, Gustavo; Mirón Lince, Rosa María y Reveles Vázquez, Francisco (Coords.) (2012). *Los estados en 2012: alternancias y hegemonías*. México: Tecnológico de Monterrey.
11. Méndez de Hoyos, Irma (2016). "Integridad electoral y órganos electorales en México: elecciones 2015". *Primer Foro nacional de administración electoral y calidad de las elecciones en México*. México: Flacso.
12. Nohlen, Dieter (2016). Arquitectura institucional, contexto sociocultural e integridad electoral. *Desafíos*, Issue 28, 429-453.
13. Sartori, Giovanni (1987). *Elementos de teoría política*. Madrid: Alianza Editorial.
14. Sartori, Giovanni (1987). *Elementos de teoría política*. Madrid: Alianza.
15. Silvia Gómez Tagle (1997). *La transición inconclusa. Treinta años de elecciones en México*. México: El Colegio de México.
16. Villarreal Martínez, Juan C. (2012). *Monografía participación y resultados electorales en el estado de México 1996-2012*. México: Instituto Electoral del Estado de México.
17. Zarate Flores, Alfonso (2006). *Abstencionismo, crisis de partido y fragilidad democrática. México*: Instituto Electoral del Estado de México.

Los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres en México. La Interrupción legal del embarazo

The sexual and reproductive rights of women in Mexico. The legal termination of pregnancy

YUNITZILIM RODRÍGUEZ PEDRAZA¹

 *Ius Comitiālis* / Año 4, Número 7 / enero - junio 2021 / pp. 91-118 / ISSN: 2594-1356
Recepción: 14 de abril de 2020 / Aceptación: 15 de septiembre de 2020



Esta obra está bajo licencia Creative Commons
Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0
International (CC BY-NC-SA 4.0)

Resumen: Una de las exigencias de las mujeres en México se centra en la defensa del derecho a decidir sobre sus proyectos de vida y específicamente sobre sus cuerpos, enfrentando un sistema patriarcal y misógino que las condena a la maternidad y todo lo que esta conlleva, sin considerar a los derechos sexuales y reproductivos como parte del derecho humano a la salud, el derecho a la dignidad y al libre desarrollo de la personalidad, visibilizando la opacidad del Estado en la protección de sus vidas y su seguridad, lo que conlleva violencia institucional al criminalizar el derecho a decidir sobre sus cuerpos.

Palabras clave: aborto; maternidad; derecho a la salud; violencia de género por agravio equiparado; violencia institucional.

Abstract: One of the demands of women in Mexico focuses on defending the right to decide on their life projects and specifically on their bodies, facing a patriarchal and misogynistic system that condemns them to motherhood and all that it entails, without considering sexual and reproductive rights as part of the human right to health, the right to dignity and the free development of personality, making visible the opacity of the state in the protection of their lives and security, which entails institutional violence.

Key words: abortion; maternity; right to health; gender violence due to equal injury; institutional violence.

 <https://orcid.org/0000-0002-7329-2169> / Correo electrónico: yunitzilim@uqroo.edu.mx

¹ Doctora en Derecho, profesora Investigadora de Tiempo Completo, Departamento de Ciencias Jurídicas de la División de Ciencias Sociales y Económico Administrativas, México.

INTRODUCCIÓN

La reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos en México fue el inicio de una nueva era en materia jurídica; algunos paradigmas se rediseñaban y el Estado mexicano –al menos legalmente y después de varios años de haber suscrito instrumentos internacionales que ya eran vinculatorios- aceptaba su responsabilidad de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

Con ese convencimiento quienes se tomaron sus derechos en serio continuaron con el impulso de una serie de acciones, no solo legales, sino también de presión social para exigir al Estado el cumplimiento de sus obligaciones. Entre esos grupos se encuentran quienes defienden los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, específicamente el derecho a la interrupción voluntaria del embarazo, amparadas en el derecho al libre desarrollo de su personalidad y al de decidir sobre sus cuerpos, en la búsqueda de la posibilidad de desarrollar sus proyectos de vida, poder acceder a las mismas oportunidades que los varones y eliminar los obstáculos que por el hecho de haber nacido mujer enfrentan.

Más allá de posturas de tipo biológica, médica, ética, moral, filosófica o religiosa, el análisis debe ser objetivo; por ello, es necesario establecer algunos cuestionamientos y desarrollar un análisis de estos. Si el derecho a la salud está protegido por la Constitución ¿Abarca los derechos sexuales y reproductivos y la interrupción voluntaria del embarazo? ¿Qué compromisos ha suscrito México a nivel internacional en la materia? ¿Cuál es el sentido de las recomendaciones que han emitido los Comités de seguimiento de los instrumentos internacionales que México ha suscrito respecto a los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres? ¿Establecer la hipótesis normativa del aborto en el Código Penal implica una violación a los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres? ¿Qué criterios ha establecido la Suprema Corte de Justicia de la Nación en beneficio de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres y en específico de su derecho a la interrupción voluntaria del embarazo?

La interrupción del embarazo (ILE) hasta la décimo segunda semana es legal únicamente en dos entidades federativas del país -Ciudad de México² y Oaxaca³-.

En el caso de la Ciudad de México, el Código Penal reformado el 26 de abril de 2007 señala en sus artículos 144 al 147: (CPDF)

Artículo 144. Aborto es la interrupción del embarazo después de la décima segunda semana de gestación.

² El 26 de abril de 2007 fue publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el decreto de reformas a los artículos 144 a 147 del Código Penal del Distrito Federal, y de reforma y adiciones de la Ley de Salud para el Distrito Federal.

³ A partir de la aprobación mayoritaria del Congreso del estado de Oaxaca el 25 de septiembre de 2019. <https://aristeguinoticias.com/2509/mexico/es-legal-oaxaca-aprueba-despenalizacion-del-aborto/>

Para los efectos de este Código, el embarazo es la parte del proceso de la reproducción humana que comienza con la implantación del embrión en el endometrio.

Artículo 145. Se impondrá de tres a seis meses de prisión o de 100 a 300 días de trabajo a favor de la comunidad, a la mujer que voluntariamente practique su aborto o consienta en que otro la haga abortar, después de las doce semanas de embarazo. En este caso, el delito de aborto sólo se sancionará cuando se haya consumado.

Al que hiciere abortar a una mujer, con el consentimiento de ésta, se le impondrá de uno a tres años de prisión.

Artículo 146. Aborto forzado es la interrupción del embarazo, en cualquier momento, sin el consentimiento de la mujer embarazada.

Para efectos de este artículo, al que hiciere abortar a una mujer por cualquier medio sin su consentimiento, se le impondrá de cinco a ocho años de prisión. Si mediare violencia física o moral, se impondrá de ocho a diez años de prisión.

Artículo 147. Si el aborto o aborto forzado lo causare un médico cirujano, comadron o partera, enfermero o practicante, además de las sanciones que le correspondan conforme a este capítulo, se le suspenderá en el ejercicio de su profesión u oficio por un tiempo igual al de la pena de prisión impuesta.

En el caso de Oaxaca, el texto legal del Código Penal reformado mediante decreto número 806, aprobado por la LXIV Legislatura del Estado el 25 de septiembre del 2019 y publicado en el Periódico Oficial Extra del 24 de octubre del 2019, quedó de la siguiente manera: (CPOAX)

Artículo 312.- Aborto es la interrupción del embarazo después de la décima segunda semana de gestación.

Para los efectos de este Código, el embarazo es la parte del proceso de la reproducción humana que comienza con la implantación del embrión en el endometrio.

Artículo 313.- Aborto forzado es la interrupción del embarazo, en cualquier momento, sin el consentimiento de la mujer embarazada. En este caso, el delito de aborto forzado podrá ser sancionado en grado de tentativa, en los términos dispuestos por el presente Código.

Al que hiciere abortar a una mujer, sin el consentimiento de ésta, se le aplicarán de tres a seis años de prisión, sea cual fuere el medio que empleare. Si además mediare violencia física o moral, se impondrán al infractor de seis a diez años de prisión.

Ello implica que, en esas dos entidades, las mujeres pueden interrumpir su embarazo dentro del periodo establecido sin el temor de ser objeto de una sanción penal mientras que en el resto de las entidades no. Ante esa distinción: ¿Existe violencia de género por agravio equiparado para las 30 entidades restantes según lo señalado por la Ley General de Acceso a las Mujeres a una vida libre de Violencia y su reglamento? ¿Es adecuado que las mujeres de las demás entidades federativas puedan ejercer menos derechos? ¿Existen ciudadanas de primera –quienes si pueden acceder a efectuarse una ILE en su entidad sin ser criminalizadas- y de segunda –quienes no-?

DIFERENCIA ENTRE VIDA HUMANA Y PERSONA HUMANA

El desarrollo de esta discusión no se basa en determinar la diferencia entre una vida humana y una persona humana, pues ese extremo ha sido superado –aun cuando exista una cerrazón para aceptarlo– desde el año 2012, con la sentencia emitida por unanimidad por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Artavia Murillo y otros (“Fecundación In Vitro”) Vs. Costa Rica* (CIDH) que se puede resumir de la siguiente manera (CELS, págs. 9-10):

“La Corte IDH dijo en esa oportunidad que una ‘interpretación histórica y sistemática de los antecedentes existentes en el Sistema Interamericano, confirma que no es procedente otorgar el estatus de persona al embrión’. Entendió que el embrión no tiene capacidad autónoma de desarrollarse como individuo y por ende, no puede reconocerse la existencia de un sujeto de derechos. Por el contrario, el objeto directo de protección del artículo 4.1 de la CADH es la persona gestante.

En el mismo caso, la Corte IDH analizó las normas del sistema universal de derechos humanos que consagran el derecho a la vida para concluir que no incluyen al embrión como persona a ser protegida. La Corte señaló que la expresión “ser humano”, utilizada en el artículo 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) no fue entendida en el sentido de incluir al no nacido. Indicó, también, que los trabajos preparatorios del artículo 6.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) –“El derecho a la vida es inherente a la persona humana. Este derecho estará protegido por la ley. Nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente”– señalan que los Estados no pretendían tratar al no nacido como persona y otorgarle el mismo nivel de protección. Para la Corte IDH, las decisiones del Comité de Derechos Humanos permiten afirmar que del PIDCP no se deriva una protección absoluta de la vida prenatal o del embrión. Por último, la Corte IDH afirmó que los artículos 1 y 6.1 de la Convención sobre los Derechos del Niño “no se refieren de manera explícita a la protección del no nacido. El Preámbulo hace referencia a la necesidad de brindar ‘protección y cuidado especiales [...] antes [...] del nacimiento’. Sin embargo, los trabajos preparatorios indican que esta frase no tuvo la intención de hacer extensivo al no nacido lo dispuesto en la Convención, en especial el derecho a la vida”.

Por tanto, se concluye que la persona humana es el sujeto de protección de las convenciones, pactos, tratados, constituciones y leyes, o por lo menos deberían ser, puesto que no se le deben ni pueden reconocer mayores derechos a un producto o ser vivo que a una persona o ser humano.

LOS DERECHOS SEXUALES Y REPRODUCTIVOS COMO DERECHOS HUMANOS

Para la Organización Mundial de la Salud, el goce del grado máximo de salud que se pueda lograr es uno de los derechos fundamentales de todo ser humano sin distinción de raza, religión, ideología política o condición económica o social⁴. El derecho a la salud también hace referencia al derecho que debe tener toda persona a ser dueña de su salud y su cuerpo, y a tener acceso a información y a servicios de salud sexual y reproductiva, sin ser objeto de violencia y discriminación. (Adhanom Ghebreyesus, 2017)

El derecho a la salud no solo es ausencia de enfermedades, implica el derecho de toda persona a ser dueña de su salud y su cuerpo, de ahí se deriva el derecho a la integridad física, psíquica y moral: la libre determinación de su personalidad, a decidir sobre su cuerpo, a la autonomía, dignidad, a una vida libre de violencia,⁵ entre otros derechos; con esto se reafirma la interdependencia de los derechos humanos, puesto que si no se garantiza el derecho a la salud en toda su extensión, se imposibilita el goce y disfrute de muchos más.

Tener acceso a información, servicios de salud sexual y reproductiva y sin ser objeto de violencia y discriminación, conlleva no solo la obligación del Estado de brindar educación integral de la sexualidad y tener disponibles métodos anticonceptivos; sino además, proporcionar los servicios que trae aparejado el ejercicio de ese derecho como lo sería el aborto, enfatizando que debe hacerse sin discriminación, cuestión que viven las mujeres que deciden interrumpir su embarazo ante políticas públicas elaboradas desde el patriarcado y la misoginia que las condenan a la maternidad y las juzgan ante decisiones contrarias a los estereotipos imponiéndoles sanciones que implican privación de su libertad personal.

El derecho a la salud no es solo no tener enfermedades o estar saludable, sino el derecho a una serie de servicios, estructuras, bienes y condiciones que promuevan y protejan el más alto estándar de salud posible. El derecho a la salud individual, de un colectivo, comunidad o país ha de ser protegido por las autoridades locales, comunitarias o nacionales y el Estado ha de situarse como responsable último en la garantía de ese derecho. (Caba & Vázquez, pág. 30)

Los derechos sexuales y reproductivos son derechos humanos y representan una obligación del estado. Lograr emitir ese enunciado hoy es una realidad a pesar de las reticencias, gracias a avances significativos que se han tenido en conferencias mundiales donde ha quedado claro que no se puede seguir evadiendo una problemática grave que afecta a las mujeres y que, sin duda, representa una más de las manifestaciones claras y directas de la violencia de género en su contra.

⁴ Preámbulo de la Constitución de la Organización Mundial de la Salud, que fue adoptada por la Conferencia Sanitaria Internacional, celebrada en Nueva York del 19 de junio al 22 de julio de 1946, firmada el 22 de julio de 1946 por los representantes de 61 Estados (Official Records of the World Health Organization, N° 2, p. 100), y entró en vigor el 7 de abril de 1948. La definición no ha sido modificada desde 1948.

⁵ Esa es la razón primordial por la que la violencia contra las mujeres es un tema de salud pública.

Acerca del contenido y alcance del derecho fundamental a la salud, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha señalado que:

“...en congruencia con lo establecido por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, el derecho a la salud debe entenderse como una garantía fundamental e indispensable para el ejercicio de los demás derechos humanos y no sólo como el derecho a estar sano. Así, el derecho a la salud entraña libertades y derechos, entre las primeras, la relativa a controlar la salud y el cuerpo, con inclusión de la libertad sexual y genética, y el derecho a no padecer injerencias, torturas, tratamientos o experimentos médicos no consensuales; y entre los derechos, el relativo a un sistema de protección de la salud que brinde a las personas oportunidades iguales para disfrutar del más alto nivel posible de salud. [...]de ahí que el derecho a la salud debe entenderse como un derecho al disfrute de toda una gama de facilidades, bienes, servicios y condiciones necesarios para alcanzar el más alto nivel posible de salud”.⁶

El capítulo VII del Informe de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo celebrada en el Cairo en el año 1994 aprobado por consenso, se titula *Derechos reproductivos y salud reproductiva*; en su párrafo 7.2 menciona lo siguiente:

“La salud reproductiva es un estado general de bienestar físico, mental y social, y no de mera ausencia de enfermedades o dolencias, en todos los aspectos relacionados con el sistema reproductivo y sus funciones y procesos. En consecuencia, la salud reproductiva entraña la capacidad de disfrutar de una vida sexual satisfactoria y sin riesgos y de procrear, y la libertad para decidir hacerlo o no hacerlo, cuándo y con qué frecuencia. Esta última condición lleva implícito el derecho del hombre y la mujer a obtener información y de planificación de la familia de su elección, así como a otros métodos para la regulación de la fecundidad que no estén legalmente prohibidos, y acceso a métodos seguros, eficaces, asequibles y aceptables, el derecho a recibir servicios adecuados de atención de la salud que permitan los embarazos y los partos sin riesgos y den a las parejas las máximas posibilidades de tener hijos sanos. En consonancia con esta definición de salud reproductiva, la atención de la salud reproductiva se define como el conjunto de métodos, técnicas y servicios que contribuyen a la salud y al bienestar reproductivo al evitar y resolver los problemas relacionados con la salud reproductiva. Incluye también la salud sexual, cuyo objetivo es el desarrollo de la vida y de las relaciones personales y no meramente el asesoramiento y la atención en materia de reproducción y de enfermedades de transmisión sexual” (pág. 37)

A su vez, en el informe derivado de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en Beijing, en su párrafo 96, por consenso planteó que:

⁶ Tesis aislada LXV/2008 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 457 del Tomo XXVIII (julio de 2008) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: “DERECHO A LA SALUD. SU REGULACIÓN EN EL ARTÍCULO 4º. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y SU COMPLEMENTARIEDAD CON LOS TRATADOS INTERNACIONALES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.”

“Los derechos humanos de la mujer incluyen su derecho a tener control sobre las cuestiones relativas a su sexualidad, incluida su salud sexual y reproductiva, y decidir libremente respecto de esas cuestiones, sin verse sujeta a la coerción, la discriminación y la violencia. Las relaciones igualitarias entre la mujer y el hombre respecto de la integridad de la persona, exigen el respeto y el consentimiento recíprocos y la voluntad de asumir conjuntamente la responsabilidad de las consecuencias del comportamiento sexual.” (ONU, 1995, pág. 38)

Imponer la maternidad ha sido una de las principales consignas del sistema patriarcal que ha dominado históricamente y que ha impuesto el orden jurídico pues condena a la mujer que intenta decidir sobre su proyecto de vida, su cuerpo y su futuro, asignándole más valor a un producto que a la persona humana.

Esa imposición ha costado muchas vidas. Los abortos no seguros causan la muerte de unas 47.000 mujeres cada año y otros cinco millones sufren alguna forma de discapacidad temporal o permanente. La mortalidad materna viola los derechos a la vida, la salud, la igualdad y la no discriminación. Las cuestiones relacionadas con el acceso a un aborto seguro y legal son la esencia del derecho fundamental de la mujer a la igualdad, privacidad y salud física y mental, y estas son condiciones previas para el disfrute de otros derechos y libertades. (ACNUDH, 2018)

Pareciera que en el mundo existen niveles o calidad diversa de mujeres: las de primera que son las que viven en países desarrollados; las de segunda que son quienes nacieron en un país en vías de desarrollo y las de tercera, a quienes sin importar el país o continente donde viven ni el grado de desarrollo de éste, se les imponen tradiciones y costumbres violatorias a sus derechos humanos.

En lo que respecta al aborto, mientras que en la mayoría de los países europeos la interrupción de embarazo es legal con independencia del motivo, Latinoamérica, junto con África, impone la mayor cantidad de restricciones al respecto. La situación actual sobre la legalización del aborto en el mundo ofrece un panorama que puede resumirse en que es permitido y accesible en casi todo el mundo desarrollado y que, en contraste, las leyes son restrictivas y el aborto seguro muy poco accesible en la mayor parte de los países menos desarrollados. En América Latina, los únicos países que tienen leyes ampliamente permisivas y aborto seguro accesible son Cuba y ahora Uruguay, además del Distrito Federal de México. (Faundes, 2015, pág. 425) Habría que agregar a la lista al Estado de Oaxaca, que desde el mes de octubre de 2019, publicó en su Periódico Oficial las reformas Código Penal en donde sanciona al aborto cuando se efectúa después de la décimo segunda semana de gestación. (DEC806)

LOS COMPROMISOS INTERNACIONALES DEL ESTADO MEXICANO FRENTA A LA INTERRUPCIÓN LEGAL DEL EMBARAZO

En los últimos años el Estado mexicano ha incorporado a su marco normativo nacional, diversas disposiciones encaminadas a garantizar a las mujeres el derecho a una vida sin discriminación y violencia, establecidas como obligaciones en diversos instrumentos internacionales tales como; la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer⁷ (CEDAW)⁸ y la convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, conocida como Convención Belem do Pará, en los que se establecieron compromisos claros para eliminar los obstáculos de todo tipo que impiden a las mujeres el desarrollo de su proyecto de vida, así como establecer acciones afirmativas, por tanto, al ser los derechos sexuales y reproductivos un derecho humano, el Estado tiene la obligación de garantizarlos y protegerlos.

En lo que respecta a la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer (Belém do Pará), ratificada por México el doce de noviembre de mil novecientos noventa y ocho, se afirmó que la violencia contra la mujer constituye una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales y limita total o parcialmente a la mujer su reconocimiento, goce y ejercicio (SCJN, 2017, pág. 52). Los Estados que suscriben dicho pacto internacional se obligan a condenar toda forma de violencia contra la mujer y convienen en adoptar, mediante los instrumentos apropiados, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia (artículo 7°); asimismo, se comprometen a desarrollar acciones, como (SCJN, 2017, pág. 53):

- Abstenerse de ejercer cualquier práctica de violencia contra la mujer y velar por que las autoridades y funcionarios se comporten de conformidad a dicha obligación.
- Actuar con diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer.
- Tomar todas las medidas apropiadas, incluyendo medidas de legislativas, para modificar o abolir leyes y reglamentos vigentes, o para modificar prácticas jurídicas o consuetudinarias que respalden la persistencia o la tolerancia de la violencia contra la mujer.

La suscripción y adhesión a instrumentos internacionales no es sólo un acto de diplomacia ni de buenas intenciones. Implica para el Estado una obligación de apegarse a los principios y contenido y para las personas que se encuentran en la circunscripción territorial del Estado parte, un elemento de protección de sus derechos y sobre todo, para exigir su cumplimiento.

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas ha establecido que:

⁷ Vinculación de México a la CEDAW el 23 de marzo de 1980. INMUJERES. Disponible en http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100039.pdf.

⁸ Siglas en Inglés.

“Los Estados de todo el mundo deben actuar ahora para despenalizar el aborto y hacer todo lo posible para garantizar que las mujeres y las niñas tengan derecho a tomar sus propias decisiones sobre el embarazo” (ACNUDH). Ese señalamiento está basado en el convencimiento de las implicaciones negativas que tiene en las mujeres el imponerles la maternidad, bajo la consciencia que es un estereotipo en perjuicio del desarrollo integral de las mismas.

Respecto a la discriminación, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) establece:

Artículo 1. A los efectos de la presente Convención, la expresión "discriminación contra la mujer" denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.

Dicha Convención tiene un Comité quien ha emitido observaciones y recomendaciones específicas en cuanto al acceso a la Interrupción Voluntaria del Embarazo:

En 2018, el Comité sesionó y con base en la recomendación número 42, en consonancia con su recomendación general núm. 24 (1999) sobre la mujer y la salud, el Comité recomienda al Estado que ponga mayor empeño en acelerar la armonización de las leyes y los protocolos federales y estatales sobre el aborto para garantizar el acceso al aborto legal y, aunque no haya sido legalizado, a los servicios de atención posterior al aborto (ONUMUJERES).

Por su parte, el Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, emitió la Observación General núm. 36 sobre el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, relativo al derecho a la vida y señala que (OHCHR, pág. 2):

“Los Estados partes no deben regular el embarazo ni el aborto de manera contraria a su deber de velar por que las mujeres no tengan que recurrir a abortos peligrosos. [Por ejemplo, no deben adoptar medidas como penalizar los embarazos de las mujeres solteras, ni aplicar sanciones penales a las mujeres que se someten a un aborto o a los médicos que las asisten para hacerlo, cuando se prevea que la adopción de esas medidas va a suponer un aumento significativo de los abortos peligrosos.] Los Estados partes tampoco deben establecer requisitos excesivamente onerosos o humillantes para las mujeres que deseen someterse a un aborto. La obligación de proteger la vida de las mujeres contra los riesgos para la salud relacionados con los abortos peligrosos exige que los Estados partes garanticen a mujeres y hombres, y en particular a los adolescentes, acceso a información y educación sobre las opciones reproductivas y a toda una serie de métodos anticonceptivos. Los

Estados partes también deben velar por que las mujeres embarazadas tengan acceso a servicios de atención de la salud adecuados, tanto prenatales como con posterioridad al aborto.”

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer especifica que “la negativa de un Estado Parte a prever la prestación de determinados servicios de salud reproductiva a la mujer en condiciones legales resulta discriminatoria” (CEDAW, 1999, párr. 11). Establece, además que “las leyes que penalizan ciertas intervenciones médicas que afectan exclusivamente a la mujer y castigan a las mujeres que se someten a dichas intervenciones constituyen un obstáculo para el acceso de las mujeres a la atención de salud” (párr. 14).

Por tanto, no hay duda, el Estado mexicano tiene un compromiso internacional de armonizar su legislación con la debida perspectiva de género para garantizar el derecho a las mujeres a decidir sobre sus cuerpos, eliminando los tipos penales que impliquen criminalización y punición, estableciendo los medios y recursos para acompañarlas de manera institucional en el caso que decidan abortar sin importar la causa, para evitar que su vida se ponga en riesgo, puesto que es su vida -la de las mujeres-, la que debe ponderarse.

Esta ponderación resulta que, al quedar claro que no existen derechos establecidos al embrión o producto en gestación y que, en todo caso, no puede dársele mayores derechos a éste que a la persona viva, autónoma, sujeta de derechos, a la que el Estado, se encuentra obligado a garantizar, proteger y respetar sus derechos.

LA NORMATIVA NACIONAL EN LA MATERIA

A partir de la reforma de 2011 en materia de derechos humanos, el artículo primero reconoce la obligación del Estado de favorecer, brindar y proteger a las personas; garantizando el ejercicio de los derechos humanos previstos en el texto constitucional y en los tratados internacionales de los que es parte, lo que reafirma la intención de afrontar la responsabilidad emitida desde el 8 de diciembre de 1998 cuando México reconoció la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (DOF) sobre los casos relativos a la interpretación o aplicación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, lo que establece para las personas un mecanismo internacional para exigir al estado, el cumplimiento de los compromisos pactados.

Por su parte el artículo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala:

Artículo 4o. El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.
Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos.

Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará.

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución...

El derecho a la salud y todas las implicaciones que conlleva –servicios, información, infraestructura, bienes, condiciones, etc.- están garantizados por la Carta Magna y respaldados por los instrumentos internacionales de los que se ha hecho mención en el apartado previo.

Aunado a otros instrumentos normativos como la Ley General de Salud, la Ley General de Educación y la Ley General de Víctimas que señalan algunos apartados específicos en los que se considera la perspectiva de género y la no discriminación como principios fundamentales, existen otros instrumentos que regulan acciones directas en beneficio de las mujeres como la Ley General para la igualdad entre hombres y mujeres y su reglamento, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y su reglamento, así como el Reglamento para el funcionamiento del Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, los cuáles si bien son herramientas para la defensa de los derechos de las mujeres, no han significado un cambio sustancial en el ejercicio pleno de sus derechos humanos y mucho menos a favor de sus derechos sexuales y reproductivos.

EL ACTUAR DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN FRENTE A LOS DERECHOS SEXUALES Y REPRODUCTIVOS DE LAS MUJERES

La imposición de la maternidad ha sido una constante, pero también lo ha sido el reclamo social frente a las normas que institucionalizan la discriminación hacia las mujeres. En ese camino, el Poder Judicial de la Federación a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), ha ido marcando una interpretación acorde a la protección de los derechos sexuales y reproductivos, evidenciando la intención del estado, a través de sus instituciones, de perpetuar los estereotipos que criminalizan a quienes deciden acceder a una ILE y a ejercitar el derecho a decidir sobre sus cuerpos y sus proyectos de vida.

En ese sentido, resulta por demás interesante analizar de manera somera, algunos de las principales interpretaciones que, en diversos momentos, la SCJN ha efectuado respecto al tema:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 146/2007 Y SU ACUMULADA 147/2007, “DESPENALIZACIÓN DEL ABORTO EN EL DF” (SCJN, 2008)

Mediante decreto publicado el 26 de abril de 2007, expedido por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y promulgado por el jefe de Gobierno del Distrito Federal se aprobó la ley que despenaliza el aborto hasta la semana 12 de gestación, incluyendo mecanismos para la impartición de servicios de salud adecuados.

La reforma consistió en la modificación de artículos diversos del Código Penal del Distrito Federal y de la Ley de Salud del Distrito Federal.

El 24 de mayo de 2007, el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) José Luis Soberanes Fernández y el día 25 de mayo de 2007, el titular de la Procuraduría General de la República (PGR) Eduardo Medina-Mora Icaza, interpusieron acciones de inconstitucionalidad en contra de las reformas.

Ambos solicitaron:

- La inconstitucionalidad de la reforma a los artículos 144, 145, 146 y 147 del Código Penal para el Distrito Federal, que entre otros extremos señalan que el aborto es la interrupción del embarazo después de la décima segunda semana de gestación, -lo que implicaba la despenalización del aborto para quienes lo efectuaran antes de ese término-, haciendo la mención específica que para los efectos del Código, el embarazo es la parte del proceso de la reproducción humana que comienza con la implantación del embrión en el endometrio, y que además regula la sanción a la mujer que voluntariamente practique su aborto o consienta en que otro la haga abortar, después de las doce semanas de embarazo, enfatizando que en este caso, el delito de aborto sólo se sancionará cuando se haya consumado⁹.
- La inconstitucionalidad de la adición de los artículos 16 Bis 6, tercer párrafo y 16 Bis 8, último párrafo, de la Ley de Salud para el Distrito Federal, mismos que señalaban que las instituciones públicas de salud del gobierno del Distrito Federal atenderán las solicitudes de interrupción del embarazo a las mujeres solicitantes aun cuando cuenten con algún otro servicio de salud público o privado y que el gobierno del Distrito Federal otorgará servicios de consejería médica y social en materia de la atención a la salud sexual y reproductiva, funcionando de manera permanente con servicios gratuitos que ofrecerán la información, difusión y orientación en la materia, así como el suministro de todos aquellos métodos anticonceptivos cuya eficacia y seguridad estén acreditadas científicamente. Asimismo, proporcionarán a la mujer que solicite la interrupción de su embarazo la información a que se refiere el último párrafo del artículo 148 del Código Penal para el Distrito Federal. Los servicios de consejería también ofrecerán apoyo médico a la mujer que decida practicarse la interrupción del embarazo después del procedimiento de abor-

⁹ Artículo 144 del Código Penal del ese entonces Distrito Federal (CPDF).

¹⁰ Artículo 145 del CPDF

to, particularmente en materia de planificación familiar y anticoncepción.

- El Procurador General de la República también solicitó la invalidez del artículo tercero transitorio del decreto de reformas y adiciones mencionado y el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos solicitó que la invalidez de las normas impugnadas se hiciera extensiva al artículo 148 del Código Penal para el Distrito Federal que señalaba las excluyentes de responsabilidad penal en el delito de aborto.

Al ser admitidas en la Suprema Corte, se les denominaron Acciones de Inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada 147/2007 y el 28 de agosto de 2008, luego de más de 17 horas de sesiones públicas, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió por mayoría de ocho votos que son constitucionales los artículos impugnados, estableciendo que se reconoce la validez de los artículos impugnados como inconstitucionales.

La decisión tomada sobre estas acciones de inconstitucionalidad son determinantes en el avance de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres y otros derechos, pues dentro de sus consideraciones señaló (SCJN, 2008):

- Que la idea de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal al despenalizar el aborto [...] fue acabar con un problema de salud pública derivado de la práctica de abortos clandestinos, estimando que la despenalización del aborto permitirá que las mujeres interrumpan voluntariamente su embarazo en condiciones de higiene y seguridad; asimismo, garantizar un trato igualitario a las mujeres, en específico aquellas de menores ingresos, así como reconocerles libertad en la determinación de la forma en la que quieren tener relaciones sexuales y su función reproductiva; reconocer que no debe existir la maternidad forzada y se debe permitir que la mujer pueda desarrollar su proyecto de vida en los términos que lo estime conveniente. Se justificó, asimismo, que el procedimiento para abortar se lleve a cabo dentro del período de doce semanas, puesto que es más seguro y recomendable en términos médicos. La interrupción del embarazo se despenaliza únicamente para el período embrionario y no el fetal, antes de que se desarrollen las facultades sensoriales y cognitivas del producto de la concepción. La no penalización de la interrupción del embarazo tiene como contraparte la libertad de las mujeres para que decidan respecto de su cuerpo, de su salud física y mental e, incluso, respecto de su vida" y que "... el legislador tomó en cuenta que constituye una realidad social que las mujeres, que no quieren ser madres, recurran a la práctica de interrupciones de embarazos clandestinos con el consiguiente detrimento para su salud e incluso, con la posibilidad de perder sus vidas. (pág. 182).

- Que la Constitución no reconoce un derecho a la vida en sentido normativo, sino que [...] establece que una vez dada la condición de vida, existe una obligación positiva para el Estado de promocionarla y desarrollar condiciones para que todos los individuos sujetos a las normas de la Constitución aumenten su nivel de disfrute y se les procure lo materialmente necesario para ello "; de igual manera aseguró que no existe "...ningún fundamento constitucional o internacional para un mandato de penalización de su afecta-

ción que permitiera sostener que existe una obligación del legislador para el establecimiento o mantenimiento de un tipo penal específico (pág. 175).

- Que [...en el lenguaje común y el lenguaje técnico de disciplinas como la medicina o la biología, el concepto de persona o de ser humano no incluye al producto de la concepción porque éste no es un individuo hasta que tiene la posibilidad de existir por sí solo, lo que no ocurre en las primeras doce semanas de gestación, por lo que ni el embrión ni el feto pueden ser titulares del derecho a la vida.”] (pág. 56).

- Establece que incluso considerando que el producto de la concepción es persona titular de derechos, entre el derecho a la vida del embrión y los derechos de la mujer, prevalecen los de ésta por tratarse de una persona nacida y desarrollada, en pleno goce de sus capacidades, mientras que el embrión es sólo un potencial ser humano, que no es inviable pero sí incapaz de realizar funciones biológicas y cognitivas. Además, se trata de un solo derecho del embrión, el de la vida, frente a muchos derechos de la mujer, a la vida, la salud, la libertad reproductiva, la autodeterminación de su cuerpo, la protección de pactos que priven su libertad, su derecho a la intimidad y a la vida privada. (pág. 58)

- La resolución profundiza en uno de los principales argumentos usados en contra de la decisión de la mujer sobre su cuerpo y su futuro, al tratar de ponderar el derecho del futuro padre sobre el producto, por encima de los de la mujer.

Al respecto expresa que el derecho a decidir libremente el número y espaciamiento de los hijos tutela también la decisión de no tener hijos, esto es, de procrear o no procrear, lo que constituye un derecho de la persona y no conjunto, por lo que no puede afirmarse la inconstitucionalidad de la reforma impugnada porque no prevea el consentimiento del varón para la interrupción del embarazo, ya que ello implicaría otorgarle un veto que pasaría sobre la libertad de la mujer y permitiría que fuera el varón quien decidiera en definitiva al respecto. En todo caso, ante el conflicto de derechos que se presenta entre el derecho de procreación del padre que se opone a la interrupción del embarazo y el de la mujer para decidir libremente sobre el número y espaciamiento de los hijos, debe prevalecer el derecho de ésta pues ello no afecta permanentemente el derecho de procreación del varón y, por el contrario, de obligarse a la mujer a ser madre se altera su vida y su condición jurídica en forma permanente, además de afectarse sus derechos a la vida, la salud, a la autodeterminación de su cuerpo, a la libertad, la intimidad y la vida privada, máxime si se considera que se haría nugatorio totalmente el derecho de la mujer cuando el varón se encontrara ausente, o bien, ante la dificultad de la prueba de la filiación. (SCJN, 2008, págs. 62-63)

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 54/2009, “PÍLDORA DEL DÍA SIGUIENTE EN JALISCO” (SCJN, 2010)

A través de esta controversia, promovida por el entonces Gobernador de Jalisco, Emilio González Márquez, se sometió al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinar si es válida la modificación a la “Norma Oficial Mexicana NOM-190-SSA1-1999, Prestación de servicios de salud. Criterios para la atención médica de la violencia Familiar”, para quedar como “NOM-046-SSA2-2005. Violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención”, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de abril de 2009.

En el contenido de la resolución, se desarrollaron los siguientes argumentos:

- Que en la vía de controversia constitucional no procede analizar los argumentos de los conceptos de invalidez sintetizados, pues de hacerlo se desnaturaría el sistema procesal de ese medio de control constitucional, el cual, principalmente, está dirigido a preservar las competencias de cada orden de gobierno previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En consecuencia, los conceptos referidos resultan infundados. (pág. 55).
- La fracción XVI del artículo 73 de la Constitución Federal confiere facultades al Congreso de la Unión para legislar en materia de salubridad general en toda la República. La salubridad general es una materia concurrente y la distribución de competencias entre la Federación y los Estados la estableció el Congreso de la Unión en la Ley General de Salud; misma que en su artículo 13 apartado A, fracción I, establece que corresponde al Ejecutivo Federal dictar las normas oficiales mexicanas en materia de salubridad general. En este sentido, no es óbice que las cuestiones relativas a la atención materna infantil y de planificación familiar sean competencia de las entidades federativas. Sin embargo, esta competencia se limita a la organización, operación, supervisión y evaluación de dichos servicios, lo que debe realizarse en los términos de las disposiciones aplicables –entre las que se encuentran las Normas Oficiales Mexicanas–. (pág. 13)
- Lo establecido para las víctimas en el ámbito constitucional, en particular el artículo 20, B, fracciones III y V, son deberes para las autoridades de procuración de justicia; no la concesión de exclusividad para su aplicación. Este deber genera un derecho para las víctimas: una garantía para la satisfacción inmediata del mismo, y no una limitación para que este derecho pueda ser exclusivamente garantizado por una sola autoridad, que además no es la que materialmente cuenta con la capacidad, conocimiento, especialidad para su eficaz tratamiento y prevención, como sí lo es el personal adscrito al Sistema Nacional de Salud. (pág. 63)
- La norma impugnada no vulnera el principio de igualdad y de no discriminación a que alude el accionante, pues si bien establece que las instituciones públicas de atención médica deberán contar con médicos y enfermeras capacitados en procedimientos de aborto médico no objetores de conciencia,

ello no implica que exista desigualdad alguna entre objetores y no objetores de conciencia, pues la norma en ninguno de sus puntos establece que se deberá preferir a personal no objetor de conciencia respecto de quienes sí lo son. (pág. 43)

De esta manera, quedo clara la facultad concurrente en materia de salud entre los distintos niveles de gobierno y, sobre todo, la imposibilidad de las entidades federativas de querer imponer la maternidad a las mujeres que habían sido víctimas de violación, amparándose en su autonomía y/o soberanía y más bien, se aclara la obligación de éstas de someterse a las normas oficiales mexicanas expedidas en beneficio de los derechos de las personas.

3) AMPARO EN REVISIÓN 601/2017. CASO MARIMAR

El amparo en revisión señalaba la negativa a la Interrupción Legal del Embarazo (ILE) como tratos crueles e inhumanos equiparables a tortura, al negarle el servicio médico de interrupción del embarazo producto de una violación sexual a una menor de edad, además de que se había diagnosticado que el producto representaba un riesgo alto para la adolescente.

El personal del Hospital General de Cuernavaca, Morelos le negó la ILE a pesar de haber interpuesto la denuncia penal y en un “Acta de Reunión de Trabajo del Comité de Bioética”, se expuso que después de analizar el caso clínico de la paciente, no existía justificación alguna para la interrupción de su embarazo (SCJN, 2017, pág. 7), sin precisar las razones para justificar esa decisión, esto es, no expresó pormenorizadamente las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para su emisión (pág. 8).

En el contenido de la resolución, existen diversos apartados en los que la Suprema Corte señala como tortura (y tratos crueles e inhumanos equiparables a aquella), la negativa del Estado -a través de sus servidores y funcionarios públicos- a proporcionar el servicio de ILE. Dichos apartados se señalan a continuación: (SCJN, 2017)

- Resalta que el Comité contra la Tortura de la Organización de las Naciones Unidas, al redactar el Informe CAT/C/CR/32/5, de catorce de junio de dos mil cuatro, sobre la situación de Chile, recomendó, entre otras cuestiones, lo siguiente (pág. 68):

- Eliminar la práctica de extraer confesiones a efectos de enjuiciar a las mujeres que buscan atención médica de urgencia como resultado de abortos clandestinos.
- De conformidad con las directivas de la Organización Mundial de la Salud, el Estado debe garantizar el tratamiento inmediato y sin condiciones de las personas que busca atención médica de emergencia.

- Igualmente, el Comité externó su preocupación de que se condicione la atención médica a las mujeres cuya vida está en peligro por las complicaciones de abortos clandestinos.

- Remarca la obligación internacional de crear un marco jurídico suficiente que evite los abortos clandestinos en beneficio de los derechos a la vida, dignidad, derechos reproductivos y salud de la mujer y, en ese mismo orden, se erradiquen en los sistemas nacionales, toda vía que implique, criminalizar y, como consecuencia, discriminar a las mujeres que soliciten la interrupción del embarazo, se precisa que la negativa a la práctica de un procedimiento de aborto sí puede, bajo casos específicos, derivar en violación grave de derechos humanos, por implicar actos de tortura (pág. 68).

- Establece que no es posible que la autoridad desconozca su obligación so pretexto de una objeción de conciencia¹¹, puesto que si bien un servidor público puede excepcionarse al cumplimiento de un mandato alegando objeciones personales irreconciliables, cierto es también que no puede tal circunstancia derivar en una violación irreparable de derechos humanos respecto de persona ajena y, por tanto, el servidor que objete en esos términos, debe buscar, encontrar, y ejecutar una medida alterna necesaria que garantice la concreción de la exigencia jurídica. (pág. 80)

Este caso tuvo el acompañamiento del equipo jurídico del Grupo de Información en Reproducción Elegida A.C. y gracias a ello se estableció este precedente y se otorgó el amparo de la Justicia Federal a Marimar, sin embargo, son muchos los casos en los que –independientemente de si la gestación del producto implica un riesgo para la vida de la mujer– los hospitales públicos se niegan a practicar la Interrupción Voluntaria del Embarazo (IVE) en casos de violación, desconociendo que dicha conducta se equipara a una tortura y es causa de responsabilidad.

4) CASO FERNANDA. AMPARO EN REVISIÓN 1170/2017

Los antecedentes del caso son los siguientes (SCJN, Crónicas del Pleno y de las Salas, 2018, pág. 2):

- En octubre de 2016, una mujer solicitó al Titular de la Dirección de Atención Médica de Servicios de Salud de la Secretaría de Salud del Estado de Oaxaca, la interrupción del embarazo producto de una violación sexual, hecho delictivo que fue denunciado ante la Agencia del Ministerio Público de la Fiscalía Especializada en Delitos contra la Mujer por razón de Género.

¹¹ La objeción de conciencia se define como “el derecho a oponer excepciones al cumplimiento de deberes jurídicos cuando su cumplimiento implique una contravención de las convicciones personales ya sean religiosas, morales o filosóficas”, es decir, constituye una “negativa a someterse, por razones de conciencia, a un mandato jurídico que prescribe una conducta obligatoria y exigible, provenga el mandato de una norma legislativa, de un contrato, de una orden judicial o resolución administrativa.” (RAE, 2016, pág. 1119).

- Derivado de lo anterior, el Director de Atención Médica remitió dicha solicitud a la Directora de una institución de salud en el Estado de Oaxaca, a fin de que se le brindara a la interesada la atención médica oportuna.
- Una vez que fue informada de lo anterior, la mujer se presentó en las instalaciones de la institución médica a la que fue canalizada, sin embargo, ahí se le indicó que la referida institución se encontraba en paro laboral por el Sindicato de Trabajadores de la Secretaría de Salud, por lo que sólo atendían situaciones de emergencia.
- Inconforme, la mujer embarazada promovió juicio de amparo señalando, en esencia, que la negativa de aborto se constituía como tratos crueles e inhumanos equiparables a tortura, por lo que pedía se le reconociera su calidad de víctima al existir una violación grave a sus derechos humanos.
- Seguidos los trámites procesales, el Juzgado de Distrito al que le correspondió conocer del asunto, dictó sentencia en la que determinó, entre otras cuestiones, sobreseer en el juicio, al estimar que se actualizaba una causal de improcedencia, dado que la quejosa había informado bajo protesta de decir verdad, que el embarazo fue interrumpido mediante una intervención efectuada en un diverso hospital, por lo que entonces el asunto había quedado sin objeto o materia.
- En desacuerdo, la parte quejosa interpuso recurso de revisión del cual conoció un Tribunal Colegiado de Circuito, quien determinó que lo procedente era solicitar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que ejerciera su facultad de atracción para conocer del asunto.

La resolución, nuevamente señaló argumentos a favor de los derechos humanos de las mujeres frente a la intención de los agentes del Estado de vulnerar su derecho a decidir sobre sus cuerpos, primero al señalar que obligarla a seguir con un embarazo, implica tortura o tratos crueles y degradantes y por otra parte, que precisamente la IVE es un caso de urgencia, por lo que ante una incapacidad para brindar el servicio, debe verificarse que éste se proporcione efectivamente a la mujer, verificando que los derechos humanos de ésta no se vean afectados.

Entre los principales argumentos desarrollados están los siguientes: (SCJN, Amparo en revisión 1170/2017, 2018)

- La negativa del aborto (sin causa justificada) respecto de un producto derivado de una violación sexual, cuando tal interrupción es permisible en términos de la legislación penal aplicable, y cuya atención debe considerarse como de urgencia, se constituye como un acto violatorio grave de derechos humanos, que implica en sí mismo generar la continuidad en el daño ocasionado a la víctima, obligándola a llegar a término del embarazo (págs. 27-28).
- No puede aducirse como excusa a la atención médica de estos casos de urgencia, la paralización por huelga de los trabajadores sindicalizados de la Secretaría de Salud del Estado de Oaxaca, en virtud de que, como políticas de salubridad, debe existir atención a casos de urgencia como el presente y, cuando exista una imposibilidad material, suficientemente justificada, la institución médica debe ejercer sus recursos y facultades para procurar que

diversa institución sanitaria atienda en calidad de emergencia la solicitud de mérito, siendo responsable del seguimiento cabal al procedimiento y conclusión efectiva de éste (págs. 23-24).

5) AMPARO EN REVISIÓN 1388/2015

Otro caso emblemático en el avance para comprender que los derechos humanos deben protegerse y garantizarse aplicando el control convencional, el principio de interpretación conforme y sobre todo el principio *pro persona* es el caso de Marisa, quien a través del amparo en revisión que interpuso y que fue resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, logro que se estableciera que las autoridades deben ponderar los derechos de la mujer por encima de las de un producto en gestación, a pesar incluso de las limitaciones que existan en otros cuerpos normativos.

Los antecedentes del caso son los siguientes: (SCJN, Amparo en Revisión 1388/2015, 2019, págs. 1-3)

- El 24 de septiembre de 2013, la señora fue informada de que estaba embarazada por personal del Centro Médico Nacional, ubicado en la Ciudad de México; A su vez, los doctores que la atendieron le hicieron saber que su embarazo era considerado de alto riesgo pues, meses antes, se había sometido a una cirugía de bypass gástrico, tenía 41 años de edad y presentaba un problema de sobrepeso;
- Posteriormente, cuando tenía 15.5 semanas de gestación, se sometió a una prueba de amniocentesis genética con el objetivo de saber si el feto presentaba algún problema hereditario; El 30 de octubre de 2013, recibió los resultados de la amniocentesis genética, los cuales advertían que el feto de masculino presentaba síndrome de Klinefelter. Éste causaría que el feto no pudiera desarrollar sus genitales en la pubertad, pero no impediría que fuera una persona autosuficiente.
- Dadas todas estas complicaciones que ocasionan un riesgo a su salud física y emocional, Marisa solicitó verbalmente a los médicos del hospital que interrumpieran el embarazo un par de ocasiones; el 6 de noviembre de 2013, solicitó por escrito la interrupción de su embarazo, en ejercicio de su derecho a la salud y atendiendo a las características de alto riesgo de su embarazo, el cual ponía en riesgo su salud y vida –por su edad y sobrepeso.
- Al respecto -entre otros documentos- la señora anexó la opinión técnica de médico cirujano con especialidad en ginecología y obstetricia. En dicha opinión, el doctor detalló que la señora cursaba un embarazo de alto riesgo, por obesidad grado III, lo que le ocasionaba un riesgo materno mayor de diabetes, tromboembolismo y preeclampsia. A su vez, debido a la cirugía de bypass gástrico, precisó que la señora enfrentaba el riesgo de sufrir malnutrición y la obstrucción del intestino delgado por hernia interna. El emisor de la opinión médica recomendó la interrupción del embarazo.

- Marisa se practicó el aborto en un hospital privado. Finalmente, el 20 de noviembre de 2013, recibió, por correo, la respuesta de las autoridades responsables de fecha 7 de noviembre de 2013. En ésta, se negaba su petición en razón de que el feto podría ser autosuficiente aunque tuviera síndrome de Klinefelter.

En específico, la autoridad respondió que la interrupción del embarazo, con base en la causal de salud, no era aplicable porque las leyes que rigen al ISSSTE no consideran los riesgos para la salud de la madre como causa suficiente. Por el contrario, consideraron que esta causal está relacionada con el feto, al señalar que el síndrome de Klinefelter que le fue detectado a aquél no es incompatible con la vida (SCJN, 2019, pág. 9).

Fue hasta el mes de mayo de 2019, que la Primera Sala resolvió el fondo del asunto, señalando que: (SCJN, Amparo en Revisión 1388/2015, 2019)

- Un aborto por razones de salud tiene como finalidad esencial restaurar y proteger la salud de la persona embarazada. Una salud que está siendo afectada no sólo por el embarazo, sino por el padecimiento físico o mental que aparece o empeora con su continuación; susceptible, además, de complicar el desarrollo del embarazo. De manera que la interrupción de embarazo provocada por una complicación de salud es el inicio de un proceso de recuperación de la salud y no su culminación, lo que hace crítica y presumiblemente violatoria de derechos humanos cualquier denegación o dilación deliberada de los servicios de atención médica destinados a resolver esos padecimientos (pág. 33).
- Entonces y dado que la salud es un derecho que protege tanto aspectos físicos como emocionales e, incluso, sociales, su adecuada garantía implica la adopción de medidas para que la interrupción de embarazo sea posible, disponible, segura y accesible cuando la continuación del embarazo ponga en riesgo la salud de las mujeres en su sentido más amplio. Esto implica que las instituciones públicas de salud deben proveer y facilitar esos servicios, así como abstenerse de impedir u obstaculizar el acceso oportuno a ellos. La salud entendida en términos amplios supone una comprensión adecuada de los conceptos de bienestar y proyecto de vida. Desde esta perspectiva, el derecho a la salud es interdependiente de los derechos a la vida, a dignidad, a la autonomía, a la libertad, al libre desarrollo de la personalidad, a la información, a la no discriminación, a la igualdad, a la intimidad, a la privacidad y del derecho a estar libre de tratos crueles, inhumanos o degradantes. (pág. 52).
- Cuando las mujeres solicitan servicios específicos que sólo ellas requieren, como la interrupción del embarazo por motivos de salud, la negación de dichos servicios y las barreras que restringen o limitan su acceso, constituyen actos de discriminación y una violación al derecho a la igualdad ante la ley. El vínculo entre los derechos a la libertad, la autonomía y el libre desarrollo de la personalidad y el derecho a la salud se concreta, por tanto, en los derechos a tomar decisiones sobre la propia salud y sobre el propio cuerpo (pág. 54).
- La relación específica entre salud, bienestar e interrupción del embarazo

reconoce la posibilidad de acceder a una interrupción de embarazo, que sea segura, como una circunstancia que contribuye al bienestar de las mujeres, no sólo en aquellos casos en los que su integridad física se encuentre en riesgo, sino también cuando la continuación del embarazo se presenta como incompatible con su proyecto de vida (pág. 58).

• Corresponde al Estado, mediante las instituciones públicas de salud, garantizar el acceso oportuno a estos servicios cuando las mujeres enfrenten riesgos asociados con el embarazo que comprometan su salud física, mental o social, como parte del derecho a disfrutar de toda una gama de facilidades, bienes, servicios y condiciones necesarios para alcanzar el más alto nivel posible de salud, lo que abarca un sistema de salud que garantice que sean detectadas y atendidas diligentemente las circunstancias y padecimientos que comprometen ese bienestar (pág. 60).

LA ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO POR AGRAVIO EQUIPARADO

En México, en febrero de 2007 se publicó la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, cuyo artículo 8° regula la violencia institucional como una de las modalidades, señalando que: Son los actos u omisiones de las y los servidores públicos de cualquier orden de gobierno que discriminen o tengan como fin dilatar, obstaculizar o impedir el goce y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres así como su acceso al disfrute de políticas públicas destinadas a prevenir, atender, investigar, sancionar y erradicar los diferentes tipos de violencia (LGAMVLV).

De igual manera, el Reglamento de la Ley General de Acceso a las Mujeres a una vida libre de violencia en su artículo 31, describe la hipótesis de la violencia de género por agravio comparado, al señalar que (RLGAMVLV, 2008):

La declaratoria de alerta de violencia de género por agravio comparado tendrá como finalidad eliminar las desigualdades producidas por un ordenamiento jurídico o políticas públicas que impidan el reconocimiento o el ejercicio pleno de los Derechos Humanos de las Mujeres protegidos en todos aquellos instrumentos internacionales reconocidos y ratificados por el Estado mexicano, a través de acciones gubernamentales previstas en el artículo 23 de la Ley.

El agravio comparado se presenta cuando un ordenamiento jurídico vigente o una política pública, contenga alguno de los siguientes supuestos y éstos transgredan los Derechos Humanos de las Mujeres:

- I. Distinciones, restricciones o derechos específicos diversos para una misma problemática o delito, en detrimento de las mujeres de esa entidad federativa o municipio;
- II. No se proporcione el mismo trato jurídico en igualdad de circunstancias, generando una discriminación y consecuente agravio, o
- III. Se genere una aplicación desigual de la ley, lesionándose los Derechos Hu-

manos de las Mujeres, así como los principios de igualdad y no discriminación.

Al existir una legislación en la Ciudad de México (CDMX) en la que no se sanciona la interrupción del embarazo cuando ésta se practica hasta antes de la décimo segunda semana y además el servicio se proporciona de manera gratuita y segura en clínicas del sector público de salud por así regularse en la ley de la materia vigente, queda evidenciada una distinción en la protección de un derecho específico como lo son los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres de la Ciudad de México, respecto a las de las demás entidades; primero porque el delito del aborto se regula de manera diversa, lo que redundará claramente en que no se proporciona el mismo trato jurídico en igualdad de circunstancias a todas¹², generando la idea de la existencia de privilegios para unas respecto a otras, lo que específicamente implica una discriminación que genera y sigue generando agravios, puesto que hay mujeres de otras entidades que por la cercanía que tienen con la Ciudad de México, por los recursos económicos con los que cuentan o por los apoyos, ayudas o acompañamientos que algunas asociaciones, organizaciones o colectivos pueden proporcionarles, logran trasladarse y efectuar la Interrupción Legal del Embarazo (ILE) en clínicas de la Ciudad de México sin ninguna criminalización o sanción legal.

Sin embargo, para el resto de las mujeres, las que no reciben educación sexual, no tienen información sobre opciones para efectuarse la ILE, las que son de escasos recursos y no pueden trasladarse, las que no conocen organizaciones o colectivos feministas que las asesoren y acompañen; para ellas esta aplicación desigual de la ley generada inicialmente por el simple hecho de haber nacido en una entidad distinta a la CDMX o Oaxaca, implica una desventaja que termina por lesionar sus derechos humanos, evidenciando violaciones a los principios de igualdad y no discriminación a los que se supone todas las leyes deberían estar alineadas.

Con esa seguridad, a petición de la organización civil “Equifonía: Colectivo por la ciudadanía, autonomía y libertad de las Mujeres”, en diciembre del 2017 el Estado de Veracruz se convirtió en la primera entidad de la República Mexicana en acumular dos Alertas de Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM), una por violencia feminicida y la segunda, por tener un marco normativo que contraviene y violenta los derechos de las mujeres, en específico los sexuales, reproductivos y de salud, lo que llevó al INMUJERES y la CONAVIM a decretar el 13 de diciembre de 2017, la AVGM por “agravio comparado” (INMUJERES, 2017).

En virtud de la alerta, se emitieron medidas específicas al Poder Legislativo del Estado de Veracruz, en el sentido de armonizar su legislación penal para que sea considerado aborto a la interrupción del embarazo posterior a la décima segunda semana de gestación y que se consideren las excluyentes de aborto por violación, inseminación no consentida, riesgo de la salud, acción involuntaria y riesgos y factores externos incluyendo reformar la constitución del Estado y alinearla a la Ley de

¹² Incluso en Oaxaca, en donde únicamente se despenalizó pero no se aseguró la prestación del servicio de manera segura y gratuita por parte del estado, sigue habiendo la distinción en la regulación o atención de la problemática.

Acceso a las Mujeres a una vida libre de violencia en Veracruz, en plazo no mayor a dos años, situación a la que hasta el momento, no se le ha dado cumplimiento.

Entre las medidas solicitadas, destacan: (CONAVIM, 2017)

Realizar la modificación del artículo 149 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, conforme a lo establecido en el Informe del Grupo de Trabajo; reformar los artículos 150 y 154 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave; y divulgar e implementar la Ley General de Víctimas, la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz y la NOM 046 para la adecuada y diligente atención a víctimas de violencia sexual, garantizando el acceso a la interrupción legal del embarazo (ILE) por violación.

Igualmente, se deberá garantizar que en todas las regiones del Estado se cuenten con centros de salud en que se provean los servicios seguros, oportunos, de calidad y gratuitos para la ILE, y que, en caso de no contar con los mismos, se asegure su canalización a aquellos en los que se presta el servicio; y deberá contar con personal de salud no objetor de conciencia, capacitado en los métodos de interrupción legal del embarazo, tanto médicos como quirúrgicos.

Otras medidas son registrar los abortos médicos llevados a cabo por tipo de causal legal; llevar un efectivo control de constitucionalidad y convencionalidad, a través de la aplicación de los principios de interpretación conforme y pro persona, en los casos relacionados con el delito de aborto, y garantizar la reparación integral del daño para las víctimas de violaciones a derechos humanos por la falta de acceso al aborto legal.

También se señalan medidas a la Secretaría de Salud y a la Fiscalía General de Justicia del Estado de Veracruz para: a) Divulgar e implementar La Ley General de Víctimas, La Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz y la NOM 046 para la adecuada y diligente atención de víctimas, y acceso garantizado a la ILE, b) Elaborar un programa Estatal de ILE, para garantizar el servicio sin dilación desde una perspectiva de salud integral y con los estándares requeridos a nivel nacional e internacional de los derechos humanos en la materia. c) Generar esquemas de difusión con confidencialidad y confianza para que las mujeres accedan al ILE sin necesidad de denuncia previa. (CONAVIM-INMURJES).

Este precedente, amparado en la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y su reglamento, deja claro que en todas las demás entidades de la República en las que no se garantiza por parte del estado, sus instituciones y órganos, la práctica de la Interrupción del Embarazo en condiciones seguras, gratuitas y sin criminalización o sanción penal, se están flagrantemente violentando derechos humanos de las mujeres, lo que encuadra en violencia de género por agravio comparado.

REFLEXIONES FINALES

Los derechos sexuales y reproductivos son una extensión del derecho a la salud, el cual no solo implica que la persona esté sana, sino también que es dueña de su salud y puede tomar decisiones sobre su cuerpo, su proyecto de vida, su bienestar, tener acceso a información y a servicios de salud sexual y reproductiva, sin ser objeto de violencia y discriminación por ningún agente del estado.

Penalizar el aborto es un acto de discriminación y violencia hacia las mujeres ejercido por el Estado mismo, según ha sido señalado por diversos instrumentos internacionales y los Comités de Seguimiento de los mismos que se han instalado y que permanentemente sesionan emitiendo recomendaciones a los estados parte, entre ellos México, a fin de eliminar los obstáculos legales que criminalizan a las mujeres que abortan, sobre todo cuando en dos entidades federativas –Ciudad de México y Oaxaca- ya se encuentra despenalizado hasta la décima segunda semana, mientras que en los demás estados únicamente se contemplan determinadas causales que siguen limitando el derecho a decidir.

La interrupción del embarazo es una decisión de la mujer gestante y debe respetarse sin criminalización, pues es parte de sus derechos sexuales y reproductivos y se relaciona con el ejercicio de muchos más derechos humanos, pero especialmente con el derecho al libre desarrollo de su personalidad, a la libertad, la autonomía, el derecho a la salud y al de decidir sobre sus cuerpos.

Existen ya diversos criterios a nivel internacional y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que han dejado clara la diferencia entre vida humana y persona humana, señalando que es a la mujer como persona humana a la que protegen los instrumentos normativos de todos los niveles por ser ésta la que es sujeta de derechos y que justo es esa persona la única que tiene derecho a decidir si quiere o no continuar con un embarazo por lo que no se puede ponderar el derecho de un hombre a ser padre, imponiendo la maternidad a la mujer, lo que alteraría su vida y su condición jurídica en forma permanente, además de afectarse sus derechos a la vida, la salud, a la autodeterminación de su cuerpo y a la libertad entre otros.

Al ser punible el aborto en la mayor parte del territorio mexicano, se configura violencia de género contra las mujeres por agravio comparado cometido por el Estado y específicamente por las y los legisladores de las entidades federativas en donde se criminaliza la interrupción del embarazo cuando éste se comete antes de la décimo segunda semana, puesto que las mujeres que viven o pueden trasladarse a la Ciudad de México o Oaxaca, tienen una regulación que no las criminaliza por tomar decisiones sobre sus proyectos de vida.

Con toda la argumentación lógica, jurídica y objetiva desarrollada, no hay razón para que el aborto siga siendo punible por lo menos hasta la décimo segunda semana de gestación en el resto de las entidades federativas.

Es necesario que el Estado respete el derecho de las mujeres a decidir sobre sus cuerpos, y más bien se asegure de armonizar con perspectiva de género la legislación vigente y deje de replicar estereotipos que generan, discriminación y violación de derechos humanos de las mujeres.

El antecedente de la declaratoria de la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres por agravio comparado emitida para el Estado de Veracruz evidencia la violencia institucional que el estado, a través de sus órganos e instituciones cometen flagrantemente en contra de quienes representan a más de la mitad de la población en el Estado mexicano, contraviniendo los compromisos contraídos al suscribir diversos instrumentos internacionales de los que México es parte.

Las colectivas feministas en el país que reclaman se garanticen sus derechos sexuales y reproductivos y específicamente su derecho a la interrupción del embarazo de forma legal, segura y gratuita son cada vez más; el clamor social es cada vez más alto, firme, continuo y exige que el marco legal se adecue a la realidad social, al control convencional e incluso a los criterios que han sido emitidos por quién representa la cabeza del Poder Judicial de la Federación: La Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La mujer gestante es la persona autónoma, la sujeta de derechos, la que debe tener la libertad de decidir si maternar o no, puesto que es ella la que tendrá que afrontar las consecuencias propias de la maternidad y las implicaciones en su proyecto de vida. Obligarla a continuar con la gestación es equiparable a la tortura, por tanto, el tema del aborto debe dejar de ser un estandarte político utilizado a conveniencia.

Las mujeres que deciden abortar son una realidad que el Estado se niega a aceptar; es esa realidad la que debe ser integrada en el texto legal de todas las entidades federativas del país, puesto que el derecho de las mujeres a decidir sobre sus cuerpos, al libre desarrollo de la personalidad, a la salud integral y a la dignidad, son derechos humanos y no son negociables, no deben estar sujetos a consulta; Son inherentes a las personas y deben garantizarse, protegerse, respetarse y fomentarse.

El derecho debe ajustarse a la realidad y al control convencional.

REFERENCIAS

1. ACNUDH. (2018). *Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para América el Sur. Ginebra 27 de septiembre de 2018*. Obtenido de <https://acnudh.org/expertos-onu-en-derechos-humanos-los-estados-deben-actuar-ahora-para-permitir-abortos-seguros-y-legales-para-mujer>
2. Adhanom Ghebreyesus, T. (10 de diciembre de 2017). Declaración del Director General de la OMS en el marco del Día de los Derechos Humanos 2017. *La salud es un derecho humano fundamental*. Obtenido de <https://www.who.int/mediacentre/news/statements/fundamental-human-right/es/>

3. Caba, E., & Vázquez, M. (s.f.). *Salud y Derechos Sexuales y Reproductivos en Cooperación Internacional. Guía metodológica*. Documento elaborado por HYPATIA Consultoría para Paz y Desarrollo. Obtenido de http://www.pazydesarrollo.org/wp-content/uploads/2016/12/guia_derechos_sexuales_y_reproductivos.pdf
4. Caso Artavia Murillo y otros (“Fecundación In Vitro”) Vs. Costa Rica., Sentencia de 28 de noviembre de 2012 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas) (Corte Interamericana de Derechos Humanos). Obtenido de <http://www.corteidh.or.cr/docs/cas>
5. CEDAW. (02 de febrero de 1999). La mujer y la salud. *Recomendación General 24*. Obtenido de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1280.pdf>
6. CELS. (s.f.). *Aborto legal, argumentos, legislación y jurisprudencia*. Buenos Aires, Argentina: Centro de estudios legales y sociales (CELS). Edición de Vanina Escales. Obtenido de <https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2018/05/AbortoLegal.pdf>
7. CONAVIM. (13 de Diciembre de 2017). *Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres*. Obtenido de <https://www.gob.mx/conavim/prensa/segob-declara-alerta-de-violencia-de-genero-contra-las-mujeres-por-agravio-comparado-para-el-estado-de-veracruz?idiom=es>
8. CONAVIM-INMUJERES. (s.f.). *Página Oficial del Gobierno del Estado de Veracruz*. Obtenido de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres Veracruz: http://www.veracruz.gob.mx/wp-content/uploads/2019/02/5_Declaratoria-Veracruz-AC.pdf
9. CPDF. (s.f.). Código Penal para el Distrito Federal. CDMX, México. Obtenido de http://www.paot.org.mx/centro/codigos/df/pdf/2019/COD_PENAL_DF_31_12_2018.pdf
10. CPOAX. (s.f.). Código Penal Oaxaca. Oaxaca. Obtenido de [http://docs64.congresoaxaca.gob.mx/documents/legislacion_estatals/Codigo+Penal+para+el+Edo+de+Oax+\(Ref+dto+1502+aprob+LXIV+Legis+15+abr+2020+PO+Extra+17+abr+2020\).pdf](http://docs64.congresoaxaca.gob.mx/documents/legislacion_estatals/Codigo+Penal+para+el+Edo+de+Oax+(Ref+dto+1502+aprob+LXIV+Legis+15+abr+2020+PO+Extra+17+abr+2020).pdf)
11. DEC806. (24 de Octubre de 2019). Periódico Oficial del estado libre y soberano de Oaxaca. *Decreto 806 mediante el cual se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones al Código Penal para el estado libre y soberano de Oaxaca*. Oaxaca de Juárez. Obtenido de <http://www.periodicooficial.oaxaca.gob.mx/files/2019/10/EXT-DECRETO-806-2019-10-24.pdf>
12. DOF. (08 de diciembre de 1998). Diario Oficial de la Federación. *DECRETO por el que se aprueba la Declaración para el reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. Ciudad de México. Obtenido de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4902104&fecha=08/12/1998
13. Faundes, A. (2015). Malentendidos sobre el efecto de la legalización del aborto. *Anales de la Facultad de Medicina*, vol. 76, núm. 4, octubre-diciembre, 2015, 425-429. Obtenido de <https://www.redalyc.org/pdf/379/37943429014.pdf>

14. INMUJERES. (13 de Diciembre de 2017). *Instituto Nacional de las Mujeres*. Obtenido de Gobierno de México. Acciones y Programas: <https://www.gob.mx/inmujeres/acciones-y-programas/alerta-de-violencia-de-genero-contra-las-mujeres-80739>
15. LGAMVLV, Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Obtenido de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAMVLV_130418.pdf
16. OHCHR. (s.f.). *Observación general núm. 36 sobre el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, relativo al derecho a la vida*. La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Obtenido de https://www.ohchr.org/Documents/HR-Bodies/CCPR/GCArticle6/GCArticle6_SP.pdf
17. OMS. (s.f.). *Página Oficial de la Organización Mundial de la Salud*. Obtenido de <http://www.oms.org>
18. ONU. (4 al 15 de noviembre de 1995). Informe de la Cuarta Conferencia Mundial. Beijing. Obtenido de <https://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/Beijing%20-full%20report%20S.pdf>
19. ONU. (s.f.). *Informe de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo. 5 a 13 de septiembre de 1994*. El Cairo: Organización de las Naciones Unidas. Obtenido de https://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/icpd_spa.pdf
20. ONUMUJERES. (24 de Julio de 2018). Comité CEDAW emite observaciones a México sobre derechos de las mujeres luego de 9ª revisión. Obtenido de <https://mexico.unwomen.org/es/noticias-y-eventos/articulos/2018/07/comunicado-cedaw>
21. RAE. (2016). *Real Academia Española y Consejo General del Poder Judicial*. Diccionario del Español Jurídico. España, Barcelona.: Espasa Libros.
22. RLAMVLV. (11 de marzo de 2008). Reglamento de la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Obtenido de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LGAMVLV.pdf
23. SCJN. (28 de agosto de 2008). Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Acción de inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada 147/2007*. Ciudad de México. Obtenido de https://www.sitios.scjn.gob.mx/codhap/sites/default/files/engrosepdf_sentenciarelevante/DESPENALIZACION%20ABORTO%20DF%20AI%20146-2007_0.pdf
24. SCJN. (2010). *Acción de inconstitucionalidad 54/2009*. Caso "La píldora del día siguiente", Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ciudad de México. Obtenido de <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=109935>

25. SCJN. (2017). *Amparo en Revisión 601/2017*. Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Obtenido de https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2018-02/AR-601-2017.pdf

26. SCJN. (2018). *Amparo en revisión 1170/2017*. Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ciudad de México. Obtenido de https://www.law.utoronto.ca/utfl_file/count/documents/reprohealth/mexico_2018_rape_fernanda.pdf

27. SCJN. (2018). Crónicas del Pleno y de las Salas. *La Interrupción legal del embarazo derivado de una violación sexual, debe ser atendido por las instituciones de salud como caso urgente*. (J. A. Alemán, Recopilador) Ciudad de México. Obtenido de https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/sinopsis_asuntos_destacados/documento/2018-05/2S-180418-JFFGS-1170.pdf

28. SCJN. (2019). *Amparo en Revisión 1388/2015*. Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Obtenido de https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2019-04/AR%201388-2015%20-%20190404.pdf

Política integral fronteriza y derecho migratorio: Una mirada desde las vivencias de migrantes venezolanos¹

Integral border policy and migration law: A view from the experiences of Venezuelan migrants

JULIO CÉSAR CARVAJAL RODRÍGUEZ²
JOSÉ DE JESÚS NÚÑEZ RODRÍGUEZ³
PAULO CÉSAR LUGO RINCÓN⁴

 *Ius Comitiālis* / Año 4, Número 7 / enero - junio 2021 / pp. 119-139 / ISSN: 2594-1356
Recepción: 26 de mayo de 2020 / Aceptación: 27 de septiembre de 2020

Resumen: Los fenómenos migratorios convocan con urgencia a repensar la forma en que los países los afrontan. Al respecto, se ha vuelto preponderante trabajar en una reingeniería de las políticas públicas existentes. El presente artículo es el resultado de la investigación desarrollada en la zona de frontera colombo venezolana, en la ciudad de Cúcuta, durante los años 2018-2020, y está orientada al análisis de las diferentes vivencias y percepciones de tres migrantes venezolanos en territorio colombiano, de dos entidades encargadas de su atención (ACNUR), Migración Colombia y dos expertos en tema migratorios. A partir de los hallazgos encontrados se proponen aportes que pueden ser importantes a la hora de pensar en la construcción de una política pública integral sobre la migración.

Palabras clave: Migración, política pública integral, derecho migratorio, migrante.

Abstract: Migration phenomena urgently call for a rethinking of the way countries deal with them. In this regard, it has become predominant to work on a reengineering of existing public policies. This article is the result of research carried out in the Area of Venezuelan Colombo border, in the city of Cúcuta, during the years 2018-2020, and is oriented to the analysis of the different experiences and perceptions of three Venezuelan migrants in Colombian territory, two entities responsible for their attention (UNHCR), Migration Colombia and two experts in migration. From the findings found, contributions are proposed that may be important when thinking about the construction of a comprehensive public policy on migration.

Key words: Migration, integral public policy, migration law, migrant.

¹ En la elaboración de este artículo los autores agradecen la colaboración de Víctor Roseliano Díaz Quero, Centro de Investigación "Georgina Calderón" de la Universidad Pedagógica Experimental Libertador – Caracas, Venezuela.

 <http://orcid.org/0000-0003-4517-8817>. / Correo electrónico: departamentodeeducacion@cucuta.udes.edu.co

² Universidad de Santander UDES, Facultad de Ciencias de la Educación, Departamento de Educación; Cúcuta, Departamento Norte de Santander Colombia.

 <http://orcid.org/0000-0002-4120-0215>. / Correo electrónico: jo.nunez@mail.udes.edu.co

³ Universidad de Santander, Facultad de Ciencias Económicas, Administrativas y Contables, Grupo de Investigación CIEMPIÉS, Bucaramanga, Colombia. Ciudad, Estado y País: Cúcuta, Departamento Norte de Santander, Colombia.

 <https://orcid.org/0000-0002-1571-9080>. / Correo electrónico: paulolugo@hotmail.com

⁴ Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la UANL., Monterrey, Nuevo León, México.



INTRODUCCIÓN

Los efectos de los altos volúmenes de los flujos migratorios de venezolanos en la zona fronteriza de Cúcuta, Colombia, en la línea limítrofe con la República de Venezuela, ha generado un impacto que evidencia los diferentes problemas sociales y económicos que se han venido agudizando, ante la incapacidad de los entes gubernamentales y el agotamiento humano y presupuestal de las entidades internacionales generado por el desbordamiento del desplazamiento de personas.

A diario los medios de comunicación y las redes sociales registran la problemática migratoria y lo que implica un hacinamiento en donde los más afectados son los grupos etarios como los niños, ancianos, mujeres embarazadas y la comunidad indígena Yukpa; migrantes en situación precaria son un grupo de personas vulnerables y heterogéneas (Féte, Aho, Benoit, Cloos y Ridde, 2019).

Este fenómeno, no solo ha afectado a la población vulnerable sino que se ha generalizado a toda la población migrante, lo que ha desbordado la capacidad de atención humanitaria de los gobiernos locales, colocándonos frente al reto de cómo asumir la problemática; tarea ejercitada en esta investigación a partir de trato directo con los diferentes actores implicados en el proceso, buscando desde un enfoque metodológico fenomenológico y hermenéutico, una sistematización de las categorías emergentes que puedan dar algunas recomendaciones a los gobiernos del hemisferio desde una nueva cosmovisión de la migración, lograr construir una política pública integral y efectiva al igual que fortalecer o actualizar la normatividad existente en temas de derecho migratorio. Ante el incremento migratorio, muchos estados se ven obligados a abordar constantes reajustes en sus políticas públicas, aceptando ciertas recomendaciones del derecho internacional (Guillén de Romero, Menéndez y Moreira, 2019). En esta misma dirección Mazuera, Albornoz, Cuberos, Vivas y Morffe (2020), plantean que la migración masiva venezolana ha provocado una crisis regional, ya que la región no está acostumbrada a recibir este tipo de inmigrantes, especialmente en las condiciones en las que huyen de Venezuela y luego llegan a las sociedades con las debilidades estructurales comunes en los países en desarrollo, lo que los ha llevado a asumir responsabilidades y compromisos, comenzando por reformular la legislación y las políticas migratorias, que han quedado obsoletas porque en su mayoría consideraban una perspectiva de seguridad y control.

Conocer esa problemática es pertinente para fortalecer las políticas incipientes que se han elaborado como política pública en el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), creado por la Ley 19 de 1958; organismo que representa la máxima autoridad nacional de planeación y se desempeña como una entidad asesora del Gobierno Nacional en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social de Colombia.

El presente artículo recoge las categorías emergentes de las diferentes vivencias y percepciones de los migrantes; entidades encargadas de su atención y de connotados expertos en temas migratorios y política pública, con el propósito de identificar las categorías más importantes que puedan ser un valor agregado a la construcción de una política pública integral a la luz del derecho migratorio, no solo para el estado colombiano, sino para otros países de la región.

2. EL ABORDAJE METODOLÓGICO

La investigación se realizó desde el paradigma pos-positivista-cualitativo, es decir el fenómeno estudiado por sus complejidades psicológicas, biológicas, socioculturales y propias de los sujetos migrantes, se mueven en ambientes históricos y contextos socioculturales de múltiples determinaciones, no sujetos entonces a enfoques causa-efecto propios del paradigma cuantitativo; para Martínez (2009, p. 168) “en los seres vivos, y sobre todo en los seres humanos, se dan estructuras de un altísimo nivel de complejidad y estos sistemas constituyen un todo físico-químico-biológico-cultural y espiritual”.

Se empleó un muestreo intencional, al seleccionar una muestra de tres migrantes, dos entidades encargadas de la atención al migrante y dos expertos en el tema (tabla 1), realizándoles una entrevista a profundidad para develar las vivencias y percepciones de los sujetos objeto de la investigación. El desarrollo operativo de la investigación se apoyó en el método Introspectivo o Fenomenológico Interpretativo, orientado a develar e interpretar las diferentes categorías emergentes del estudio.

En la selección de los Informantes Clave (IC), los actores sociales, en este caso los migrantes que son de interés para la investigación, fue a través de criterios de selección. Rojas (2010), establece que la complejidad, heterogeneidad y los diferentes roles jalonan al escogimiento de un número de sujetos que puedan aportar información útil para un estudio en profundidad. Dentro de esta modalidad se eligió un muestreo de casos extremos (Rojas, 2010) al estar representados los sujetos por diferentes roles dentro del proceso social de la migración. Asimismo, se establecieron criterios de selección de los informantes claves discriminados así: a) Para los Migrantes: ser trabajador informal, migrantes temporal o de paso y trabajador formal; b) *Para las entidades que atienden la población migrante:* estar vinculados a los procesos sociales y conocer muy bien los procesos migratorios de la zona de frontera por un período mayor de 2 años (tabla 1).

Tabla 1: *Muestra intencional de la investigación*

MIGRANTES	MIGRANTES
Migrante 1 (M1)	Trabajador informal
Migrante 2 (M2)	Migrante temporal (de paso)
Migrante 3 (M3)	Empleado

ENTIDADES ESPECIALIZADAS Entidad 1(E1) Entidad 2(E2)	CRITERIOS Tener mínimo dos años de experiencia en atención a la población migrante
EXPERTOS EN TEMAS MIGRATORIOS Experto 1 (EP 1) Experto 2 (EP 2)	CRITERIOS Tener mínimo 2 años de experiencia en temas migratorios

Fuente: Elaboración propia (2019)

La recolección de la información de los actores migrantes fue a través de entrevistas a profundidad, la observación *in situ* donde ocurre la migración y con los actores sociales como una actividad consciente y planeada para indagar y obtener datos sobre hechos, conocimientos, opiniones, juicios y motivaciones (García, 2005) en la cual se interactuó cara a cara con el informante clave, en un diálogo horizontal, dialéctico y orientado por un guión de preguntas abiertas; o menos abiertas cuando se intenta verificar la comprensión de la expresión del colaborador (Moreno, 2009). Este instrumento aplicado en diferentes sesiones de tiempo a todos los actores a seleccionar (migrantes, entidades encargadas de atención a los migrantes y expertos en temas de migración) y su contenido fue grabado para su posterior decodificación.

La interpretación de los hallazgos de la investigación se generó del trato analítico de los datos cualitativos, seguido de un proceso gradual y sistemático de interpretación basado en Strauss y Corbin, en la teoría fundamentada, citado por Restrepo, (2013), especialmente en lo referido a la codificación axial de los discursos y observaciones. El proceso de reducción e interpretación de los hallazgos de la investigación se desarrolló dentro de las siguientes etapas:

- a) Transcripción de las entrevistas realizadas a los informantes claves.
- b) Edición de las entrevistas transcritas.
- c) Codificación de entrevistas y observaciones participantes.
- d) Asociación de códigos en subcategorías.
- e) Integración de subcategorías en categorías.
- f) Construcción del informe de resultados de la investigación.

Una vez agotado el proceso de reducción de datos cualitativos y la generación de las categorías emergentes, se presenta el informe de resultados sobre la investigación. La estructura prevé un desarrollo discursivo deductivo, partiendo desde las categorías, con los correspondientes anclajes en sus respectivas subcategorías, realizando en su interior: teorizaciones, triangulación con autores y reforzamientos con microactos de habla de los informantes clave. Este proceso se realizó para cada una de las categorías derivadas de la investigación hasta derivar en las conclusiones y, finalmente, elaborar recomendaciones que sirvan para la construcción de una política pública integral que responda al problema de la falta de atención al migrante.

3. ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS

A partir de las categorías emergentes se busca aportar un discurso teórico que, a la luz de los aportes de autores que han trabajado en temas migratorios, sea un aporte en el constructo del deber ser del derecho migratorio que fortalezca una política pública integral sobre el problema migratorio en la región.

En la sistematización de la información recabada de los migrantes, entidades que los han atendido y expertos, emergieron 5 categorías, a saber: experiencia, prioridades, política pública integral, manejo internacional y roles de la comunidad internacional. Éstas se irán explicando a partir de las 15 subcategorías que la conforman con el propósito de establecer un eje conductor contextual y teórico que permita dar cuenta de sus propiedades e implicaciones en el fenómeno migratorio.

3.1 Categoría: Experiencia

Dentro del análisis de esta categoría emergieron 3 subcategorías, producto de los relatos de los informantes claves (IC), entidades que los atienden (E) y expertos en tema de migración (EP), que facilitan una síntesis de las percepciones e interpretaciones que se hacen de la categoría experiencia. A continuación, se presenta el desarrollo de las subcategorías emergentes.

Atención recibida

M2: “Mis expectativas no se han cumplido y seguramente yo creo que a muchos migrantes tampoco; las ayudas son muy pocas y somos muchos los que las necesitamos”. Para los migrantes ha sido difícil la llegada a un país desconocido, sintiendo en algunos casos rechazo por su condición. M3: “Me han recibido mal me han cerrado las puertas”; situación reflejada a la hora de buscar algún beneficio como lo es en salud, en donde la prioridad son los nacionales. M1: “He recibido solo la ayuda de la ONU, \$ 126.000 pesos en mercado que almacén Éxito mensualmente nos da (...) estoy en Colombia porque la crisis venezolana es muy dura, allí tengo familia y la tengo que ayudar de alguna manera”. Dentro de las expectativas de los migrantes al llegar a territorio colombiano está la de trabajar o recibir algún beneficio que les permita ayudar a sus familias en Venezuela, pero ante la dificultad de conseguir algún empleo, buscan continuar su recorrido hacia el interior del país o a países de la región como Ecuador Perú y Chile, como se evidencia en el estudio del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial (2018), en el que se resaltan las estadísticas de Migración Colombia, durante los primeros 9 meses de 2018, unos 724.036 venezolanos habrían hecho tránsito por Colombia hacia otro país.

La familia, así como los vínculos que se establecen alrededor de ella son factores determinantes de las decisiones de emigrar, ya que la emigración es una estrategia en la obtención de ingresos y poder garantizarles una mejor calidad de vida, bienestar y prosperidad, entre estos enfoques de la estrategia familiar se encuentran los realizados por Sandell, Sandell, Sorroza y Olivie (2007).

Trato recibido

M1: “A pesar de todo un alto porcentaje de colombianos nos han abierto las puertas; son receptivos”. Es de resaltar que los migrantes, sienten que la población fronteriza los ha acogido bien, a pesar de que algunos se sienten excluidos por el solo hecho de ser extranjeros; lo que sugiere que se debe trabajar a nivel de educación en generar consciencia de lo que es ser migrante y no permitir los brotes de xenofobia. M2: “Que el pueblo no tome represalias. Porque la mayoría de venezolanos viene en busca de trabajo, el 90% viene a trabajar, pero hay un 10% que solo viene a causar problemas”. A propósito, Julián (1981 y 1989), advierte que la inmigración no debe prohibirse bajo ningún argumento, que es como prohibir el ingreso de mercancías a un país bajo la disculpa de que afecta a los productores nacionales, que si bien puede ocurrir un efecto nocivo, en el corto plazo será transitorio, ya que en el largo plazo habrá beneficios superiores; caso contrario, como lo advierte De La Garza (2011), “la xenofobia, entendida ésta como el rechazo expresado a través de prejuicios en contra de todo aquél extranjero, teniendo en cuenta que los prejuicios son convicciones sin fundamento, con desconocimiento de los hechos, que desencadenan fácilmente la discriminación”. La xenofobia frente a los venezolanos se profundiza, como lo indica Cortés (2018), como uno de los métodos de deshumanización discursiva que los periodistas usan en nuestro contexto, sobre cómo los reporteros crean discursivamente las identidades de los migrantes y sobre cómo los noticieros construyen su aparente autoridad para representarlos. A lo anterior el uso irresponsable de las redes sociales ha generado en la comunidad fronteriza de Cúcuta, un aumento de comportamientos xenofóbicos hacia el migrante venezolano.

Requerimientos

M1: “Trabajo, ayuda, atención entre otras cosas”. M3: “Alojamiento y fuentes de trabajo principalmente el migrante llega y no tiene dónde quedarse, dónde alojarse y no puede vivir en la calle”.

Para los migrantes es importante que la ayuda humanitaria del estado sea eficiente y que se faciliten procesos de regularización para poder acceder a ayudas y sobre todo fuentes de trabajo y educación. M2: “Homologación de títulos y procesos de regularización más flexibles”. Los cuellos de botella en los procesos de homologación de títulos por parte del Ministerio de Educación en Colombia son difíciles, lo que impide al migrante participar o laborar en condiciones más justas.

Para Arango (1985), la migración obedece a unas razones, dentro de las cuales se destaca el interés por irse a un país por razones de conveniencia; el origen de la migración internacional es de carácter económico y político; que es el caso de los migrantes venezolanos, quienes huyen del régimen de su país, o simplemente migran por razones económicas hacia Colombia. En estos procesos migratorios sobre todo en el caso de los profesionales, la movilidad se ha descrito como un elemento clave del hábito académico y una norma bien establecida en la vida científica, las personas que se desplazan dentro del mundo académico han sido consideradas en general como “migrantes de conocimientos” y “migrantes de talentos”, talentos que han sido relegados

por la no facilidad de condiciones de trabajo, los bajos salarios y la falta de una competencia justa por las posiciones, todo lo cual afecta negativamente a las perspectivas de empleo (Mendoza, Staniscia y Ortiz, 2020).

3.2 Categoría: Prioridades

En esta categoría emergen tres (3) subcategorías en los relatos de los informantes clave (IC) que analizaremos a continuación.

Dificultades encontradas

M3: “Generar dinero en Colombia es muy difícil, las fuentes de trabajo son limitadas y llegar a pedir es indignante (...) no queremos ser una carga para el estado colombiano”. Competir con la mano de obra o en lo laboral en zona de frontera es difícil para el migrante venezolano ya que no tienen las mismas competencias que los nacionales, lo que les hace difícil acceder al mundo laboral; resalta D’Souza (2019), que muchos migrantes son trabajadores poco calificados del sector no estructurado, en el que los requisitos para una contratación completa son severos; sumado a la tramitología en los procesos de regularización. Para el migrante, la opción de pedir dinero es humillante, razón que ha llevado a algunos a la ilegalidad como opción y en el caso de las mujeres a la prostitución como un medio de subsistencia. En este sentido, Munk (2006) afirma que cada vez más mujeres migrantes de todo el mundo buscan trabajo lejos de casa y la prostitución es una opción frente a la dificultad de tener acceso al mundo laboral de forma legal.

Necesidades sentidas

M3: “Nadie da información sobre las ayudas o quien informe sobre los días de atención”. Una de las dificultades que tienen los migrantes para acceder a las ayudas, es que desconocen las rutas de atención, que en muchos casos no son claras ni para el migrante o funcionarios de las entidades que prestan los servicios.

M2: “Que la migración se transforma en una migración productiva (...) que con la ayuda internacional que recibe Colombia en combinación con el gobierno nacional departamental y municipal y la empresa privada pudieran capacitar a los migrantes como mano de obra especializada”. En éste tema hay consenso entre los migrantes, entidades y especialistas en temas de migración, y es la necesidad de introducirlos en los procesos laborales mediante un capital semilla que soporte los emprendimientos, que capitalice el valor agregado del conocimiento; en Ngota, Rajkaran, y Mang’unyi, (2019), se evidencia que los migrantes pueden ser un factor estimulante en desarrollo de las aptitudes locales, el desarrollo y la transferencia de tecnología, las nuevas oportunidades empresariales y mejorar la inclusión en la economía globalizada. En las apreciaciones de García (2020), la migración de trabajadores con talento en todo el mundo y fuga de cerebros en Venezuela, en especial a Colombia, representa una oportunidad de crecimiento económico e innovación en los procesos productivos no solo regionales sino nacionales.

Limitaciones

E1: “Un paquete integral de atención a las mujeres con enfermedades crónicas, mujeres lactantes y violencia intrafamiliar todo el aspecto psicosocial”. Una limitante es la poca capacidad de atención integral sobre todo a la población más vulnerable como lo son los ancianos, niños, mujeres y etnias como los Yukpas. El tema de los migrantes venezolanos desbordó la capacidad de atención esto quiere decir que E2: “el flujo que llega diario de migrantes y el acumulado presenta una tasa muy alta lo que hace que la institucionalidad no pueda darle respuesta”.

Se puede afirmar según los relatos de los informantes claves que, el alto nivel de flujo migratorio ha desvelado las grandes limitaciones que en tema de migración se presentan, una es la inexperiencia del estado colombiano frente a la magnitud del problema. Otro elemento ha sido la politización de la migración ya que se ha convertido en tema de campañas políticas a nivel regional, nacional y aún internacional como tema geopolítico. El cierre de fronteras de algunos países como Ecuador y Perú, han generado un embotellamiento de la población migrante, lo que ha dejado solo al estado colombiano con el problema, y si a esto se le suman las relaciones binacionales rotas, la situación empeora.

Como lo manifestó E1: “en cuanto a Cooperación Internacional también hay un desgaste presupuestal”. En este sentido existe un agotamiento de lo presupuestal no solo a nivel nacional, sino en las ayudas internacionales adicional a las limitaciones del recurso humano para atender a los grandes flujos de población, agravando más el fenómeno migratorio.

3.3 Categoría: Política pública integral

Dentro del análisis de esta categoría emergen 3 subcategorías en los relatos de los informantes clave (IC) que serán las instituciones que atienden a los migrantes (E) y los expertos en temas de migración (EP).

Fenómeno migratorio

Para los especialistas en temas migratorios consultados el tema migratorio puede mirar de dos maneras: EP1: “una donde se ve la migración como algo negativo que termina afectando los mercados laborales (...) en Colombia nunca hubo política de migración cuando comenzó la migración”.

Lo anterior sugiere la necesidad de asumir como enfoque epistemológico la construcción de un nuevo perfil del migrante. Los expertos (EP) enfatizaron en la necesidad de construir una política integral sobre migración, la cual no existía en Colombia, ésta se inicia con los procesos migratorios, pero de una forma muy incipiente; ahora lo que hay que entender en materia de política pública, es lo relacionado con la acción sobre el sujeto; la defensa de los derechos para el que se va, o para el que llega; en este caso los venezolanos.

Desde la academia diferentes actores están planteando una política que garantice los derechos a no migrar porque la migración se ha vuelto un proceso de desplazamiento forzado; para EP2: “el derecho que mi país me garantice que yo me pueda quedar y tenga una realización personal y profesional, que mis hijos pueden tener libre desarrollo; una política debería incluir ese derecho fundamental a preservar que ese individuo, si se quiere quedar en su país, se quede con todas las garantías”.

Otro enfoque es comprender la esencia del migrante desde una perspectiva positiva donde se observa a la migración como una oportunidad desde el derecho, entendiéndola como una necesidad humana; una visión antropológica en donde la misma historia del homo sapiens ha sido un proceso de evolución y de migración. EP2: “Desde el punto de vista religioso también se puede ver como el pueblo de Israel permaneció en una diáspora continua; desde la antropología física se encuentra el caso del Éxodo en el Antiguo Testamento con Moisés, en el Evangelio de Lucas, en el Nuevo Testamento, cómo Jesús fue un migrante; es entender que la migración ha formado parte de la naturaleza humana”.

En el caso de EP1: “entender que no podemos invocar esos nacionalismos, esas barreras que unas culturas han construido es un reconocer al otro como ser humano en un sentido real porque hay un marco jurídico a nivel Internacional que Colombia debe reconocer esa categoría de migrantes”, fenómeno que se da por algún fenómeno de crisis económica catástrofe natural variación del cambio climático guerras, son situaciones que se dan y deben ser protegidas desde una perspectiva del derecho, desde lo ancestral. Resaltan Losoncz y Marlowe (2020), los migrantes se enfrentan a una serie de barreras y amenazas sistémicas de las instituciones gubernamentales relacionadas con el cultivo de la identidad propia.

Un segundo aspecto positivo es observado desde una perspectiva económica como una inversión, no como gasto; EP2: “en el caso de Colombia hay una política económica que parte de la idea de que la migración es un gasto o una carga política; esta visión hay que replantearla ya que puede ser una oportunidad de relevo generacional”. Según datos del Censo Nacional de Población y Vivienda (2018), en Colombia se evidencia la transformación que esa población ha tenido en esta década y media reciente, por ejemplo, la franja de edades entre 15 y 65 años es de 68.2% lo que indica que la población colombiana es en un grado significativo una población envejecida. Hoy, por cada 100 personas menores de 15 años hay 40,4 adultos mayores de 65, mientras que, en el Censo Nacional de Población y Vivienda (2005), esa proporción era de 20,5 adultos, es decir, se ha duplicado el número de personas de ese rango de edad, frente a la población más joven.

Es aquí cuando vemos a los migrantes venezolanos, en su mayoría jóvenes mayores de 18 años son una oportunidad de renovación precisamente de esa sociedad, de esa pirámide social y una forma de refrescar la cultura; los rangos de la migración está entre los 18 y 35 años, en ese sentido favorece ese aspecto, ya que es una población económicamente activa y productiva; es ahí donde se abre la puerta a una política pública integral; ver esa oportunidad de transición demográfica e incorporarla a los procesos económicos y sociales.

Por lo anterior, se aborda el estudio “Monitoreo de flujo de la migración venezolana en el Perú”, elaborado por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM, 2019), en el cual los resultados obtenidos señalan que la mayoría de migrantes venezolanos que ingresaron al Perú en los últimos meses son jóvenes en edad productiva (entre los 18 y 39 años), que además cuentan con estudios secundarios o superiores completos. Aquellos que cursaron una carrera universitaria lo hicieron en áreas de administración, ciencias, ingeniería y educación.

Es de resaltar que los informantes claves sobre todo los especialistas en temas migratorios “EP1 y EP2 enfatizan sobre la idea de abordar el tema migratorio a partir de dos perspectivas: una donde se ve la migración como algo negativo que termina afectando los mercados laborales y termina desplazando la fuerza laboral colombiana, sustituyéndola por fuerza laboral venezolana y bajando la tasa de salarios, por lo cual, los nacionales los ven como una amenaza generando problemas de inseguridad y el aumento de la xenofobia”. Estas situaciones de rechazo a los migrantes como algunos han pensado, han provocado el incremento de los delitos donde efectivamente grupos vulnerables colombianos luchan por acceder a los servicios básicos y entonces encuentran en la migración o en los venezolanos una competencia desleal. Así, estos dos grupos vulnerables, entran en una puja por conseguir esos recursos, los cuales, en ciudades como Cúcuta, son limitados.

En el caso de EP1: “hay que desmontar esa visión pesimista que lleva a posturas xenofóbicas creadas y equivocadas”, a lo que Cortina (2017), refiriéndose al caso de España, señala que en donde se presenta odio a los pobres o aporofobia, no nos gusta, son los pobres; los migrantes ricos sí, ellos dejan recursos no vienen a presentar dificultades ni mendigar, y donde la respuesta a este drama migratorio se debe dar desde nuestra condición humana con altura y es hospitalidad cosmopolita, entendida como virtud moral y deber jurídico.

En palabras de EP2: “es una versión perversa, representamos al otro con una imagen negativa. Venimos con una tradición de violencia muy cercana del país y entonces tenemos una estética de la violencia y de la pobreza muy marcada y encontramos percepciones como que hay que votar por candidatos que fomenten la limpieza de los pobres porque esos estéticamente no se ven bien”. Hay que recordar que antes de la migración venezolana, Cúcuta tenía una tasa de desempleo alta, ocupando, según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), en el mes de junio de 2019, el cuarto lugar a nivel nacional con el 15,6%. En comparación al mismo lapso del año anterior, la tasa de informalidad que tiene la ciudad es igual básicamente a la que tenía el fenómeno migratorio con los venezolanos; el problema no son los migrantes, es un modelo de desarrollo que la migración lo refuerza, pero que viene funcionando paupérrimamente (tabla 2).

Tabla 2: Población ocupada, desocupada e inactiva

Cúcuta A.M*				
Poblaciones	Variación			
	Nov 18 - Ene 19	Nov 19 - Ene 20	noviembre – enero (2018-2020) Absoluta	%

* Áreas metropolitanas.

Ocupados	331	344	13	3.9
Desocupados	67	67	-1	-0.9
Inactivos	276	272	-3	-1.2

Fuente: DANE, GEIH,⁵ (2020)

Un aspecto que se debe fortalecer es la experiencia o valor agregado que han desarrollado los colombianos de frontera sobre todo los nortesantandereanos, en procesos de migración externa e interna; como víctimas del conflicto son resilientes y entienden a los migrantes que arriban. Perciben al migrante una oportunidad de fortalecer los procesos productivos encaminados al desarrollo industrial, empresarial, los saberes y experiencias para fortalecer la investigación, sobre todo en la academia.

Tipayalai (2020), considera que el inmigrante altamente cualificado tiene un impacto positivo en el crecimiento económico regional en el caso de Tailandia, (...) por lo tanto debería centrarse más en traer trabajadores extranjeros altamente cualificados ya que probablemente promueva la innovación y la tecnología nuevas y atraiga más inversión extranjera, aumentando la transferencia de conocimientos y mejorando la productividad laboral en general; ese reconocimiento del migrante en la sociedad beneficia la productividad, busca la eliminación de los límites fronterizos entre naciones, reivindica el comercio y la competencia, y ve importantes aciertos sobre el crecimiento poblacional.

Aquí es pertinente resaltar a Bak-Klimek, Karatzias, Elliott, Dickson, A.d, MacLean (2020), quienes ven que la migración no es un simple acontecimiento estresante en la vida, sino que puede tener un efecto positivo en muchos aspectos de la vida de los inmigrantes y puede ofrecer oportunidades de crecimiento personal.

Aspectos por mejorar

EP2: “El documento CONPES que trae ocho elementos que forman parte de la política migratoria tiene dos grandes falencias: una es la concepción de temporalidad, una política pública que es concebida como fenómeno a corto plazo mediático y no a largo plazo y no se puede afirmar que sea un documento de política pública”.

El CONPES 3950 de 2018, no es un documento de política pública, sino que se considera un documento base para la construcción de una política pública, en él se generan algunas líneas estratégicas, elementos que indican cómo fortalecer la registradora, salud, educación etcétera; no es específico y carece de presupuesto y de la robustez institucional, esto quiere decir que para poder atender la migración en Colombia hay que crear toda una institucionalidad así como se creó para atender el desplazamiento forzado (Unidad de Reparación de las Víctimas).

Las instituciones de salud como el Hospital Universitario Erasmo Meoz, es el centro de salud más importante de Cúcuta y del departamento Norte de Santander con categoría nivel cuarto de complejidad, en el que se atiende la población venezolana que no cuenta con el recurso humano, físico ni económico. EP2: “Es de resaltar que

⁵ Gran encuesta integrada de hogares (GEIH) Mercado laboral – Históricos.

el Gobierno Colombiano ha realizado cosas importantes y concretas en temas como educación, salud, de registro el tema de trabajo, como la tarjeta de movilidad fronteriza (TMF); cosas muy puntuales, pero no la política concreta, (EP2)”.

Es de vital importancia como lo manifiesta EP1: “el engranaje entre las instituciones públicas, privadas y las de cooperación internacional para poder lograr lo que propone el CONPES”; que las ayudas de los entes nacionales e internacionales algún porcentaje se destine como capital semilla o a proyectos productivos con el apoyo de la empresa privada para el dinamismo de las economías locales.

Los especialistas en temas de migración EP1 y EP2 coincidieron que: “los procesos de regularización son verdaderos cuellos de botella; en todos los aspectos son poco flexibles”. Frente a esta limitante, a los migrantes se les dificulta acceder no solo a los beneficios otorgados, sino al mundo laboral más cualificado. Sin una regularización real y flexible, los problemas de los migrantes tenderán más a agudizarse que a tener una solución real. En este aspecto se presenta aquí un reto para el derecho, en cuanto se debe trabajar en una legislación más flexible que pueda aliviar la situación del migrante.

Elementos para incorporar

EP1: “Una política pública necesaria pasaría primero desde lo que ha sido la migración venezolana por un trabajo de concienciación social”. Este sería el nuevo reto de una política que tendería a desarrollarse bajo una metodología considerando la participación de todos los actores interesados en la solución del problema, tales como las organizaciones de la sociedad civil y académicos; ejercicio que debe incorporar a los actores que están más “afuera”, es decir insertados en la realidad migrante. Esto significa que una política tendría que ser como lo manifestó EP2: “lo primero es actuar con la ciudadanía, construir ciudadanía, enseñar que somos, desde política educativa, una sociedad multicultural”. Necesitamos una política de construcción de convivencia de adaptación y eso lo hacen desde la escuela, allí se debe enseñar a aceptar al otro, esto reduciría la agresión; tarea que Rachmadtullah y Rasmitadila (2020) explican, y no es otra que la implementación del multiculturalismo en la educación, una actitud de tolerancia hacia los demás causará un sentimiento de afecto y también un fuerte sentido de la hermandad, tarea que facilitaría la convivencia con el migrante.

Se debe partir de un concepto de ciudadanía multicultural, en la que la presencia del otro, en este caso el migrante, aporta a los diferentes procesos sociales. EP2: “son perspectivas visiones del mundo como fue el caso de los americanos para la sociedad americana lo que la nutre independientemente de la nacionalidad; Latinos Norteamericanos, Italianos, Griegos o Alemanes y en esas construcciones cotidianas de cultura eso es lo que le da importancia nosotros no hemos logrado entender eso porque de alguna manera somos muy muy locales entonces aquí un tema de política es tener visiones y generar políticas globalmente que permitan la construcción de civilización”. Aquí los países deben trabajar en la construcción de nuevas leyes que tengan en cuenta los fenómenos migratorios.

Fortalecer pedagógicamente la atención a los migrantes desde lo institucional, EP1: “dar una mejor atención, parte del respeto al sujeto objeto de la migración, no dando un servicio de mala calidad; cualquier ayuda si no valoramos al otro es una relación desigual”, sólo se construyen relaciones fuertes cuando observamos al migrante en una condición similar a la mía, solo así podemos hablar de respeto y solidaridad; las políticas solidarias consisten en no discriminar, involucrar a todos los que necesitan beneficios, implica un proceso de construcción de convivencia con el otro, es observar a los migrantes como sujetos de derecho, y que no pueden ser estigmatizados bajo una sola categoría. Según Baker (2020), los refugiados y migrantes no pueden ser representados como víctimas sin ningún tipo de agencia, son discutidos en términos jurídicos que sirven para deshumanizarlos, y son repetidamente “cuantificados” como una categoría homogénea y potencialmente problemática.

E1: “Es prioritario crear una política pública de manera sectorial concreta en temas de salud, educación, generación de ingresos y en procesos de regularización, esto tiene que ver con creación de una institucionalidad a la que se le pueda delegar funciones y tenga la capacidad de dar respuesta”. En ese sentido, que se asigne un rubro que quede incorporado no solo en lo nacional, sino también en lo local; se necesita que los gobernantes, sea cual sea el nivel de gobierno, alcaldes o gobernadores, dejen en sus planes de gobierno, en sus líneas estratégicas la asignación de rubros para atender la migración y que esas líneas estratégicas se conviertan posteriormente en una política pública fortalecida con la participación de todos los actores implicados.

Para E2: “Una política pública debe contener financiación probable o real. En el caso de los documentos CONPES, éstos se han quedado en buenos documentos estratégicos pero las realizaciones de sus planes no se materializan por falta de recursos”; la financiación es fundamental para poder impulsar realmente una política pública que incluya el acceso a todos los derechos y que logre que todos los migrantes puedan vincularse a la sociedad colombiana y lograr una producción que coadyuve su mantenimiento y también la economía del país. Es vital como decía EP1: “Quitarnos el asistencialismo ya después de estos dos años de crisis de fuerte movimiento migrantes, se empieza a fortalecer ciertos comportamientos como el recibir ayudas”; costumbres que se tienen que erradicar porque el migrante no empieza a producir, situación que se ve como una debilidad del gobierno colombiano, reto que se debe asumir para ir cambiando el paradigma del asistencialismo.

3.4 Categoría: Manejo internacional

Dentro del análisis de esta categoría emergen cuatro (4) subcategorías en los relatos de los informantes clave (IC).

Apoyo internacional

EP1: “En el caso colombiano ha sido la comunidad internacional un gran apoyo, sobre todo en la transferencia de conocimientos”, se fortalecieron en la administración pública capacidades en ese aspecto. Las ayudas internacionales han sido un alivio,

pero en el caso colombiano por el alto volumen migratorio, el más grande visto en el mundo posmoderno, ha agotado los recursos; sumado a lo anterior, las posiciones radicales de países vecinos como cerrar fronteras, generando un hacinamiento de venezolanos en todo el territorio, ha agudizado más los problemas existentes en el país.

Los países de la región como Ecuador y Perú han sido muy hostiles; éstos dos gobiernos exigirán pasaporte a venezolanos como requisito para ingresar, en medio de un creciente flujo migratorio; situación que ha agravado problemas de violación de los derechos humanos de los migrantes, y una política pública debe hacerse desde los consensos regionales para que sea más efectiva. EP2: “Si no hay solidaridad de los países de la región será muy difícil asumir una crisis de esta magnitud en el país”. Es importante que exista esa solidaridad regional en estos temas ya que ningún país está exento de problemas de esa naturaleza.

Como los gobiernos son cambiantes y las instituciones cambian, E2 afirma que: “atender seres humanos es directamente proporcional a recursos, lo que ha limitado brindar una mayor cobertura en salud, educación, acceso al trabajo y protección a los menores, dificultando el control migratorio”. Es importante recordar que Colombia es un país con recursos limitados, que trabaja bajo un esquema de planeación que no contempla la población migrante, pues difícilmente las consecuencias que estas provocan son previstas y, por lo tanto incluidas en los presupuestos y en la planeación para el desarrollo de los estados.

Cooperación internacional

EP1: “La cooperación internacional se ha presentado como una oportunidad de negocio o de alguna manera de lucro para quienes asumen roles dentro de este proceso”; el manejo de dineros ha fortalecido agencias, fundaciones y ONG’s; y alrededor de ellas todos los procesos que de alguna manera cumplen un rol dentro de los flujos migratorios respecto a la atención del migrante; es una oportunidad laboral para muchas personas, que de esta manera pueden beneficiarse del problema.

Migración

Hay que reformar aquellas leyes que atienden el problema, tal como se ha hecho ya en otros países y no eliminarlas en cada transición de gobierno que se presenta; en ese sentido la migración se ha convertido también en una moneda política que el gobierno colombiano utiliza, siendo flexible con los venezolanos para generar una imagen positiva ante la comunidad internacional en esa lucha contra el régimen de Maduro.

Flexibilidad

Colombia ha asumido una actitud muy flexible frente a los migrantes, EP2: “Colombia ha sido relativamente generoso, aunque está muy lejos de los parámetros internacionales”, y en el sentido de que muchos derechos están establecidos, en la práctica así sea regularizado o no, ha ido creando una legislación que busca favorecer a los migran-

tes; en el caso de los permisos temporales, Colombia no ha cerrado las fronteras a los migrantes, facilitando el tránsito hacia el interior del país y posteriormente hacia países vecinos como Ecuador, Perú y Chile. A partir del incremento de la migración de venezolanos hacia Colombia, se ha identificado que muchos de estos migrantes tienen como principal actividad la delincuencia y la violación constante al marco normativo de Colombia, no obstante, los procesos de deportación han sido casi nulos. EP2: “Ha facilitado lo laboral y la informalidad en la mayoría de los casos, situación que ha agudizado la crisis económica ya existente”.

3.5 Categoría: Roles comunidad internacional

Dentro del análisis de esta categoría emergen dos (2) subcategorías en los relatos de los informantes clave (IC) que serán los expertos en temas de migración (EP).

Instrumentalización

EP1: “Yo creo que sí creo que sea instrumentalizado mucho, hay migraciones que nos duelen más que otras”; algunas han generado cercos humanos, como las migraciones haitianas de las cuales nunca se dijo nada, algunas migraciones han sido objeto de selección mural de posiciones internacionales hipócritas y eso ha pasado con la migración venezolana una relación de poder geopolítico a nivel internacional.

Se han hecho cosas positivas en temas migratorios, pero la dificultad es el comportamiento de algunos migrantes venezolanos, logrando que algunos países de la región endurecieran sus posiciones como fue el caso de Ecuador y Perú cerrando sus fronteras; situación que ha generado un represamiento de población migrante en territorio colombiano, lo que ha agudizado mucho más el problema de ese país; incluso se han agudizado problemas que ya existían antes del fenómeno migratorio. No obstante, se debe reconocer que Colombia, a pesar de las limitantes que ha tenido, ha recibido ayuda de agencias internacionales de manera significativa.

Poder geopolítico

EP2: “Creo que éste fenómeno migratorio al igual que otros en términos generales no ha tenido un buen manejo”, EP1: “basta ver lo que está ocurriendo en Europa con la migración desde el Norte de África lo que está ocurriendo en Centroamérica y Estados Unidos con el grupo centroamericano con la política de Trump, hay más intereses geopolíticos”.

Se pudo observar cómo algunos países latinoamericanos comenzaron a crear algunas normas y legislaciones positivas, pero otros le han cerrado sus puertas al migrante violando un derecho internacional humanitario como es el libre tránsito y el derecho para migrar.

EP2 afirma que: “Latinoamérica está muy lejos de los parámetros internacionales en el sentido de que muchos derechos están establecidos, pero en la práctica, así sea regularizado o no, se deben tener en cuenta”. Esto se puede evidenciar en los permisos

sos temporales que se dan por lotes y que posteriormente cambiaron las condiciones; se debe trabajar a nivel de política pública migratoria en los procesos de regularización, EP1: “un inmigrante no está regularizado, no tiene derechos, los tiene de manera mínima y circunstancial, más cuando ni siquiera tiene un documento identidad; por ahí es complicada la cosa entonces yo diría que de conjunto en el mundo Latinoamérica se ha echado para atrás el término de manejo en migratorios”.

4. LAS TAREAS PENDIENTES

Una de las encomiendas importantes siendo producto de la investigación, es la sanción de una ley migratoria que implemente los recursos destinados a la construcción de políticas públicas dirigidas a la atención de migrantes con contenido integral. Los estados, como el nuestro, a partir de la experiencia vivida con la migración masiva de venezolanos a territorio colombiano, ya deben pensar en sancionar una ley más integral que le permita direccionar rubros para la atención migrante.

Otra de las recomendaciones está orientada a la implementación de una política pública de inclusión que vaya desmontando el asistencialismo al migrante y con ello, se logre un proceso donde se le permita incorporarse a la vida productiva del país y con ello se reduzcan los sentimientos de xenofobia. Es importante una política pública de atención al migrante contemplando una mayor flexibilización en los procesos de regularización, que le permita al migrante una mayor vinculación al campo laboral y no fortalecer un asistencialismo que en nada le beneficia a él ni a los gobiernos que los reciben. Los procesos migratorios hay que asumirlos con otra óptica más holística, que facilite procesos de integración social menos dolorosos.

Se deben de fortalecer los puestos de atención en frontera, ya que las instituciones están desgastadas y dada la gran cantidad de migrantes, necesitan fortalecer su estructura organizacional para el control y la atención de los extranjeros, así como hacer más eficientes sus procesos. El gobierno nacional debe contemplar en sus planes presupuestales los recursos que garanticen la repotencialización de las instituciones encargadas de la atención de población migrante, formando recurso humano suficiente para atender este tipo de fenómenos como el presentado con la migración venezolana.

La política pública migratoria debe tener objetivos claros y con metas a corto, mediano y largo plazo encaminadas al aprovechamiento de la fuerza laboral de los migrantes para el desarrollo del país. Es decir que los estados asignen rubros para fortalecer emprendimientos y lograr fortalecer a los gobiernos locales como alcaldías y gobernaciones, en unas líneas estratégicas que les permitan implementar mecanismos de atención a la población migrante.

Una política pública integral debe partir como su nombre lo indica de un proceso de integración de todos los sectores involucrados en los procesos migrato-

rios: migrantes, ONG's, organismos gubernamentales locales, nacionales e internacionales. La construcción debe hacerse con todos los actores locales, como lo son las alcaldías y las gobernaciones, para que se puedan generar líneas de atención al migrante y cuenten con el presupuesto asignado para su desarrollo.

Uno de los actores a los cuales se les debe de considerar su participación es la academia como organismo dinámico en los procesos de investigación y construcción de estrategias pedagógicas encaminadas a fortalecer las relaciones amigables con el migrante; es cambiar el paradigma negativo de la migración y presentarla como una oportunidad de crecimiento en los diferentes aspectos como lo económico, cultural y social; procesos que favorecen la interculturalidad.

Asimismo, es perentorio fortalecer los tratados internacionales y regionales, en los cuales los gobiernos garanticen la cooperación conjunta y el respeto por los derechos humanos del migrante, derechos que son vulnerados en el caso de este fenómeno como el venezolano, en el que algunos países de la región endurecieron sus posiciones y cerraron sus fronteras al migrante.

Finalmente, una política pública debe partir de una caracterización de la población residente en Colombia, ejercicio que no ha sido realizado y es clave para dirigir las políticas migratorias en cuanto a trabajo y educación a los migrantes y también para el proceso de inclusión a la economía.

REFLEXIONES FINALES

Un primer elemento que se logró identificar es: la percepción de los migrantes al llegar a territorio colombiano, llegar a un país desconocido genera una serie de incertidumbre y angustia frente a lo que puede encontrar, no solo lo ajeno del territorio; se encuentra con otras costumbres y normatividad existente: la condición de extranjero sumado al desarraigo familiar y al hecho de haber dejado a su familia en una condición difícil aumenta más la angustia existencial.

Para el migrante es muy difícil obtener dinero para su subsistencia, llegar a mendigar no solo dinero, sino conseguir lo básico como vivienda y alimentación es una lucha, que se agudiza por desconocimiento de las rutas de atención, sino por los mismos problemas de regularización y de competencia desleal no solo entre sí, también con los habitantes de frontera, producto del alto volumen de población migrante.

Son preocupantes los cuellos de botella en los procesos de regularización y de homologación de los títulos que les permita acceder al mundo laboral y no ser una carga para el estado, en este caso el colombiano. Estos procesos difíciles hacen que el migrante viva una situación de desigualdad; los procesos de inclusión son casi nulos, lo que ahonda más la situación de forastero y facilita los brotes de xenofobia.

Las rutas de atención para el migrante no son claras y, en su mayoría, las entidades del estado colombiano no saben cómo actuar frente a un migrante. No se conocen los protocolos de atención y esto genera un clima de exclusión; en este sentido, los privilegios son en primer lugar para los nacionales, y a los migrantes, en algunos casos, se les vulneran los derechos fundamentales, propiciando una violación flagrante al Derecho Internacional Humanitario (DIH), rama del derecho internacional destinado a limitar y evitar el sufrimiento humano en tiempo de conflicto, como es el caso del venezolano.

Otro aspecto para resaltar es el desgaste no solo institucional y humano, sino presupuestal de las instituciones nacionales e internacionales encargadas de la atención al migrante, como consecuencia del alto volumen de migrantes presentado en esta zona de frontera, lo que ha desbordado la capacidad de atención, no solo del gobierno colombiano, sino de los organismos internacionales.

Por tanto, se necesita un mayor compromiso de los países de la región para enfrentar fenómenos tan grandes como el venezolano y no se pueden asumir medidas como el cierre de fronteras dejando a un solo país con el problema. Se debe partir de que el migrante es sujeto de derecho y que se le deben garantizar los derechos humanos; derechos que deben ser asumidos con un mayor compromiso y veeduría internacional o de organismos como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización de Estados Americanos (OEA).

En el departamento Norte de Santander no hay políticas públicas orientadas a la atención al migrante, en este orden de ideas se requiere la adopción de una política que parta de la premisa de que el problema es multifactorial y por ende es detonante de una gran variedad de problemas en diversos sectores de la dinámica social de cualquier país. En este sentido y con enfoque hacia nuestra investigación, es necesaria la construcción de una política que integre una gran variedad de aspectos que atiendan en conjunto las necesidades que tienen los migrantes en ese departamento.

El diseño de la política pública de atención al migrante debe ser una iniciativa que debe estar incluida en los programas de gobierno de los alcaldes y gobernadores, recientemente electos, a fin de crear conciencia de que el fenómeno migratorio venezolano hace parte de la situación actual de la región con la cual debemos convivir y con ello eliminar los sentimientos xenofóbicos y lograr el aprovechamiento de esta población en la vida productiva del país.

Una política pública sobre migración se debe considerar desde la construcción e identificación real de problema y no desde los escritorios; se debe considerar la aplicación de una metodología donde se desarrolle un proceso de participación de todos los actores involucrados, como son los mismos migrantes, las entidades que asumen la tarea de su acompañamiento; igualmente, las mesas de trabajo en ese proceso de construcción deben involucrar los entes gubernamentales locales como lo son las alcaldías y las gobernaciones.

Es necesario el trabajo pedagógico con las comunidades locales, reforzado con la academia sobre cómo ver al migrante desde una óptica positiva, no como una oportunidad de reforzar la internacionalización de los currículos, sino como un proceso que fortalece la interculturalidad y que aporta positivamente a los desarrollos económico, sociales y culturales de un país.

REFERENCIAS

1. Arango, J. (1985). Las "Leyes de las Migraciones" de E. G. Ravenstein, cien años después". Revista Española de Investigaciones Sociológicas, 32, 7-26.
2. Bak-Klimek, A., Karatzias, T., Elliott, L., Dickson, A. y MacLean, R. (2020). Positive Changes and Appreciation of Life Among Economic Immigrants in Scotland. Journal of International Migration and Integration, 21(1), 57-76
3. BANCO MUNDIAL. (2018). Migración desde Venezuela a Colombia: impactos y estrategia de respuesta en el corto y mediano plazo", Washington, D.C. Disponible en: <https://r4v.info/es/documents/download/66643>
4. Baker, M. (2020). Rehumanizing the migrant: the translated past as a resource for refashioning the contemporary discourse of the (radical) left. Palgrave Communications, 6(1),12.
5. Censo Nacional de Población y Vivienda 2018 en Colombia. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivenda-2018/cuantos-somos>
6. Censo Nacional de Población y Vivienda 2005 en Colombia. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-general-2005-1/censo-general-2005>
7. CONPES 3950 de 2018. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3950.pdf>
8. Cortina, A. (2017). "Aporofobia, el Rechazo al Pobre", en Paidós, Barcelona, 196p.
9. Cortés, C. (2018). Xenofobia y periodismo: Colombia y la migración, en Universidad de La Sabana. Colombia, 21(4), 960-963
10. De La Garza, C. (2011). "Xenofobia", Laboreal [En línea], Volume 7 N°2. Disponible en: <http://journals.openedition.org/laboreal/7916>
11. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA DANE 2019. Disponible en: <https://www.laopinion.com.co/economia/cucuta-registro-156-de-dese-mpleo-en-junio-181457#OP>

12. D'Souza, E. (2019). Migrants and Informal Casual Labour Markets. *Indian Journal of Labour Economics*, 62(4), 533-548.
13. DTM RONDA 5. Monitoreo de flujo de población venezolana en el Perú. Disponible en: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/DTM_MIGRACIONVENEZUELA_R5_2019.pdf
14. Fernández, R. (2005). El cuestionario, recomendaciones metodológicas para el diseño de un cuestionario. Limusa, México, 120.
15. Fête, M., Aho, J., Benoit, M., Cloos, P. y Ridde, V. (2019). Barriers and recruitment strategies for precarious status migrants in Montreal, Canada. *BMC Medical Research Methodology* 19(1),683.
16. Garcia, D. (2020). Brain drain in Venezuela: the scope of the human capital crisis. *Human Resource Development International*, 23(2), 188-195.
17. Guillén, J., Menéndez, F. y Moreira, T. (2019). Migración: Como fenómeno social vulnerable y salvaguarda de los derechos humanos. *Revista de Ciencias Sociales* 25(1), 281-294.
18. Ibolya, L. y Jay, M. (2020). Regulating Immigrant Identities: The Role of Government and Institutions in the Identity Construction of Refugees and Other Migrants. *Journal of International Migration and Integration*, 21(1), 117-132.
19. Julian, S. (1989). The economic consequences of immigration. Basil Blackwell published in association with The Cato Institute, printed in the USA, 430.
20. Katikar Tipayalai. (2020). Impact of international labor migration on regional economic growth in Thailand. *Journal of Economic Structures*, 9(1),15.
21. Lama, B., Rajkaran, S., Mang'Unyi, E. y Mang'unyi, E. (2019). African immigrant entrepreneurs in South Africa: Exploring their economic contributions. *Entrepreneurial Business and Economics Review*,7(4), 33-56.
22. Martínez, M. (2009). Epistemología y Metodología Cualitativa en las ciencias sociales. Trillas, México. P. 168.
23. Mazuera, R., Albornoz, N., Cuberos, M., Vivas, M. y Morffe, M. (2020). Sociodemographic Profiles and the Causes of Regular Venezuelan Emigration. *International Migration*. Disponible en: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/imig.12693>
24. Mendoza, C. y Staniscia, B. y Ortiz, A. (2020). "Knowledge migrants" or "economic migrants"? Patterns of academic mobility and migration from Southern Europe to Mexico. *Population, Space and Place* 26(2), e2282
25. Moreno, S. (2009). Descubriendo mi sabiduría corporal. Focusing, 189.

26. Munk, V. (2006). Migration and sex work the dilemmas of illegality. *Osteuropa* 56(6), 255-259.
27. Rachmadtullah, R. (2020). The role of civic education teachers in implementing multicultural education in elementary school students. *Universal Journal of Educational Research*, 8(2), 540-546.
28. Restrepo, D. (2013). La Teoría Fundamentada como metodología para la integración del análisis procesual y estructural en la investigación de las Representaciones Sociales. *Revista CES Psicología*, 6(I), 122-133.
29. Rojas, B. (2010). Investigación cualitativa. Fundamentos y praxis, Fedupel, Caracas, 196.
30. Sandell, R., Sorroza, A. y Olivie, I. (2007). Inmigración: ¿un desafío con oportunidades?. Atlantic Conference, Sevilla. Disponible en: <https://core.ac.uk/download/pdf/42965966.pdf>
31. Strauss, A. y Corbin, J. (2002). Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada. Editorial Universidad de Antioquia, 354

Aportaciones a la figura de Candidaturas Independientes, a partir de las experiencias Federal y mexiquense

Contributions to the figure of Independent Candidacies, from the Federal and Mexican experiences

JOHNNY PIMENTEL AMADO¹

 Ius Comitiālis / Año 4, Número 7 / enero - junio 2021 / pp. 140-164 / ISSN: 2594-1356

Recepción: 29 de septiembre de 2020 / Aceptación: 12 de febrero del 2021



Esta obra está bajo licencia Creative Commons
Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0
International (CC BY-NC-SA 4.0)

Resumen: Las Candidaturas Independientes en México han ido ganando terreno a partir de las luchas que se han librado en los espacios políticos y judiciales, haciendo que en nuestros días se tengan elementos para determinar el avance, retroceso y retos de esta institución. Así, el presente artículo muestra la evolución e impacto de las Candidaturas Independientes en el marco de las reformas legislativas y de los procesos electorales previos y posteriores a la reforma de 2014. Asimismo, veremos cómo las Candidaturas Independientes han dejado huella en los ciudadanos mexiquenses, para dar pie a los retos que el Sistema Electoral local tendrá que sortear para regular este derecho político-electoral. Finalmente, señalaremos sus ventajas y desventajas de cara a mejorar su regulación y accesibilidad.

Palabras clave: Candidatura Independiente, candidato, apoyo ciudadano, elección popular, representación proporcional.

Abstract: The Independent Candidacies in Mexico have been gaining ground from the struggles that have been fought in the political and judicial fields, which means that in our days there are elements to determine the advance, setback and challenges of this institution. Thus, this article shows us the evolution and impact of the Independent Candidates in the framework of the legislative reforms and electoral processes, before and after the 2014 reform. Likewise, we will see how the Independent Candidacies have left their mark on citizens Mexicans, to give rise to the challenges that the local Electoral System will have to overcome to regulate this political-electoral right. Finally, we will point out its advantages and disadvantages in order to improve its regulation and accessibility.

Key words: Independent candidacy, candidate, citizen support, popular election, proportional representation.

 <https://orcid.org/0000-0003-2433-0453> / Correo electrónico: lic.jpaiure@hotmail.com

¹ Instituto Electoral del Estado de México y Universidad Autónoma del Estado de México.

INTRODUCCIÓN

Nuestro país es caracterizado por tener un gobierno democrático, aspirando a tener en un futuro no muy lejano una democracia consolidada, donde los factores económicos, sociales y cultura política se vinculen de manera armónica. En este sentido, a partir de la reforma en materia político-electoral del año 2014, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por un lado, se garantizó el derecho de los ciudadanos a ser registrados como Candidatos Independientes y, por el otro, con estas acciones la democracia se enriqueció y aumentó significativamente el nivel participación de la ciudadanía en los asuntos de interés público. Las Candidaturas Independientes tienen gran importancia ya que son un nuevo mecanismo de participación ciudadana en la vida política de nuestro país. Antes para acceder a los cargos de representación popular los ciudadanos necesariamente tenían que ser parte de una entidad con rango constitucional llamada partido político. Cabe enfatizar que los partidos políticos seguirán siendo parte importante en la democracia de México y en las entidades federativas, pero las Candidaturas Independientes son una nueva opción para los ciudadanos dentro del sistema electoral mexicano, dando un matiz diferente a las elecciones, tanto a nivel nacional como a nivel local. Específicamente a nivel Federal y del Estado de México, las elecciones son organizadas por el Instituto Nacional Electoral e Instituto Electoral del Estado de México; respetando los principios de: certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad. Siendo el caso que en dichas elecciones históricamente los partidos políticos nacionales y locales han sido los protagonistas para lograr alcanzar los cargos de elección popular.

El problema al que no enfrentamos tanto teórico como práctico es que aunque el acceso a las Candidaturas Independientes surge desde el momento en que se constituyó su regulación normativa con el carácter de universal para toda la ciudadanía, las evidencias históricas muestran las dificultades para conseguir un puesto de elección popular sin el apoyo de los partidos políticos. De esta manera, la presente investigación, a partir del análisis conceptual y del desarrollo histórico normativo y jurisdiccional de las Candidaturas Independientes, tiene como objetivo abonar a la reflexión sobre el tipo de avances logrados, pero igualmente, exponer particularmente los retos pendientes que la sociedad y los ciudadanos en México debemos enfrentar para su debida normalidad política. A tal fin, como se expone, las experiencias Federal y mexiquense (Estado de México) son fundamentales. Finalmente, como hipótesis de trabajo se sostiene que las Candidaturas Independientes en México, si bien han tenido un lento avance, aún hay retos y desventajas que impiden su consolidación y materialización real, lo que, en consecuencia, va en detrimento de la garantía de los derechos político-electorales y de la democracia mexicana.

¿QUÉ ES UNA CANDIDATURA INDEPENDIENTE?

Según Montoya (2015, p. 49): “Es una persona registrada ante la autoridad administrativa electoral, para competir por un cargo de elección popular, sin que sea propuesta o registrada por un partido político”, pero también las candidaturas ciudadanas son las postulaciones a cargos públicos en las que los partidos políticos no tienen una intervención parcial o complementaria, y con ellas los ciudadanos ejercen sus derechos políticos, sin impedimento de que puedan ser apoyadas por grupos de ciudadanos, grupos políticos o asociaciones civiles (Hernández, 2012, p. 14). Asimismo, se entienden como una postulación individual que realiza un aspirante a un cargo de representación popular. A través de esta figura los ciudadanos pueden solicitar su registro ante la autoridad electoral, sin la mediación de los partidos políticos. La Constitución la contempla como parte los derechos de los ciudadanos (Sistema de Información Legislativa, s.f.) En este orden de ideas y con referencia al Estado de México, la Candidatura Independiente es un derecho y una forma de participación ciudadana que los ciudadanos de esta entidad federativa tienen al alcance, para participar dentro de un proceso electoral y aspirar a acceder a los cargos de elección popular de: Gobernador, Diputados Locales, Presidente Municipal e Integrantes de Ayuntamiento, sin la necesidad de ser propuestos y registrados por los partidos políticos locales, por no compartir ideas y principios para generar políticas públicas, mismas que serán implementadas en caso de ganar las elecciones y que serán el cauce para la toma de decisiones que impactarán el entorno social, económico y cultural de la colectividad. Dicho lo anterior, es necesario precisar que hay dos tipos de Candidatos Independientes, los cuales se enuncian y se diferencian a continuación:

- a) Outsiders: por no contar con experiencia previa en el gobierno, lo cual en cierto momento les permite presentarse como los únicos capaces de purgar al gobierno de la corrupción, construir puentes entre partidos e incluso negociar de manera efectiva entre las distintas fuerzas políticas en beneficio de sus representados.
- b) Insiders: que previamente han participado en el gobierno ya sea como miembros integrantes de algún partido político o desde la burocracia gubernamental que se separaron de su partido de origen ya sea por disputas sobre el rumbo del partido, conflictos personales con la dirigencia o con otros miembros, o por no haber sido postulados a cargos de elección popular (Brancati, 2008, p. 650).

Considerando entonces a las Candidaturas Independientes como el derecho político electoral de toda persona para acceder a puestos de elección popular, sin considerar su postulación por algún partido político y previo a analizar el impacto de las Candidaturas Independientes para Presidente Municipal e integrantes de Ayuntamiento en el Estado de México, a partir de la reforma Constitucional en materia político-electoral del año 2014, a continuación me permito destacar algunos antecedentes y experiencias federales y locales.

ANTECEDENTES DE LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES A NIVEL FEDERAL

La democracia en México, como forma de gobierno emanada del pueblo, permite que los ciudadanos mexicanos que están interesados en los asuntos públicos del país tengan la oportunidad de acceder a los cargos de elección popular y así alcanzar el poder e integrar los órganos de gobierno donde se toman las decisiones que trazan los derroteros del Estado, dichas decisiones afectarán de manera positiva o negativa a la colectividad. Nuestro sistema electoral ha diseñado e implementado las reglas con las cuales los ciudadanos podrán participar en los procesos electorales, para acceder a los cargos de elección popular, dicha regulación desde que vio la luz, se ha transformado a través del tiempo, pero monopolizando el acceso al poder a través de los partidos políticos. Cabe mencionar, que muchos de los ciudadanos que integran estas instituciones políticas se han afiliado a ellos; con el fin o intención de que, en un momento dado, sean tomados en cuenta para ser el estandarte o posibles candidatos a los cargos de elección popular dentro de los procesos electorales, lo anterior suena lógico: una persona interesada en la política lo que más anhela es ser parte de ese grupo selecto que integrará las instituciones del Estado.

A continuación, se señalan tres causas por las que las Candidaturas Independientes, se presentan como una nueva opción para acceder a los cargos de elección popular sin la necesidad del patrocinio de organizaciones políticas, estas son: la primera, es por la falta de oportunidades que ofrecen los partidos políticos. la segunda, es por la iniciativa de los ciudadanos que, sin haber tenido vínculo alguno con estas instituciones políticas, se interesan por los asuntos públicos del País, Estado o Municipio; podemos mencionar una tercera, el hartazgo social dirigido hacia los partidos políticos. Lo anterior se explica de la siguiente manera: los partidos políticos en sus procesos de selección para futuros candidatos a cargos de elección popular dejan fuera a muchos ciudadanos que tienen un potencial viable y óptimo para ser aspirantes, éstos al ver frustradas sus aspiraciones políticas optarán por buscar otra vía para el acceso al poder y ocupar dichos cargos de elección popular. Asimismo, en nuestro país, hay un universo de ciudadanos, que quizá no simpatizan con las ideas, principios e ideologías que sostienen los partidos políticos o consideran que integrarse a ellos es subordinarse a corrientes o pensamientos contrarios a sus principios, por lo que buscarán otra vía de participación ciudadana para acceder a los cargos de elección popular, siempre y cuando la ley lo permita; también están los que decepcionados por los partidos políticos, deciden participar con este nuevo modelo.

El tema de las Candidaturas Independientes no es algo nuevo, a través de la historia del derecho electoral mexicano, poco a poco han cobrado relevancia hasta llegar a ser parte de la escena política de nuestro país; también es cierto que nuestro sistema electoral fue creado para regular y equilibrar la participación de los partidos políticos, por lo que siempre serán actores principales en las contiendas electorales y en la vida electoral las candidaturas independientes se muestran como una opción al alcance de la ciudadanía para poder acceder a los cargos de elección popular, maximi-

zando la participación ciudadana. Consecuentemente se muestran los antecedentes
 federales y locales en torno a la figura de las Candidaturas Independientes.

a) **Antecedentes normativos**

En los inicios del siglo XIX, el primer ejercicio democrático que se realizó de manera
 general en estas tierras tuvo como finalidad elegir a los diputados que representaron
 a la Nueva España en las Cortes de Cádiz. Para elegir a los representantes, los candida-
 tos eran propuestos el mismo día de la elección, dado que no existían las campañas
 electorales ni los procesos de selección de candidatos (Báez, 2019, pp. 40-41). Fue en el
 año 1911, cuando la figura de las Candidaturas Independientes vislumbró su
 nacimiento, desarrollo y evolución dentro de los Procesos Electorales; por lo que diferen-
 tes leyes las fueron regulando, como se muestra a continuación:

Tabla 1: *Antecedentes normativos de las Candidaturas Independientes a nivel Federal*

Ley	Año	
Ley Electoral para la Formación del Congreso Constituyente	1916	Regulaba las Candidaturas Independientes
Ley Electoral	1917	Permitía contender a Candidatos Independientes
Ley para Elecciones de Poderes federales	1918	Incluyo la inscripción de Candidatos Independientes denominándolos “candidatos no dependientes de partidos políticos”
Ley Electoral	1920	Se utilizó por primera vez el término “Candidatos Independientes”
Leyes Electorales	1946 y 1951	Solamente los partidos políticos podían registrar candidatos, a partir de aquí no se permitió el registro de Candidaturas Independientes

Fuente: (Miranda, 2018, pp. 45-46).

Como podemos visualizar, las Candidaturas Independientes no han tenido
 una regulación seria que permitiera a los ciudadanos mexicanos competir en las
 elecciones Federales o Locales para ocupar cargos de elección popular. Siendo hasta
 las reformas del año 2007, donde las postulaciones de Candidatos Independientes no
 se restringieron en el ámbito Federal, pero si se hizo para los Estados. “En posteriores
 reformas de la Constitución, como la del año 2012, es donde se introdujo la figura de
 los Candidatos Independientes, así mismo, en la reforma del año 2013, se permitió las
 Candidaturas Independientes en el ámbito de las entidades federativas” (Becerra,
 2014, p. 129). Hasta que este derecho político-electoral fue mayormente tutelado por la
 reforma en materia electoral del año 2014 y, en consecuencia, su no regulación o la
 omisión de regulación violenta el derecho político electoral de ser votado, tal como lo
 señala la Tesis LXXXII/2015 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder
 Judicial de la Federación, que se enuncia a continuación:

CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. LA OMISIÓN DE SU REGULACIÓN VIOLENTA EL DERECHO POLÍTICO ELECTORAL DE SER VOTADO. De lo previsto en los artículos 1º, 35, fracción II, 41, base I, II, III y IV, 116, fracciones I, segundo párrafo y IV, incisos f), g) y h), y tercero transitorio del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto de 2012, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º, párrafo primero y 23, numerales 1, incisos b) y c), y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 2º, párrafo 1º, 3º y 25, inciso b) y c), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 21, numerales 1, 2 y 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; así como la Opinión Consultiva OC-14/94 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se desprende que el ejercicio del derecho a ser votado a los cargos públicos de elección popular podrá realizarse a través de las candidaturas independientes, para lo cual el poder revisor de la constitución otorgó a los órganos legislativos locales un plazo determinado para que, en el ámbito de su competencia, emitieran la ley correspondiente, a fin de cumplir con dicho mandato. Por tanto, el incumplimiento de ese deber implica una privación del derecho a ser votado de aquellos que tengan interés en participar políticamente bajo esta modalidad de candidatura, ya que son afectados al no conocer los requisitos, condiciones y términos, violentando así los principios de certeza y seguridad jurídica, así como los derechos a la igualdad jurídica y la no discriminación (Tesis LXXXII/2015 de 14 de octubre).

Es por ello que, de acuerdo con Ruth Zavaleta (citado en Gamboa, 2011, p. 52), “Con todo, cuando el sistema electoral, logra regular de mejor manera a las candidaturas independientes, se cumple el argumento constitucional de que todo ciudadano sea votado”.

b) Antecedentes jurisdiccionales

Como antecedentes relevantes que, en materia jurisdiccional han dictado los tribunales de nuestro país sobre la postulación de Candidaturas Independientes, tenemos los siguientes casos antes de la reforma en materia político-electoral de 2014:

a) El Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del ciudadano SUP-JDC-037/2001, conocido como caso Michoacán, promovido por Manuel Guillén Monzón, en contra del acuerdo emitido por el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, mediante el cual se resolvió no aprobar la solicitud de registro, como Candidato Independiente al cargo de Gobernador del Estado de Michoacán, dentro del proceso electoral del año 2001.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación consideró infundados los agravios presentados por la parte actora después de analizar y realizar la interpretación sistemática de las disposiciones aplicables de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, particularmente del artículo 35, fracción II, así como de los instrumentos internacionales de derechos humanos suscritos y ratificados por México, invocados por el propio enjuiciante; no se despen-

dió que el derecho de los ciudadanos a ser votados sea absoluto y no se pueda establecer límite legal alguno, por lo que no resultó inconstitucional ni violatorio del derecho internacional la negativa del registro como Candidato Independiente en la elección de gobernador del Estado al ciudadano Manuel Guillén Monzón, por parte del Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, con base en que la Constitución Política y el Código Electoral de ese Estado establecían que sólo los partidos políticos tenían derecho a postular candidatos a los cargos de elección popular, por tanto, no contemplaban las Candidaturas Independientes (y no podían materializarse).

Cabe mencionar que la Sala Superior consideró que el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no contiene ni admite, como regla absoluta, el monopolio de los partidos políticos en el ejercicio del derecho para postular candidatos en elecciones populares, luego entonces, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación confirmó el acuerdo, emitido por el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, mediante el cual se negó a Manuel Guillén Monzón su registro como Candidato Independiente para la elección de gobernador de la entidad de Michoacán, para el proceso electoral estatal del año 2001 (TEPJF, 25 de octubre de 2001).

b) El caso de Jorge Castañeda Gutman del año 2004, el entonces Consejo General del Instituto Federal Electoral, le negó el registro para poder participar como Candidato Independiente al cargo de elección popular de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Jorge Castañeda Gutman promovió el Juicio de Amparo Indirecto ante el Juzgado Séptimo de Distrito en Materia Administrativa, por supuestas violaciones a sus garantías individuales, mismo que sobreseyó el juicio por ser un asunto de carácter político-electoral, por lo que el ciudadano promovió el recurso de revisión ante el Décimo Cuarto Tribunal de Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, mismo que solicitó la atracción del asunto a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), bajo el número de expediente: Amparo En Revisión 743/2005. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación confirmó la sentencia recurrida y sobreseyó el juicio de garantías, considerando que la naturaleza de la ley y actos reclamados, así como la afectación al quejoso, se vincularon totalmente con cuestiones electorales (registro como candidato a un cargo popular), esto es, con el proceso o contienda electoral, y al estar en presencia de un asunto en el que lo sustancial era resolver sobre el ejercicio del derecho político-electoral de ser votado, la vía idónea para dirimirlo era la acción de inconstitucionalidad o bien, los medios de control constitucional de que conoce el Tribunal Electoral (SCJN, 8 y 16 de agosto de 2005).

El asunto llegó hasta la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), el ciudadano en su demanda solicitó a la Corte que declarase la violación de los derechos a la participación política, a la igualdad ante la ley y a la protección judicial previstos en los artículos 23, 24 y 25 de la Convención Americana, todos ellos en relación con los artículos 1.1 y 2 de dicho tratado. La Corte Interamericana de Derechos Humanos resolvió que el Estado Mexicano violó, en perjuicio del señor Jorge Castañeda

Gutman, el derecho a la protección judicial consagrado en el artículo 25 de la Convención Americana, por considerar que hacía falta en México de un recurso sencillo, rápido y efectivo para impugnar la constitucionalidad de una ley que presuntamente afectaba los derechos políticos del señor Castañeda Gutman (CIDH, 6 de agosto de 2008). Cabe mencionar que este caso no es determinante para que se regulen las Candidaturas Independientes, sino para que hubiera un medio idóneo de defensa para el ciudadano, además es un caso ilustrativo por medio del cual se ha venido adecuando el marco normativo electoral, en virtud de la evolución de la figura “Candidaturas Independientes” y la exigencia de los cauces de participación. Los casos que existen después de la reforma en materia político-electoral del año 2014 son los siguientes:

c) El Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del ciudadano SUP-JDC-186/2018 y su acumulado SUP-JDC-201/2018, promovido por Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón (El Bronco).

El ciudadano se inconformó en contra de los acuerdos Generales; INE/CG269/2018, mediante los cuales se aprobó el Dictamen sobre el cumplimiento del porcentaje de apoyo ciudadano requerido para el registro de Candidaturas Independientes a la Presidencia de la República en el proceso electoral federal 2017-2018, teniendo por incumplido dicho requisito para el actor y, en lo referente al acuerdo INE/CG295/2018, mediante el cual se le negó la solicitud de registro a dicha candidatura, como consecuencia de lo determinado en el citado Dictamen, ambos emitidos por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral. En sus agravios solicitó que se le permita revisar la totalidad de los apoyos ciudadanos que recabó durante la etapa correspondiente. Su causa de pedir se sustentó en las siguientes inconformidades: 1. Violación al principio de legalidad en el desarrollo del procedimiento para la obtención y verificación del apoyo ciudadano. 2. Atribuciones indebidas de la Mesa de Control. 3. Apoyos duplicados con otros aspirantes. 4. Violación a los principios de certeza y seguridad jurídica en el desarrollo de procedimiento de verificación del porcentaje de apoyo ciudadano. 5. Implementación de la compulsa aleatoria de manera ilegal. 6. Inutilidad de la APP para recabar apoyo. 7. Violación al derecho de audiencia, porque le impidieron revisar la totalidad de firmas no validadas. 8. Información únicamente al alcance de la responsable. 9. Incumplimiento de la sentencia dictada en el SUP-JDC- 841/2017 y acumulados, en detrimento del principio de seguridad jurídica. 10. Falta de certeza de la aplicación móvil para recabar apoyos. 11. Violación al principio de presunción de inocencia derivada de la campaña de desprestigio orquestada por el INE. 12. Conductas atípicas de los consejeros del INE. 13. Inconstitucionalidad de diversas porciones normativas de los Lineamientos. 14. Exceso y defecto en el ejercicio de la facultad reglamentaria por parte del INE al expedir los Lineamientos. 15. Negativa de crear una comisión focalizada para la verificación de firmas, en perjuicio del derecho de ser votado. 16. El procedimiento para desahogar el derecho de audiencia fue ineficaz. 17. La autoridad administrativa no tuvo el tiempo suficiente para la verificación de los apoyos. 18. Violación al derecho de acceso a la información de los ciudadanos, en perjuicio del derecho a ser votado.

Bajo esta tesitura, respecto al agravio referente a la violación al derecho de audiencia, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

declaró fundado el agravio sujeto a examen, toda vez que contrario a lo determinado por el Consejo General del INE previo a la emisión del Acuerdo por el cual le negaron el registro a la candidatura que aspiraba, la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto sí debió concederle el derecho de audiencia al actor, respecto de la revisión del total de firmas que fueron descontadas del número de apoyos recabados, toda vez que el disconforme no estuvo en aptitud de verificar materialmente la validez o invalidez del documento básico que acreditó la obtención de tales apoyos. Por consiguiente, el efecto del fallo alcanzó la pretensión del actor, puesto que, de no haber existido esa falta de revisión de apoyos, lo más razonable es que el actor hubiera logrado el umbral y, en consecuencia, conseguir el registro que buscaba. Todo lo anterior llevó a determinar a la Sala Superior del Tribunal Electoral de la Federación, que el procedimiento de verificación de apoyos ciudadanos a través de las diversas audiencias se encontraron viciados, lo cual derivó en una violación sustancial del aspirante al derecho fundamental del voto en su vertiente pasiva y al debido proceso que exigían una reparación integral, por lo que revocó los actos controvertidos y se tuvo por acreditado el requisito consistente en haber reunido el porcentaje de apoyo ciudadano requerido para la candidatura como Candidato Independiente a la elección de Presidente de la República por parte del actor, en consecuencia, el INE debía emitir un nuevo acuerdo de registro (TEPJF, 9 de abril de 2018).

Como dato referencial en el proceso electoral para la Presidencia de la República hubo cinco personas interesadas en participar como Candidatos y Candidatas Independientes, solo Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón (El Bronco), logró su cometido. Los anteriores asuntos se resolvieron aplicando criterios como falta de regulación en la materia electoral (caso Michoacán), falta de medio idóneo de protección judicial (caso Gutman) y actuación deficiente de la autoridad administrativa (caso Bronco). Sin embargo, estos precedentes sentaron las bases para que las Candidaturas Independientes dieran un giro radical y tomaran fuerza, ya que sin ellos el Gobierno Mexicano no hubiese avanzado en la protección de este derecho político-electoral que tienen los ciudadanos en beneficio de la democracia y los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución.

Después de haber hecho un viaje en los precedentes normativos y jurisdiccionales e identificar y analizar la forma en que nació y evolucionó la figura jurídica de "Candidaturas Independientes", es importante hacer referencia que en la actualidad el derecho político electoral de mérito, esta tutelado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 35 fracción segunda, mismo que permite y garantiza que los ciudadanos mexicanos puedan acceder a los cargos de elección popular a nivel federal y local, por la vía independiente, con las cualidades que establece la ley (CPEUM, 2020, artículo 35). Sentado lo anterior, es preciso centrarnos en el estudio de las Candidaturas Independientes a nivel Municipal en la República mexicana, pues estas son la materia de análisis del presente trabajo.

ANTECEDENTES MUNICIPALES DE LAS CANDIDATURAS
INDEPENDIENTES EN LA REPÚBLICA MEXICANA, ANTES DEL AÑO 2012

Antes de las reformas constitucionales del año 2007 y del 2012, las Candidaturas Independientes estaban reguladas incipientemente, aun así, hubo casos en los que a nivel municipal se presentaron ciudadanos para contender como Candidatos Independientes. En los años de 1998 y 2007, participaron dos ciudadanos de manera independiente en los comicios locales (Tamaulipas y Yucatán respectivamente) para ocupar el cargo de Presidente Municipal.

Tabla 2: *Antecedentes Municipales de las Candidaturas Independientes en la República Mexicana, antes del año 2012*

Año	Nombre	Estado	Municipio
1998	María del Rosario Elizondo Salinas	Tamaulipas	Municipio de Jiménez
2007	Adonái Avilés Sierra	Yucatán	Municipio de Yobaín

Fuente: (Santiago, 2014, pp. 81-84)

En el caso de María del Rosario Elizondo Salinas, el Partido Revolucionario Institucional, presentó un medio de impugnación ante el Tribunal Estatal Electoral de Tamaulipas, mismo que fue resuelto bajo el número de expediente S2A-RIN-076/98, en el que la parte actora estimó como agravios: la inelegibilidad de la planilla ganadora y los resultados obtenidos en el cómputo municipal, la declaratoria de validez y el otorgamiento de la constancia de mayoría, mismos que se declararon infundados e improcedentes, por lo que el Tribunal confirmó los resultados del Consejo Municipal Electoral de Jiménez, Tamaulipas (TEET, 7 de diciembre de 1998). Respecto del municipio de Yobaín, el Partido Revolucionario Institucional impugnó el triunfo de José Adonay Avilés Sierra, quien fue postulado como Candidato Independiente. Una vez analizados los agravios, se estimaron como inoperantes los esgrimidos por el quejoso, por lo que se confirmó la resolución del Tribunal Electoral del Estado de Yucatán (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2007). Este bosquejo nacional muestra el largo y difícil proceso de consolidación de las Candidaturas Independientes a nivel nacional que, gracias a los avances y retrocesos en materia legislativa y jurisdiccional y la lucha de muchos ciudadanos, se logró su reconocimiento y materialización. A esta problemática no escapa el Estado de México, donde las Candidaturas Independientes no sin problemas estructurales y normativos han ido ganando un lugar hasta convertirse en una opción de acceso a los puestos de elección popular de los ciudadanos.

ANTECEDENTES DE LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES EN EL
 ESTADO DE MÉXICO

En el sistema electoral del Estado de México, las Candidaturas Independientes han tenido consideraciones normativas poco relevantes, tales como:

Tabla 3: *Antecedentes normativos de las Candidaturas Independientes en el Estado de México*

Año	Constitución o Ley	
1917 (Gobierno de Agustín Millán)	Constitución Estatal	Permitía postular Candidatos Independientes
1919	Ley Electoral del Estado de México	Los Candidatos Independientes podían registrarse, al menos 15 días antes de la elección
1966	Ley Electoral del Estado de México	Desaparecen las Candidaturas Independientes

Fuente: (Dirección del Servicio Electoral Profesional del Instituto Electoral del Estado de México, 2011, pp. 36-38).

A su vez, en la historia del Estado de México, las Candidaturas Independientes tienen antecedentes relevantes, los cuales se dieron en el marco de los procesos electorales de 2005 y 2016-2017, para elegir al Gobernador de la entidad mexiquense, mismos que se enuncian a continuación:

Caso Mauricio Miguel Ángel Valdés Rodríguez, referenciado con el acuerdo número 42 del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, por medio del cual, se le negó el registro de la Candidatura Independiente para Gobernador y por consecuencia no pudo participar con tal calidad en el proceso electoral del año 2005 de la Entidad.

Cabe señalar que en el considerando XVIII, el Consejo General, con la finalidad de emitir un acuerdo apegado a la norma, procedió a revisar de manera exhaustiva la normatividad constitucional y legal, encontrando que en la legislación de ese momento se privilegiaba el régimen de partidos políticos como el medio para alcanzar los cargos de representación popular, sin que ello implicara una violación de los derechos ciudadanos de afiliarse libremente a un partido político o bien de postularse como Candidato Independiente o ciudadano, razón por la cual los integrantes del órgano superior de dirección del Instituto Electoral del Estado de México consideraron negar el registro a dicho ciudadano. La decisión se sustentó en base a la jurisprudencia siguiente (relacionada con el caso Michoacán mencionado con antelación):

CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. LA NEGATIVA DE REGISTRO CON BASE EN UNA DISPOSICIÓN LEGAL QUE ESTABLECE QUE SÓLO LOS PARTIDOS POLÍTICOS TIENEN DERECHO A POSTULAR CANDIDATOS, NO

VIOLA LA CONSTITUCIÓN FEDERAL NI LOS TRATADOS INTERNACIONALES (Legislación del Estado de Michoacán). Sala Superior, tesis S3EL 048/2002. Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002, página 301 (ACGIEEM, 15 de abril de 2005).

b) Caso María Teresa Castell de Oro Palacios, acuerdo número IEEM/C-G/74/2017, por medio del cual el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, registró a la ciudadana en comento, como Candidata Independiente dentro del proceso electoral 2016- 2017, al cargo de Gobernadora Constitucional del Estado de México, para el periodo comprendido del 16 de septiembre de 2017 al 15 de septiembre de 2023 (ACGIEEM, 02 abril de 2017).

Durante la preparación del proceso electoral 2016-2017, para Gobernador del Estado de México, 15 ciudadanos se mostraron interesados en participar como Candidatos Independientes, la única en conseguir dicho propósito, fue la ciudadana de apellido Castell, superando así, muchos obstáculos como el financiamiento privado y público, la obtención de firmas para el apoyo ciudadano (por medio de la aplicación del INE), acceso a radio y televisión muy limitado, entre otros. El modelo de participación ciudadana por la vía independiente ya estaba presente en el ánimo de los ciudadanos y por primera vez se materializaba en la entidad mexiquense, quizá solo se logró una candidatura porque los requisitos para estos ciudadanos o ciudadanas fueron excesivos y desproporcionados, pero de cualquier manera la candidata independiente se enfilaba a competir bajo un sistema electoral que privilegiaba a los partidos políticos locales.

En síntesis, con relación a las Candidaturas Independientes en el Estado de México, hay poca información documental debido a la falta de estudio de este nuevo modelo de participación ciudadana, pero a partir de la reforma del año 2014, el interés se ha incrementado, por tanto, esta figura jurídica ha permeado y se ha ido incrustando en el sistema electoral de la entidad mexiquense, como resultado de la falta de credibilidad de los partidos políticos ante la sociedad. Esta nueva forma de participación ciudadana se presenta como una nueva opción para los ciudadanos que quizá anhelan tener cambios significativos en su entorno social, económico y cultural, ya que con el sistema de partidos no los han visto realizados.

EL IMPACTO DE LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES MUNICIPALES EN EL ESTADO DE MÉXICO, A PARTIR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL DEL AÑO 2014

Es importante hacer hincapié que en la construcción de la democracia, el sistema electoral de nuestro país tiene como actores centrales a los partidos políticos, pero hoy en día los ciudadanos o ciudadanas pueden participar en los asuntos de interés público del Estado, con la figura jurídica de Candidaturas Independientes, quizá porque sea menos complicado ser aspirante a Candidato Independiente que formar un nuevo

partido político, de cualquier forma ambas figuras tienen la finalidad de acceder a cargos de elección popular. Las Candidaturas Independientes son una alternativa para los ciudadanos o ciudadanas que no se identifican actualmente con los partidos políticos por diversas circunstancias, dicha figura jurídica puede generar mayor participación ciudadana a la hora de emitir el sufragio respectivo en una elección, pero al mismo tiempo afecta de manera directa la votación que reciben los partidos políticos. Así, a partir del año 2014, las Candidaturas Independientes en la entidad mexiquense son una realidad; dicho modelo de participación ciudadana fue accionado en el proceso electoral para la elección de Gobernador del Estado de México 2016-2017 y en el proceso electoral de elecciones de Diputados Locales y Ayuntamientos 2017-2018, lo que demuestra el impacto social que tuvieron en esos periodos y quedan como referentes históricos en el Estado de México y sus municipios.

Los procesos electorales generan grandes pasiones en los ciudadanos que integran esta entidad, una de las formas históricas para acceder a ocupar algún cargo de elección popular es mediante los partidos políticos, mismos que participan de manera individual o en coalición. En el Estado de México las Candidaturas Independientes están reguladas por la Carta Magna, Leyes federales y el Código Electoral del Estado de México, independientemente que los ciudadanos o ciudadanas deban cumplir con los requisitos de elegibilidad para contender al cargo de Presidente Municipal e integrantes de Ayuntamiento, tendrán que cumplir con las disposiciones generales plasmadas en su Libro Tercero de dicho ordenamiento local. Por consiguiente, las y los aspirantes a Candidaturas Independientes de Presidente Municipal e integrantes de Ayuntamiento, una vez que se emita la convocatoria y manifiesten su intención ante la autoridad municipal electoral competente para postularse como candidatos al cargo de elección popular referido, deberán, entre otras cosas, obtener el apoyo ciudadano estipulado el artículo 101 del Código Electoral del Estado de México, según el cual la intención del legislador fue que para la planilla de integrantes de los ayuntamientos de mayoría relativa, la cédula de respaldo deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 3% de la lista nominal de electores correspondiente al municipio en cuestión y estar integrada por ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales que representen cuando menos el 1.5% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas. Luego entonces, se entiende que aquellos que no lograren el cometido y con las características que señala la ley, no podrán obtener la calidad de aspirantes a Candidatos Independientes (CEEM, 2015, artículo 101).

Cabe mencionar que dicho apoyo ciudadano es una muestra de simpatía hacia el aspirante que pretende ser candidato independiente y pueda participar en la Jornada Electoral de la elección de que se trate y así contender por un cargo de elección popular, dicho de otra manera, no significa que el ciudadano se compromete a votar por ese Candidato Independiente. Aunado a lo anterior, con la manifestación de la intención, el aspirante a Candidato Independiente deberá acreditar con la documentación necesaria la creación de una persona jurídica colectiva constituida en asociación civil (acta constitutiva de modelo único), registrarse ante el Sistema de Administración Tributaria y solicitar una cuenta bancaria a nombre de la persona jurídica colectiva para recibir financiamiento público y privado. Pareciera que a todas

lucos, ser aspirante a Candidato Independiente es una adversidad, lo que se traduce en un trato inequitativo hacia los ciudadanos o ciudadanas que intentan competir por esta vía, no obstante, a los partidos políticos no se les pide esta documentación al estar registrados con anterioridad ante el Instituto Electoral del Estado de México. Como consecuencia, los partidos políticos tienen la ventaja de ocuparse de otros asuntos, mientras que los aspirantes a Candidatos Independientes ocupan parte de su tiempo en las actividades antes mencionadas, lo que retrasa la realización de su proyecto como Candidatos Independientes. Esta situación parece tener cierta lógica, ya que el sistema electoral está diseñado por los mismos partidos, para salvaguardar su posición e intereses. Una vez que los ciudadanos obtienen la calidad de aspirantes a Candidatos Independientes, deberán cumplir con los requisitos señalados en artículo 120 del Código Electoral del Estado de México, para poder obtener la calidad de Candidatos Independientes: entre los cuales, los más complejos o difíciles de cumplir y que más problemas han presentado son:

- a) La plataforma electoral: que contenga las principales propuestas que el candidato independiente sostendrá en la campaña electoral. Debido a la inexperiencia política que pudieran tener los Candidatos Independientes, estos posiblemente no podrían elaborar proyectos de gobierno con propuestas viables para materializar.
- b) Los informes de gastos y egresos de los actos tendentes a obtener el apoyo ciudadano. Estos Informes tienen que ser entregados al INE y su sola omisión cancelaría su registro (la falta de conocimiento en materia de contabilidad obliga a los Candidatos Independientes a contratar a profesionales en este ramo, para que realicen estas actividades).
- c) La cédula de respaldo que contenga el nombre, las firmas y la copia legible de la credencial para votar vigente de cada uno de los ciudadanos que manifiestan el apoyo en el porcentaje requerido en los términos de la ley. Solicitar de manera directa el apoyo ciudadano que respalde una Candidatura Independiente, es un gran reto y si a esto le sumamos las fallas tecnológicas que presentan los dispositivos móviles que tienen la aplicación para capturar y registrar dicho apoyo requerido en la ley, se convierte en un doble reto que tienen que pasar los Candidatos Independientes.

En este sentido, la exigencia de la autoridad electoral a los independientes de anexar la copia de la credencial de elector en la documentación que será sometida a verificación es redundante, puesto que es suficiente con proporcionar el dato de la clave de elector. Este requisito debe eliminarse de la LGIPE y de la normatividad local en materia electoral, pues sólo obstruye el proceso de registro de los aspirantes a Candidatos Independientes (Lagunes y Arellanes, 2015, p. 85). Como se puede vislumbrar, ser aspirante o candidato a Presidente Municipal e integrantes de Ayuntamiento por la vía independiente no es fácil, tienen que pasar por una serie de obstáculos legales, además de que los Candidatos Independientes deberán sujetarse a las reglas estipuladas en materia de fiscalización por parte del Instituto Nacional Electoral (INE). Es importante señalar que cualquier cambio o sustitución que se presente en la planilla para Presidente Municipal e integrantes del Ayuntamiento, tiene que ser modificada en el acta constitutiva de la asociación civil, lo que se traduce en más trámites buro-

cráticos ante notario público y el incremento de gastos no contemplados por parte del Candidato Independiente (muchos de los candidatos están limitados económicamente y otros tienden a ponderar si vale la pena gastar sus recursos privados en dichas elecciones), lo que vuelve a demostrar que la ley da un trato inequitativo y desigual a dichos ciudadanos o ciudadanas, en cambio los partidos políticos gozan de una aparente estabilidad financiera.

Por cada movimiento o sustituciones que se hagan en las planillas de integrantes de ayuntamiento, se modificara nuevamente el acta constitutiva de la asociación civil y además deberán ser aprobadas nuevamente en sesiones extraordinarias por el Consejo Municipal Electoral competente, lo que vuelve a demostrar la excesiva burocracia que impone el sistema electoral a los ciudadanos interesados en participar como Candidatos Independientes. Después de sortear tantos obstáculos, aquellos Candidatos Independientes a los que se les haya aprobado su registro, gozarán de derechos y obligaciones al igual que los partidos políticos, para poder hacerle frente al proceso electoral, donde la ley protege y equilibra de una mejor manera a los partidos políticos. Dicho lo anterior, en el proceso electoral 2014-2015, de la elección ordinaria de miembros de los ayuntamientos del Estado de México, las Candidaturas Independientes de los municipios, registradas y aprobadas de manera supletoria por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México fueron las siguientes:

Tabla 4: *Candidaturas Independientes a nivel municipal, en el proceso electoral 2014-2015*

Número	Municipio	Observaciones
1	Acolman	Ninguna
2	Cuautitlán	Ninguna
3	Rayón	Ninguna
4	San Antonio la Isla	Ninguna
5	Tejupilco	Ninguna
6	Texcoco	Dos Candidatos Independientes
7	Villa del Carbón	Ninguna
8	Villa Guerrero	Ninguna

Fuente: (ACGIEEM, 30 de abril de 2015).

Como podemos ver en el recuadro anterior, en el Estado de México solo hubo ocho Municipios, donde se registraron y participaron nueve Candidatos Independientes a miembros de los Ayuntamientos del Estado de México para el Periodo Constitucional 2016-2018. Cabe destacar que el municipio de Texcoco presentó dos Candidaturas Independientes. Es importante mencionar que ninguno de los Candidatos Independientes registrados a Presidente Municipal e integrantes de Ayuntamientos del Estado de México, fue elegido por la ciudadanía para el Periodo Constitucional 2016-

2018 y tampoco el Código Electoral del Estado de México del año 2015, otorgaba el derecho a los Candidatos Independientes para participar en la asignación de regidores según el principio de representación proporcional, lo que se traduce en la nula participación por la vía independiente en la integración de los órganos municipales, de esa manera, “El proceso electoral 2014-2015 no sólo ha sido importante por la concurrencia de los 17 procesos locales ordinarios con la elección federal, sino también porque es el primer proceso electoral que se celebró después de la promulgación de la reforma constitucional en material político electoral de 2014” (Báez y Tello, 2015, p. 260).

No obstante, a partir de ese momento, la lucha por el alcanzar el triunfo en una elección para acceder a cargos de elección popular, ya no es tan exclusiva de los partidos políticos, sino que ahora los Candidatos Independientes se presentan como una nueva opción para la ciudadanía, por lo que en el proceso electoral 2017-2018, aumentó considerablemente la participación de la ciudadanía por esta vía, para competir por los cargos antes mencionados. El año 2018, fue el escenario donde se realizó la elección más grande y compleja de la vida democrática de México; en el Estado de México se celebraron elecciones concurrentes para elegir a Presidente de la República, Diputados Federales, Senadores, Diputados Locales y Presidentes Municipales e integrantes de Ayuntamiento, a continuación se detalla la manera en que impactó el modelo de las Candidaturas Independientes para Presidente Municipal e integrantes del Ayuntamiento del Estado de México, para el Periodo Constitucional 2019-2021:

Tabla 5: Candidaturas Independientes a nivel municipal, en el proceso electoral 2017-2018

Número	Municipio	Observaciones
1	Apaxco	Ninguna
2	Atenco	Ninguna
3	Atlautla	Ninguna
4	Axapusco	Ninguna
5	Cuautitlán	Ninguna
6	Chicoloapan	Ninguna
7	Chiconcuac	Ninguna
8	Mexicaltzingo	Ninguna
9	Nicolas Romero	Ninguna
10	Tecamac	Ninguna
11	Tenancingo	Ninguna
12	Tianguistenco	Ninguna
13	Tlalmanalco	Ninguna
14	Xonacatlán	Dos Candidatos Independientes

15	Zinacantepec	Ninguna
16	Zumpango	Ninguna
17	Tonanitla	Ninguna

Fuente: (Elaboración propia con datos del Instituto Electoral del Estado de México, 2018).

Una vez analizada la fuente de información y realizado el recuadro anterior, se puede ver que hubo diecisiete Municipios en donde se registraron y participaron dieciocho Candidatos Independientes a miembros de los Ayuntamientos del Estado de México, para el Periodo Constitucional 2019-2021. Cabe destacar que el municipio de Xonacatlán presentó dos Candidaturas Independientes y el único Municipio en el que se volvió a presentar por segunda ocasión una Candidatura Independiente fue Cuautitlán. Igualmente, es importante mencionar que ninguno de los Candidatos Independientes registrados a Presidente Municipal e integrantes de Ayuntamientos del Estado de México, fue elegido por la ciudadanía para el Periodo Constitucional 2019-2021, pero en esta ocasión, el Código Electoral del Estado de México del año 2018, otorgaba el derecho a los Candidatos Independientes para participar en la asignación de regidores según el principio de representación proporcional, lo que se traduce en la representación de las minorías que estarían representadas por ciudadanos que obtuvieron los cargos a regidor por la vía independiente. El fundamento de lo anterior, se encuentra plasmado en las fracciones IV, V y VIII del artículo 28 del Código Electoral del Estado de México, cuyo criterio es el siguiente: para tener derecho a participar en la asignación de regidores según el principio de representación proporcional, los candidatos Independientes deberán acreditar la postulación de planillas completas de candidatos independientes, en las que se deberá considerar un cincuenta por ciento de candidatos propietarios y suplentes de un mismo género y el cincuenta por ciento restante con candidatos del género opuesto, debiendo estar integrada de forma alternada por personas de género distinto, adicionalmente se requiere, que los Candidatos Independientes obtengan al menos el 3% de la votación válida emitida en el municipio en el que participan dentro del proceso electoral, los regidores de representación proporcional se asignarán mediante el procedimiento establecido en dicho ordenamiento local (CEEM, 2018, artículo 28, fracciones IV, V, VIII).

Siendo el caso que los municipios donde se obtuvieron y rebasaron el porcentaje mínimo, con derecho a que se les asignara regidores según el principio de representación proporcional por la vía independiente, fueron los siguientes:

Tabla 6: *Asignación de regidores según el principio de representación proporcional por la vía independiente, proceso electoral 2017-2018*

Municipio	Cargo de elección popular	Votación Valida Emitida de la elección	Número de votos a favor del Candidato Independiente	Porcentaje alcanzado
Apaxco	Octava regiduría	14840	2945	19.84 %
Atenco	Octava regiduría	28651	3670	12.80 %
Axapusco	Décima regiduría	13993	665	4.75 %

Chiconcuac	Octava regiduría	14240	2304	16.17 %
Mexicaltzingo	Décima regiduría	6371	602	9.44 %
Tenancingo	Novena regiduría	44210	5285	11.95 %
Tlalmanalco	Décima regiduría	24521	1996	8.13 %
Zinacantepec	Décima tercera regiduría	86275	3453	4.00 %
Tonanitla	Novena regiduría	5894	968	16.42 %

Fuente: (Secretaría Ejecutiva del Instituto Electoral del Estado de México, 2018).

Una vez analizada la fuente de información y realizado el recuadro anterior, se puede ver que en nueve de los diecisiete Municipios, los Candidatos Independientes a miembros de los Ayuntamientos del Estado de México, por primera vez en la historia de del Estado de México, alcanzaron el porcentaje mínimo para que les fuera asignados regidores según el principio de representación proporcional, para el Periodo Constitucional 2019-2021, por consiguiente, se vio materializado el anhelo de los ciudadanos para acceder a los cargos de elección popular, sin la necesidad de que algún partido político los postulará. Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ya se ha pronunciado, por lo que se cita la jurisprudencia siguiente:

CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. LAS RELACIONADAS CON LA INTEGRACIÓN DE AYUNTAMIENTOS, TIENEN DERECHO A QUE SE LES ASIGNEN REGIDURÍAS POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL.- De la interpretación de los artículos 1º, 35, fracción II, 41, Base I, 115, fracción VIII y 116, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 23, numeral 1, inciso b), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 25, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; así como 146, 191, 199, 270 y 272, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, se advierte que las planillas de candidatos conformadas para participar en la elección de miembros de los ayuntamientos, postuladas por partidos políticos, así como las integradas por candidatos independientes, deben reunir los mismos requisitos, con lo cual participan en igualdad de condiciones. En ese sentido, a fin de cumplir con el principio de igualdad en el acceso a cargos públicos, los candidatos independientes tienen derecho a participar en la asignación correspondiente a regidurías por el principio de representación proporcional (Jurisprudencia 4/2016 de 27 de abril de 2016).

Con todo lo anteriormente plasmado, nos damos cuenta que poco a poco las Candidaturas Independientes en el plano municipal, han ido ganando terreno y ahora las minorías de una población; no solo podrán ser representadas por los partidos políticos pequeños, sino por ciudadanos que participen por la vía independiente, por lo que ahora los órganos de gobierno municipal estarán integrados por una pluralidad ciudadana, en la que partidos políticos y ciudadanos independientes tendrán la enorme tarea de realizar políticas públicas en beneficio de la colectividad. Los resulta-

dos de esta fusión heterogénea se reflejarán con el paso del tiempo y serán la pauta para saber si las Candidaturas Independientes son lo más viable, para construir una mejor democracia en los municipios del Estado de México.

El resultado de las elecciones de 2018 a nivel federal es contundente en términos de la poca relevancia política de las candidaturas independientes en el sistema mexicano. Lo anterior obliga a buscar las razones que podrían explicar tales resultados. Es importante cuestionar si lo observado es consecuencia de una legislación dura o si el diseño de las normativas generó un sistema que esperaba que los ciudadanos superaran la adversidad en su deseo por redirigir el sistema electoral más allá de los partidos políticos. Sin embargo, a diferencia de 2015, cuando las candidaturas independientes pretendían ser una válvula de escape, en 2018 éstas pasaron a un segundo plano, al igual que los partidos históricamente dominantes (Vidal, 2018, p. 441). Sin embargo, también existen muchos retos para seguir avanzando en la garantía y materialización del anhelo ciudadano de acceder a los puestos de elección popular vía independiente, mismo que en seguida se describen.

RETOS: LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES DEBEN ABONAR A LA CONSTRUCCIÓN DE LA DEMOCRACIA, NO DEBEN SER IMPLEMENTADAS COMO INSTRUMENTOS DE FRAGMENTACIÓN DEL VOTO

Los Candidatos Independientes se presentan como otra alternativa para el electorado que, además, son una nueva forma de participación ciudadana en los asuntos públicos del país, estados y municipios. Es facultad del Legislador Federal y Estatal, regular las Candidaturas Independientes de una mejor manera, encuadrándola al contexto social actual, pues al ser una figura jurídica en auge, que se está implementando con mayor frecuencia en la transición democrática de nuestro país y Estado, el exceso de este nuevo modelo de participación ciudadana para contender por cargos de elección popular sin afiliación partidista, podría generar confusión en los ciudadanos (electores); esto es, al presentárseles tantas opciones por la vía independiente en un determinado proceso electoral, se podría ver afectando o perdiéndose el sentido real de lo que en un futuro quieran transmitir los partidos políticos y los Candidatos Independientes en sus plataformas electorales, mismas que son la base de un programa de trabajo por el cual han de guiar sus acciones en beneficio de una buena parte de la población dentro de una misma elección.

Al regularse de una mejor manera las Candidaturas Independientes, se fijarán límites necesarios en beneficio de la democracia, sin trastocar los derechos políticos del ciudadano que también son parte esencial de los derechos humanos. Los partidos políticos se verán en la necesidad de hacer nuevas formas de política y las acciones que estos ejecuten, beneficiarán en gran medida a la población, como resultado tendríamos una democracia mejor consolidada en nuestro Estado de México y el resto del país.

Todo esto se pone sobre la mesa, porque es necesario seguir analizando el actuar de los ciudadanos o ciudadanas que pretendan postularse como Candidatos Independientes en los próximos procesos electorales, solo así se comprenderán los alcances jurídicos las Candidaturas Independientes. Además, la ciudadanía entenderá que al accionarse de manera consciente este derecho político-electoral, se evitará que en futuros procesos electorales este modelo de participación ciudadana se utilice como estrategia al alcance de los partidos, para la fragmentación del voto o como medio para confundir a los ciudadanos, que en el momento de emitir el sufragio, no sabrán por quién votar al presentárseles tantas opciones; luego entonces, se estaría previniendo viciar el fin mismo de las Candidaturas Independientes que es alcanzar el poder, sin filiación o tendencia partidista, pero haciendo valer este derecho de manera racional. Una eventual reforma electoral debiera estar orientada a fomentar la participación ciudadana, potencializando su derecho y flexibilizando este tipo de figuras, sin perder de vista que haya un mínimo de exigencia, para los que decidan participar por esta vía. Las Candidaturas independientes constituyen, cada vez más, una opción viable para quien desea aparecer en la boleta electoral sin respaldo de partido político alguno, así como para la ciudadanía que se presenta a votar en las jornadas electorales, dando paso a una mayor pluralidad e inclusión para la democracia en nuestro país (Morales, 2019. p. 187). Con la transición de poder, como resultado de las elecciones federales concurrentes con las locales, celebradas en el proceso electoral de 2018, vislumbremos el futuro de las Candidaturas Independientes como una forma efectiva y viable de participación ciudadana, que está al alcance de todos los ciudadanos o como un modelo que solo puede ser accionado por ciudadanos y ciudadanas de una aparente posición económica más elevada que el resto de la población.

VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES

Para finalizar este análisis, señalaremos algunas de las ventajas y desventajas que se visualizan como resultado de la incorporación de las Candidaturas Independientes en el Sistema Electoral del Estado de México y que se pudieran replicar a nivel federal y de otras Entidades federativas, aclarando que no quiere decir que sean las únicas, ya que el lector podrá ahondar más en el estudio de dicha figura jurídica:

Ventajas:

- a) Las Candidaturas Independientes, maximizan la importancia de los procesos electorales.
- b) Las Candidaturas Independientes, contribuyen al desarrollo de la vida democrática.
- c) Se fragmenta la votación (sentido positivo), en beneficio Candidaturas Independientes que se muestran competitivas.
- d) El modelo de Candidaturas Independientes potencializa la participación de los ciudadanos en los procesos electorales.
- e) Los ciudadanos pueden participar en los procesos electorales y acceder a los cargos de elección popular, sin el patrocinio de los Partidos Políticos.

- f) Se generan más opciones de elección para los ciudadanos.
- g) Los Candidatos Independientes (nivel municipal), tienen derecho a que se les asignen regidurías por el principio de representación proporcional, lo que se traduce en una pluralidad representativa.
- h) En los órganos de gobierno, partidos políticos y ciudadanos independientes velarán conjuntamente, por la construcción de políticas públicas en beneficio de la sociedad.
- i) Los Partidos Políticos, en el afán de hacerse nuevamente de los electores, tendrán que proponer mejores políticas públicas en beneficio de la colectividad, para competir con las Candidaturas Independientes.
- j) Los Partidos Políticos, tendrán que acercarse nuevamente a los ciudadanos en busca de su simpatía.
- k) El sistema electoral, se tendrá que fortalecer para regular de una mejor manera a las Candidaturas Independientes.

Desventajas:

- a) Las Candidaturas Independientes parecen ser una forma de participación ciudadana, diseñadas para que ciudadanos con estatus económicos altos, puedan ejercer ese derecho.
- b) Las Candidaturas independientes pueden fragmentar la votación (sentido negativo), posiblemente se debilitaría el régimen de partidos políticos.
- c) Los votantes, están más familiarizados con los partidos políticos, que con la figura de Candidaturas Independientes.
- d) Las Candidaturas Independientes pueden ser simulaciones y estar al servicio de los partidos políticos.
- e) Las plataformas electorales de los partidos políticos y candidatos independientes en tiempos electorales difícilmente serán analizadas por los ciudadanos, en caso de haber tantas opciones.
- f) Para los aspirantes y Candidatos Independientes, las reglas del sistema electoral se muestran con altas dosis de inequidad en las contiendas electorales, frente a los partidos políticos.
- g) Demasiadas opciones de candidatos independientes en una misma elección provocan confusión en los electores.
- h) La mayoría de los Candidatos Independientes, cuentan con poca o nula experiencia, para el desarrollo de las funciones de la actividad pública por la cual se compite.
- i) "Han servido más como vehículos de circulación de las élites políticas y menos como un medio efectivo de empoderamiento y participación política ciudadana." (González, 2015, p. 202).

REFLEXIONES FINALES

El Sistema Electoral Mexicano estaba diseñado para que forzosamente los cargos de elección popular deban ser ocupados por ciudadanos que sean postulados por los partidos políticos registrados ante los Institutos Electorales. Sin embargo, a partir de la reforma en materia político-electoral del año 2014 las Candidaturas Independientes se presentan como un nuevo modelo al alcance de los ciudadanos que tiene interés de participar en los procesos electorales de la entidad mexiquense, pero sin vincularse de manera directa con los partidos políticos, de tal forma que las Candidaturas Independientes empiezan a ser aceptadas por los ciudadanos, quizá por el alejamiento o desdén que los partidos políticos han tenido hacia la ciudadanía y, en sentido contrario, los partidos políticos, lejos de hacer políticas públicas en beneficio de la colectividad, han hecho políticas públicas con el único objetivo de ganar elecciones, lo que es un detonante para que los individuos busquen opciones más cercanas con las cuales se puedan identificar, con el anhelo de que sus peticiones sean atendidas en beneficio de la sociedad en general, ya que los partidos políticos los han olvidado. Así, los resultados que puedan tener los Candidatos Independientes dependerán de su trabajo y aceptación de la ciudadanía en general, ya que como pudimos analizar a lo largo del presente documento, en el caso del Estado de México, sus habitantes se han ido familiarizando con esta nueva forma de participación ciudadana y el hecho de que una persona esté a favor o en contra de las Candidaturas Independientes, tendrá una relación directa con los resultados que los partidos políticos muestren cuando estén al frente de la administración pública. En el Estado de México se evidencia que las Candidaturas Independientes a nivel municipal, han cobrado fuerza; en el proceso electoral 2014-2015 compitieron nueve Candidatos Independientes a diferencia del proceso electoral de 2017-2018, donde la participación de la ciudadanía por esta vía, se incrementó en un 100 %, ya que en estos comicios participaron 18 Candidatos Independientes. Cabe mencionar que las planillas de los diversos municipios que participaron en el último proceso electoral, para contender para Presidente Municipal e integrantes del Ayuntamiento de manera independiente en el Estado de México, el 50 % alcanzó y sobrepasó la barrera legal del 3 %, para acceder a un cargo de representación popular mediante el sistema de representación proporcional inmerso en la norma electoral de la entidad, lo que revela que este modelo de participación ciudadana permite a los ciudadanos y ciudadanas acceder a los cargos de elección popular a partir de la reforma en materia político electoral del año 2014 y de las posteriores adecuaciones al marco legal, que regulan los procesos electorales de la entidad mexiquense. Esperemos que las Candidaturas Independientes trastocuen positivamente nuestra democracia y alienten a los partidos políticos para realizar políticas públicas de mayor calidad, en beneficio de la sociedad y que estas no estén al servicio de los partidos políticos. Finalmente, las Candidaturas Independientes se presentan como un atemperante o válvula de oxígeno para los ciudadanos que no se identifican con los partidos políticos. Ello abona a nuestra democracia y coadyuva a reavivar nuestro sistema electoral, su impulso o estancamiento tendrá íntima relación con las elecciones concurrentes intermedias del año 2021 y las subsecuentes, por lo que veremos si son una opción eficaz para alcanzar el poder de manera mayoritaria o simplemente se quedaran como una nueva forma de participación ciudadana.

REFERENCIAS

1. Báez J. N. (2019). Origen y contexto histórico de las candidaturas independientes. En *Candidaturas Independientes a examen. Resultados del proceso electoral 2017-2018, expectativas y retos* (pp. 40-41). Ciudad de México: Tirant lo Blanch. Recuperado el 2020 de 11 de 07, de <https://www.tecdmx.org.mx/wp-content/uploads/2020/02/Candidaturas-independientes-DIGITAL.pdf>
2. Báez C. y Tello M. (2015). El fenómeno de las candidaturas independientes en México. Análisis de su implementación y primeros resultados en el proceso electoral 2015. *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, 1(7), 237-264. doi:<http://dx.doi.org/10.22201/ijj.24487910e.2015.7.10091>
3. Becerra, P.X. (2014). *El sistema electoral y la transición a la democracia en México*. México: IEEM.
4. Brancati, D. (julio de 2008). Winning Alone: The Electoral Fate of Independent Candidates Worldwide. *The Journal of Politics*, 70(3), pp. 648-662. doi:10.1017/s0022381608080675
5. Código Electoral del Estado de México (2015). Instituto Electoral del Estado de México. Toluca, Estado de México, Grupo Gama Impresores.
6. Código Electoral del Estado de México (2018). Instituto Electoral del Estado de México. Toluca, Estado de México, Jano S.A de C. V.
7. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación, Ciudad de México, México, 15 de febrero de 1917.
8. Dirección del Servicio Electoral Profesional del Instituto Electoral del Estado de México. (2011). *Curso de formación para aspirantes a vocales 2011- 2012* . Toluca, México: Color SA de CV.
9. Gamboa C. (2011). *Candidaturas Independientes. Estudio Conceptual, de Antecedentes, Jurisprudencia, iniciativas presentadas en la LX y LXI Legislaturas, de Derecho Comparado y Opiniones Especializadas*. Mexico. D. F: Dirección General de Servicios de Documentación Información y Análisis. Recuperado el 2020 de 06 de 20, de <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SAPI-ISS-09-11.pdf>
10. González R. (enero-junio de 2015). Candidaturas Independientes. Empoderamiento ciudadano o circulación de élites políticas por otros medios. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, IV(I), pp 189-206. Recuperado el 04 de 06 de 2020, de <https://biblat.unam.mx/hevila/Revistamexicanadeanalisispoliticoyadministracionpublica/2015/vol4/no1/9.pdf>

11. Hernández, M. (2012). La importancia de las candidaturas Independientes. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
12. Instituto Electoral del Estado de México. (1 de julio de 2018). Instituto Electoral del Estado de Mexico. Recuperado el 14 de agosto de 2019, de Programa de Resultados Electorales Preliminares: http://www.ieem.org.mx/prep2018/ayuntamientos/Entidad/02_detalleCandidato/index.html
13. Lagunes O. y Arellanes P. (abril-septiembre de 2016). Las candidaturas independientes en las elecciones de 2015 en México. Límites legales, éxitos electorales y participación ciudadana. Tla-melaua, 10(40), pp. 60-86. Recuperado en 20 de junio de 2020, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-69162016000200060&lng=es&tlng=es.
14. México. Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (pleno) [internet]. Sentencia CASO CASTAÑEDA GUTMAN VS. ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, de 06 de agosto de 2008 [consultado 01 de agosto de 2019]. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_184_esp.pdf
15. México. Instituto Electoral del Estado de México (IEEM) (Consejo General) [internet]. Acuerdo N° 42, de 15 de abril de 2005 [consultado 26 de agosto de 2019]. Disponible en: https://www.ieem.org.mx/consejo_general/cg/2005/a042.html
16. México. Instituto Electoral del Estado de México (IEEM) (Consejo General) [internet]. Acuerdo N° EEM/CG/75/2015, de 30 de abril de 2015 [consultado 14 de agosto de 2019]. Disponible en: http://www.ieem.org.mx/consejo_general/cg/2015/a075_15.pdf
17. México. Instituto Electoral del Estado de México (IEEM) (Consejo General) [internet]. Acuerdo N° IEEM/CG/74/2017, de 02 de abril de 2017 [consultado 21 de agosto de 2019]. Disponible en: https://www.ieem.org.mx/consejo_general/cg/2017/acu_17/a074_17.pdf
18. México. Suprema Corte de justicia de la Nación. (SCJN) (Pleno) [internet]. Sentencia AMPARO EN REVISIÓN NÚMERO 743/2005, de 8 y 16 de agosto de 2005 [consultado 01 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=19938&Clase=DetalleTesisEjecutorias>
19. México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (Sala Superior). Jurisprudencia 4/2016 de 27 de abril.
20. México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) (Sala) [internet]. Sentencia SUP-JDC-37/2001, de 25 de octubre de 2001 [consultado 01 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/candidaturas-independientes/content/sup-jdc-372001>

21. México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) (Sala) [internet]. Sentencia SUP-JDC-186/2018 Y SU ACUMULADO SUP-JDC-201/2018, de 09 de abril de 2018 [consultado 01 de agosto de 2019]. Disponible en: https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0186-2018.pdf
22. México. Tribunal Estatal Electoral de Tamaulipas (TEET) (Segunda Sala Unitaria) [internet]. Sentencia S2A-RIN-076/1998, de 07 de diciembre de 1998 [consultado 04 de junio de 2020]. Disponible en: <https://trieltam.org.mx/wp-content/uploads/2018/05/S2A-RIN-076-98-c.pdf>
23. México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (Sala Superior). Tesis LXXXII/2015 de 14 de octubre.
24. Miranda, J.A. (2018). Sistema electoral sin partidos políticos. La democracia electoral independiente en México. Ciudad de México: Porrúa
25. Montoya, R. (2015). Candidaturas independientes en México. México: UBIJUS.
26. Morales G. N. (2019). Candidaturas independientes: una nueva figura en México. En diálogos democráticos. Querétaro: Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro. Recuperado el 2020 de 11 de 14, de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/12/5840/11.pdf>
27. Santiago, G. (julio-diciembre de 2014). Las candidaturas independientes en México. Revista Derecho del Estado (33), pp. 65-99. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=337632740003>
28. Secretaria Ejecutiva del Instituto Electoral del Estado de México. (2018). Instituto Electoral del Estado de México. Recuperado el 14 de agosto de 2019, de Instituto Electoral del Estado de México: <http://www.ieem.org.mx/index.php>
29. Sistema de Información Legislativa. (s.f.). Sistema de Información Legislativa. Recuperado el 25 de 04 de 2020, de <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=253>
30. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (20 de junio de 2007). Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Recuperado el 21 de 06 de 2020, de <https://www.te.gob.mx/front/bulletins/detail/375/0>
31. Vidal F. (2018). La fortaleza de las candidaturas independientes y sus oportunidades de competencia frente a los partidos políticos en México. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, 64(235). doi:<http://dx.doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2019.235.61729>

Familias Migrantes Centroamericanas en tránsito por México: Derecho a la salud y COVID-19¹

Central American Migrant Families in transit through Mexico: Right to health and COVID-19



Esta obra está bajo licencia Creative Commons
Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0
International (CC BY-NC-SA 4.0)

DANIELA MERCEDES PÉREZ MARTÍNEZ²
JOSÉ JAVIER NIÑO MARTÍNEZ³

 Ius Comitiālis / Año 4, Número 7 / enero - junio 2021 / pp. 165-191 / ISSN: 2594-1356
Recepción: 11 de diciembre de 2020 / Aceptación: 13 de marzo de 2021

Resumen: Este artículo representa una reflexión acerca de los derechos humanos de las familias migrantes en tránsito por México, particularmente sobre el derecho a la salud ante la pandemia causada por el virus SARS-CoV-2. En primer lugar, se analiza el contexto actual de las familias migrantes Centroamericanas en tránsito por México, posteriormente se revisa la afectación del derecho a la salud de dichas familias desde un enfoque de derechos humanos. Finalmente, se realiza un análisis descriptivo del impacto que ha tenido la pandemia causada por la COVID-19 en América Latina a través de la crítica a las vulnerabilidades que actualmente sufren los migrantes centroamericanos a raíz de la declaración de emergencia sanitaria mundial.

Palabras clave: Familias migrantes; derechos humanos; COVID-19.

Abstract: This article represents a reflection on the human rights of migrant families in transit through Mexico, particularly on the right to health in the face of the pandemic caused by the SARS-CoV-2 virus. In the first place, the current context of Central American migrant families in transit through Mexico is analyzed, then the impact on the right to health of those families is reviewed from a human rights perspective. Finally, a descriptive analysis of the impact that the pandemic has had in Latin America is carried out by the criticism of the vulnerabilities which Central American migrants constantly suffer as a consequence of the declaration of a global health emergency.

Key words: Migrant families; human rights; COVID-19.

¹ Parte de este trabajo fue presentado en el VII Seminario sobre Relaciones Jurídicas Internacionales. Inmigración y *fake news*: mitos y realidades sobre los extranjeros, celebrado en la Universidad de León, España (2020). <http://extensionuniversitaria.unileon.es/euniversitaria/curso.aspx?id=2057>

 <https://orcid.org/0000-0001-5979-4800>. / Correo electrónico: dmpzmtz@gmail.com

² Universidad Autónoma del Estado de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Toluca, Estado de México, México.

 <https://orcid.org/0000-0002-9107-1474>. / Correo electrónico: jjninom@uaemex.mx

³ Universidad Autónoma del Estado de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Toluca, Estado de México, México.

INTRODUCCIÓN

A raíz del brote del SARS-CoV-2 en China a finales del 2019 a nivel global, quedaron expuestas muchas condiciones de vulnerabilidad de ciertos grupos sociales que se han visto obligados a hacerle frente al brote epidémico con los escasos recursos que tienen a su alcance. La pandemia implacable se ha sumado a las desventajas estructurales de personas con limitado acceso a los servicios de salud, quienes tienen condiciones médicas que, acumuladas, limitan la capacidad de reacción inmune e igualmente se puede observar la franca indiferencia e incapacidad de muchos gobiernos para atender tan delicada situación. Uno de los sectores que acumula profundas desventajas frente a la pandemia en curso, es el de los migrantes irregulares en tránsito por México. Hay que señalar que estos grupos, a veces organizados en caravanas, a veces desarticulados en variopintas trayectorias y con distintos alcances, es una expresión articulada de redes sociales y de parentesco, es decir, no se conforman por individuos aislados que migran solo por el interés egoísta, sino que podemos afirmar que muchos de ellos encaminan sus pasos hacia Estados Unidos precisamente por el lazo de la formación de un interés común de los distintos integrantes de familias que vislumbran en el recorrido hacia el norte del continente, escenarios de bienestar imposibles de obtener en sus lugares de origen o simplemente una vía de escape de la violencia cotidiana producto de la descomposición de las instituciones de seguridad pública en lo que se conoce como el triángulo norte (Guatemala, El Salvador y Honduras).

En este artículo se realiza un diagnóstico general sobre las limitaciones y alcances del marco de protección sobre el derecho a la salud de estos migrantes, desde un enfoque de derechos humanos, con el fin de dar a conocer los retos que enfrentan las familias en su trayectoria, así como abrir una ventana de discusión respecto a la necesidad de construir medios necesarios para que los principios constitucionales y acuerdos internacionales se traduzcan en una praxis cuyo eje central sea la dignidad humana. El objetivo es dar cuenta de la condición actual en que se encuentra la salvaguarda del derecho a la salud de las familias migrantes en tránsito por México, asumiendo que la complejidad sanitaria incrementa la vulnerabilidad de las personas en la medida que por un lado son retenidas por las autoridades mexicanas en instalaciones con infraestructura inadecuada y por otro lado se ha vuelto más complicado el trabajo de seguimiento y vigilancia tanto de la sociedad civil como de organismos internacionales. Esto permite plantear hipotéticamente la condición de vulnerabilidad en la que se encuentran las familias migrantes en tránsito por México, ya que se ha visto agravada durante la actual pandemia debido a dos factores principales: la falta de un enfoque de derechos humanos en la política migratoria y la limitación de capacidades de protección de las familias migrantes por parte de organismos internacionales y la sociedad civil.

Metodológicamente hablando se recurre al análisis descriptivo ya que es un

instrumento pertinente para organizar las observaciones ancladas en un momento específico, permitiendo la delimitación contextual, pero al mismo tiempo garantizando la continuidad histórica de un problema social. Debido a que se aborda una situación específica, resulta útil y práctico el uso de esta herramienta ya que permite dar cuenta de los siguientes factores concomitantes: el creciente número de familias migrantes centroamericanas en tránsito por México, la vulnerabilidad de los derechos de las personas en tránsito como un elemento constante y finalmente la irrupción de la pandemia causada por el virus SARS-CoV-2. En suma, estos elementos interactúan y hacen necesaria una descripción del fenómeno a través de un enfoque de derechos humanos como lo pretende este documento.

En la primera parte se analiza la dinámica migratoria desde la perspectiva de la familia, asumiendo que el fenómeno migratorio se desarrolla a través de vínculos comunitarios y filiales que les dan sentido a las caravanas que desde hace un tiempo se han convertido en una sólida estrategia de movilización de centroamericanos hacia los Estados Unidos de América. Posteriormente se analizan los principales instrumentos jurídicos de protección de derechos humanos aplicables a la migración familiar, derivando en los obstáculos y limitaciones para garantizar a las personas migrantes el derecho a la salud. Finalmente, los dos últimos apartados representan un análisis del impacto de la COVID-19 en México, centrándose en la vulnerabilidad de las familias migrantes que se encuentran en condición irregular.

LAS FAMILIAS MIGRANTES CENTROAMERICANAS EN TRÁNSITO POR MÉXICO

La migración es definida por Organización Internacional para las Migraciones (OIM) como “El movimiento de personas fuera de su lugar habitual de residencia, ya sea a través de una frontera internacional o dentro de un Estado” (2019, p. 137), simultáneamente Zúñiga señala que la migración es un fenómeno social que por su propia naturaleza desplaza a las personas de sus lugares de origen, “la migración internacional está asociada íntimamente con la división y dispersión de las familias” (2015, p. 145), dicha conceptualización refiere a la familia como principal afectada en muchas de las ocasiones por la migración, por lo que se debe tener en cuenta que existe un desequilibrio tanto en la estructura como en la dinámica familiar por el simple hecho de que no todos los miembros de la familia pueden migrar o, si es que logran migrar todos los integrantes de una familia (con independencia de su tipología familiar), entonces se enfrentarán, en muchos de los casos, a los contratiempos y adversidades que implica salir del país de origen.

Ahora bien, Gómez (2010) afirma que “la migración tiene dos componentes: la salida o emigración y la entrada o inmigración, puede ocurrir dentro de las fronteras nacionales o fuera de ellas, y, además puede darse de manera voluntaria o forzada” (p. 84). Si el desplazamiento se realiza dentro del propio Estado se denomina migración interna y se convierte en migración internacional cuando existe un “movimiento de

personas fuera de su lugar habitual de residencia y a través de una frontera internacional a un país del cual no se es nacional” (OIM, 2019, p. 113). En este sentido, Herrera y Sorensen (2017) muestran que en los últimos años América Latina ha tenido un incremento exponencial en relación a la migración, tomando en cuenta que dicho incremento se ha producido por los procesos de globalización, además de las crisis económicas y políticas, mientras que Massey señala que dicha globalización “implica inevitablemente el movimiento de personas a través de sus fronteras internacionales, ya sea como portadores de mano de obra o capital humano (2015, p. 283).

La posición de México como país de tránsito de migrantes internacionales es trascendental por ser vecino de los Estados Unidos de América. Bustamante (2007) indica que México desde hace años se ha convertido en un país de inmigración y trasmigración, refiriéndose principalmente a personas que migran especialmente desde Centroamérica, mientras que Herrera y Sorensen (2017) agregan que existe un incremento de flujos intrarregionales y transcontinentales de migrantes que se dirigen de Centroamérica a México. Tratando de alcanzar el sueño americano, migrantes de países centroamericanos cruzan la frontera sur de México como principal puerta de entrada para terminar en la frontera norte con Estados Unidos como puerta de salida (Martínez et al., 2015). Sin embargo, México también debe ser considerado como destino de migrantes, ya que recibe una gran cantidad de centroamericanos principalmente provenientes del llamado Triángulo del Norte; conformado por Guatemala, Honduras y El Salvador (Nájera, 2016), considerada la subregión continental más violenta a nivel mundial (González, 2015). Dichas personas migrantes en su paso por México enfrentan un escenario hostil por lograr llegar a la frontera sur de Estados Unidos (Vargas, 2018), cuyas mayores problemáticas se encuentran ligadas a los contextos de inseguridad, crimen organizado y a la insensibilidad y discriminación (CNDH, 2018). Además, los motivos principales que los orillan a migrar son primeramente la constante violencia social y política y también las crisis económicas y políticas (González et al., 2016; Herrera y Sorensen, 2017).

En su mayoría dichos migrantes no entran al país con ninguna documentación que acredite su estancia legal, es decir, que lo hacen en situación irregular (Henao e Hincapié, 2019), la cual es definida por la OIM (2019) como el “movimiento de personas que tienen lugar fuera de las leyes, regulaciones o acuerdos internacionales que rigen la entrada hacia o desde el Estado de origen, tránsito y destino”. Para Castles la migración irregular es la entrada de una persona a un país del cual no es ciudadano o ciudadana, violando leyes y regulaciones de inmigración (2010, p. 51). En este sentido Fuentes y Ortiz señalan que el perfil sociodemográfico del migrante centroamericano indocumentado se trata de: “una persona que llega a México no como su destino, sino como un lugar de paso hacia su meta final, los Estados Unidos de Norteamérica” (2012, p. 166), también añaden que la manera más fácil de poder ingresar a México “sin problemas” es por la frontera conformada por las entidades de Chiapas, Tabasco, Campeche y Quintana Roo, lo cual explica por qué los estados con mayor presencia de migrantes en México son: Chiapas, Oaxaca, Veracruz y Tabasco (Bobes, 2018, p. 83).

La población migrante ha jugado un papel sumamente importante en los procesos sociales de esas entidades, principalmente por la inmigración laboral de tra-

bajadores rurales centroamericanos, especialmente guatemaltecos en este caso, México representa un lugar de tránsito y destino de trabajadores migrantes, así como sus familias (Martínez, 2014). Durante su trayecto las familias migrantes enfrentan un camino arduo y violento, toda vez que no sólo atraviesan retenes y controles migratorios en la frontera, sino que además deben de cuidarse de extorsiones, secuestros y pagos por transitar, actividades realizadas por grupos criminales que operan en nuestro país (Henao e Hincapié, 2019; Nájera, 2016), lo cual se suma a la vulnerabilidad propia de la situación irregular que enfrenta la mayoría de centroamericanos al ingresar al país. Aunque no existen cifras que puedan determinar con exactitud el ingreso de tránsito por territorio mexicano de los migrantes centroamericanos (CEIGB, 2015; Henao e Hincapié, 2019), los datos proporcionados por la Unidad de Política Migratoria (UPM) (2020) sirven como un referente cuantitativo sobre el total de eventos⁴ de los migrantes extranjeros que se encuentran en nuestro país con un proceso administrativo por situación migratoria irregular. En el periodo de enero-diciembre de 2019, surgieron 186,750 personas extranjeras presentadas⁵ 42.1% más del periodo de 2018. De los cuales 157,691 es decir el 84.4% fueron del triángulo del Norte (Guatemala 28.1% (52,525), El Salvador 11.9% (22,267), el restante 29,059 que representa el 15.6% pertenece a otras nacionalidades. Para enero-agosto de 2020 hubo 50,241 eventos, que en su mayoría porcentual (80.8%) corresponden a países del triángulo del norte. Lo anterior, representa el flujo constante de estos países en el ingreso a territorio mexicano en condición migratoria irregular.

En este contexto, a principios de octubre de 2018 se inició el movimiento de carácter sociopolítico denominado Caravanas Migrantes, el cual es un fenómeno que abre un debate sobre la conformación de un movimiento social organizado de forma espontánea con tintes de activismo social y político (Durand, 2019). En este sentido, Astles (s.f), señala que el término de caravanas migrantes nace para describir a grupos extensos de personas que se desplazan a otros países, es decir, existe una migración internacional, simultáneamente Torre (2019) aduce que son movilizaciones que podrían incorporarse en la categoría de refugiado en virtud del riesgo y la carencia que motivan a los migrantes. En cuanto a los motivos que originaron esta migración según la *Encuesta Nacional de Personas Migrantes en Tránsito por México* (CNDH, 2018b) las dos principales causas son: falta de trabajo o problemas económicos (49%) y la inseguridad y violencia en la que viven inmersos (36.9%). A estas causas se suman también los efectos de cambio climático en algunas regiones, así como desastres naturales (Astles, s.f y El Colef, 2018).

La primera caravana reportada estuvo conformada por hondureños con destino a Estados Unidos, en el tránsito se unieron guatemaltecos y salvadoreños, la mayoría de éstos migrantes lograron llegar a Tijuana pasando por la ruta del Pacífico (Torre, 2019). De manera más precisa, Gandini apunta que dicha caravana estuvo con-

⁴ Según el INM, eventos se considera como el “número de veces que una persona es presentada ante la autoridad migratoria, independientemente del número de veces que reincida, es decir, que pudieron ser más de uno” (Datos de infografía de la UPM, 2020).

⁵ “Eventos de personas extranjeras a las que el Instituto Nacional de Migración les inició un proceso administrativo migratorio por estar en situación migratoria irregular en México” (Datos de infografía de la UPM, 2020).

formada por más de 7,000 personas con una clara distinción de la migración familiar y presencia de mujeres, niñas y niños, además de adultos mayores (2019, p. 24). El Observatorio de Legislación y Política Migratoria publicó una cronología de las Caravanas Centroamericana (2018) donde describe que desde el día 5 de octubre se anunció en redes sociales el inicio de la que hasta ese entonces denominaron “Marcha migrante”, para el 17 de octubre eran alrededor de 4,000 personas que se encontraban en el puente fronterizo con México. En el proceso, los migrantes centroamericanos lograron tirar la valla de contención y alrededor de 1,600 personas ingresaron al país. Al día siguiente de este suceso, la mayoría de los migrantes permanecieron en Ciudad Hidalgo, Chiapas, para posteriormente seguir con su camino hacia Tapachula. Gandini (2019) comenta que tras esa estadía en Tapachula los migrantes fueron atendidos en un espacio ubicado como la Feria Mesoamericana, que no estaba acondicionado para recibir y mantener a salvo a las personas.

A principios de enero de 2019 se organizó la segunda caravana, misma que estuvo conformada por más de 13,000 personas de Centroamérica y otros países, aunque no se reconoce la participación de actores de la sociedad civil ni de instituciones gubernamentales e internacionales (Gandini, 2019). Esto sucedió después del cambio de Gobierno en México a finales de 2018, cuya vía para regularizar a los migrantes que permanecieron dentro del territorio mexicano por parte del Instituto Nacional de Migración (INM) fue mediante el trámite de visas por razones humanitarias, refugio, vínculo familiar y oferta de trabajo (El Colef, 2019). De lo anterior, El Colef señala que “El gobierno municipal sostuvo el funcionamiento del deportivo Benito Juárez como el único refugio para los casi 7,000 migrantes que llegarían a Tijuana” (2018, p. 22). Aunado a lo anterior, la Secretaría del Trabajo del Estado ofreció oportunidades laborales a migrantes, además en dicho informe se señalan cinco escenarios los cuales son producto de las entrevistas realizadas en dicho diagnóstico a los migrantes y que destacan el principal plan a cumplir por dichos migrantes y sus familias ; 1) Asilo en Estados Unidos; 2) Solicitud de refugiado en México; 3) Residencia y trabajo en México; 4) Retorno voluntario o forzado a sus países de origen; y por último cruzar de manera irregular a Estados Unidos (El Colef, 2018, p. 37).

Posteriormente se dieron diversas oleadas de caravanas que fueron conformadas por pequeños grupos de personas con la característica de haberse conformado e integrado dentro de territorio mexicano; en este sentido Gandini apunta que se identificaron tres grandes oleadas que en la práctica se difuminaron a lo largo del territorio mexicano, siendo solo la primera la que arribó a la frontera norte como un grupo más o menos definido (2019, p. 29). Es necesario recalcar que las caravanas migrantes incorporaron la figura de la migración en familia, que de acuerdo con Salazar (2019) representa una forma de “autoprotección (ante ausencia estatal)”, sin embargo, la política de separación de familiar pronunciada por el Gobierno Estadunidense en 2018 demostró lo contrario.

LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS FAMILIAS MIGRANTES EN MÉXICO

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) define a los derechos humanos como “derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición” (ONU, 2020a). Según la ONU estos derechos serán protegidos a través de los tratados internacionales, el derecho internacional consuetudinario, principios generales y diversas fuentes del derecho internacional. Como resultado de las atrocidades cometidas durante la Segunda Guerra Mundial la ONU emitió la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948, en la que se configuró la dignidad humana como el cimiento de los derechos humanos; Pereira la define como “una obligación de respeto que excluye particularmente tratar a los demás como objetos y, en general las relaciones de dominación muy desproporcionada, porque en ellas no se cumple la mencionada paridad ontológica” (2014, p. 241), dicho principio abre un panorama diferente al fundamento de los derechos humanos en relación a su naturaleza humana.

A continuación, se presenta un breve análisis de los instrumentos que sirven como herramienta de protección a todos los individuos, especialmente nos centraremos en conocer y describir los acuerdos internacionales que protegen a los migrantes y a las familias, con base en los países que son parte del análisis en estudio, es decir: México, Estados Unidos de América, El Salvador, Guatemala y Honduras. Este diagnóstico se realiza con la finalidad de analizar qué países han adoptado la normativa internacional a su legislación nacional.

Tabla 1: Principales Tratados Internacionales ratificados por México, Estados Unidos y Triángulo del Norte (El Salvador, Guatemala y Honduras).

Tratados Internacionales que protegen a la migración y familia	Estado miembro				
	México	Estados Unidos	Triángulo del Norte		
			El Salvador	Guatemala	Honduras
Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948). ⁶	1948	1948	1948	1948	Ausente en la votación
Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1969). ⁷	F= 1966, R/A=1975	F=1966, R/A=1994	F=NA, R/A= 1979	F=1967, R/A=1983	F=NA, R/A= 2002

⁶ En estricto sentido no es un Tratado Internacional, pero representa el documento de donde emergen los derechos humanos “el ideal común para todos los pueblos y naciones (...). La Declaración establece, por primera vez, los derechos humanos fundamentales que deben protegerse en el mundo entero...” (ONU, 2020b). “La Declaración universal fue elaborada por una comisión delegada del Comité de Asuntos Sociales y Humanitarios o tercer comité de las Naciones Unidas (...). La comisión estaba formada por dieciocho miembros, los vencedores de la Segunda Guerra Mundial (EE. UU, Reino Unido, Francia, China y URSS) y otros trece representantes que fueron rotando entre el resto de los miembros de la ONU” (Parellada, 2010, p. 800).

⁷ Indica la entrada en vigor del tratado.

Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (1976).	F= NA, R/A= 1981	F= 1977, R/A= 1992	F= 1967, R/A= 1979	F= NA, R/A= 1992	F= 1966, R/A= 1997
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1976).	F= NA, R/A= 1981	F=1997, R/A= NA	F=1967, R/A= 1979	F=N/A, R/A= 1988	F=1966, R/A= 1981
Convención Americana sobre los Derechos Humanos (1978).	F= NA, R/A= 1981	F= 1977, R/A= 1981	F=1969, R/A=1978	F= 1969, R/A=1978	F=1969, R/A= 1977
Convención sobre los Derechos del Niño (1990).	F=1990, R/A= 1990	F=1995, R/A= NA ⁸	F=1990, R/A= 1990	F=1990, R/A= 1990	F=1990, R/A= 1990
Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (2003).	F=1991, R/A= 1999	F= NA, R/A= NA	F= 2002, R/A=2003	F= 2000, R/A=2003	F= NA, R/A=2005

Firma= F; Ratificación=R; Adhesión=A; No aplica=NA.

Fuente: Autoría propia con base en los datos de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), <https://indicators.ohchr.org/>.

A partir de los tratados internacionales de los cuales forman parte los países antes mencionados, se desprende la tabla 2 que enumera los principales artículos que protegen la migración y la familia.

Tabla 2: Artículos protectores de derechos humanos en la migración familiar.

Tratado Internacional	Migración	Familia
Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948). ⁹	A9; A13-F1/2; A14-F1/2; A25-F1	A16-F1/2
Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (1966).	A2- F1; A9- F1; A12- F1/2	A3; A23-F1/2/3; A24-F1
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966).	A1	A3; A10-F1/2/3; A11
Convención Americana sobre los Derechos Humanos (1969).	A22	A17-F1/2/3; A19
Convención sobre los Derechos del Niño (1989).	A22-F1/2	A1; A2-F2; A8-F1; A9-F1; A10-F1; A11-F1; A20-F1
Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (1990). ¹⁰	A1-F1/2; A3; A5	A4; A17- F3
Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965).	A1; A3; A4; A5	N/A

A= Artículo F= Fracción N/A= No aplica ningún derecho

Fuente: Autoría propia con base en los instrumentos internacionales citados.

⁸ Dicho país firmó en el año 1995, sin embargo, hasta la fecha no lo ha ratificado. Consultado el 5 junio de 2020: <https://indicators.ohchr.org/>

⁹ Señala el año de creación del instrumento internacional.

¹⁰ Se tomarán en cuenta los artículos primordiales de la Convención, toda vez que contiene 93 artículos relacionados con los migrantes trabajadores y sus familias.

Por su ubicación geográfica, México es un referente importante en el ámbito migratorio en América Latina, por lo tanto, debe priorizar la protección jurídica que otorga a los migrantes. En este sentido, el artículo primero constitucional establece la obligatoriedad de las autoridades a; 1) Promover; 2) Respetar; 3) Proteger; y 4) Garantizar los derechos humanos (Artículo 1, CPEUM, 2020). De manera complementaria a lo establecido en la carta magna, la Ley de Migración (LM) fue publicada el 25 de mayo de 2011 y entró en vigor hasta 2012 con su reglamento, precisamente las adecuaciones a la normativa migratoria se orientaron a los siguientes principios: 1) Respeto irrestricto de los derechos humanos de los migrantes, nacionales y extranjeros; 2) Congruencia de manera que el Estado mexicano garantice la vigencia de los derechos que reclama para sus connacionales; 3) Hospitalidad y solidaridad internacional con las personas que necesitan un nuevo lugar de residencia temporal o permanente; 4) Facilitación de la movilidad internacional de personas, salvaguardando el orden y la seguridad; 5) Unidad familiar e interés superior de la niña, niño y adolescente, como criterio prioritario de internación y estancia de extranjeros para la residencia temporal o permanente en México, entre otros (Artículo 2, LM, 2019).

Los extranjeros que ingresan a México deberán hacerlo con la formalidad requerida para ello y con la documentación que el país les solicite, así la Ley de Migración establece las condiciones en las que un extranjero puede permanecer en el territorio nacional (Estancia de visitante, residente temporal y residente permanente) (Artículo 52, LM, 2019), teniendo que la situación migratoria se refiere según la LM:

...a la hipótesis jurídica en la que se ubica un extranjero en función del cumplimiento o incumplimiento de las disposiciones migratorias para su internación y estancia en el país. Se considera que el extranjero tiene situación migratoria regular cuando ha cumplido dichas disposiciones y que tiene situación migratoria irregular cuando haya incumplido con las mismas... (Artículo 3, LM, 2019).

Aquel extranjero que cumple con los requisitos establecidos en la legislación mexicana para su ingreso a territorio nacional es un migrante regular, es decir, que estaría en alguno de los supuestos de ingreso a territorio nacional cuya condición puede ser de visitante, residente temporal o residente permanente (Artículo 3, fracción 28, LM, 2019).

Considerando lo anterior, la polaridad negativa de no aplicación de derechos humanos se encuentra en la situación migratoria irregular, al negar el reconocimiento de la estancia legal dentro del territorio mexicano y, por lo tanto, no saber cuántos son, qué hacen y dónde se encuentran exactamente, los coloca en desventaja sobre la atención gubernamental y los priva de diversos derechos que se podrían garantizar si se tuviera certeza de su estadía en el país. De hecho, la propia LM señala que “La situación migratoria de un migrante no impedirá el ejercicio de sus derechos y libertades reconocidos en la constitución, en los tratados y convenios internacionales de los cuales sea parte el Estado mexicano, así como en la presente ley” (Artículo 66, LM, 2019). El cuidado y protección sobre los migrantes se establece en los derechos a los que los tienen acceso conforme a la Ley de Migración, estos son: libertad para ingresar,

permanecer, transitar y salir de territorio nacional; el debido proceso de ser oído y vencido en juicio; el derecho de libre tránsito sin ser requerido para comprobar su nacionalidad y situación migratoria, salvo excepciones; acceso a servicios educativos; atención médica; actos de estado civil; actas de nacimiento; reconocimiento de hijos; matrimonio, divorcio y muerte; preservación de la unidad familiar; procuración e impartición de justicia; reconocimiento de personalidad jurídica; derechos a la información de sus derechos y obligaciones; requisitos para sus admisión, permanencia y salida; reconocimiento de condición de refugiado; asilo político; determinación de apátrida; nombramiento de traductor o intérprete en caso de sentencia; informes sobre tratados o convenios en materia de traslado de reos u otro que le beneficie; acceso e integración de los migrantes que obtengan la condición de estancia de residentes temporales y permanentes a la vida económica y social (LM, 2019). Con relación al cúmulo de derechos asignados en la LM a los migrantes, su cuidado siempre será en miras de sus derechos humanos independientemente de su calidad migratoria, estatus, situación personal, familiar y social. Lo que debemos tomar en cuenta es que, a pesar del reconocimiento de sus derechos humanos (a todas personas por el simple hecho de serlo), existirán excepciones por el hecho de no ser ciudadanos mexicanos.

Por otro lado, en lo que se refiere a la protección de las familias, si bien los ordenamientos jurídicos internacionales: Declaración Universal de Derechos Humanos, Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Convención Americana sobre los Derechos Humanos, Convención sobre los Derechos del Niño Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, reconocen la protección a la institución familiar, en la realidad la problemática radica no sólo en la falta de aplicabilidad jurídica y reconocimiento de las diversas tipologías familiares, sino además en el aspecto social del reconocimiento de *las familias* en sentido amplio. El artículo primero de la DUDH manifiesta que: “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros”, y además precisa lo siguiente:

Toda persona tiene los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición. Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía... (Artículo 2, DUDH, 1948).

Dicho artículo puede adecuarse para abogar por la protección sobre las familias migrantes en condición de irregularidad, más aún Wojcik señala que “...nuestras preocupaciones no deben limitarse a las minorías, a los excluidos o a las mujeres maltratadas, debemos por fin preocuparnos por el hombre, en su puro estado de exis-

tencia, en la nuda vida...” (2018, p. 139), esta será la preocupación universal de los Estados en sus legislaciones. Con lo cual, si la esfera jurídica protegiera al ser humano de manera general, no existirían las diferencias existentes entre los nacionales y los extranjeros.

EL DERECHO A LA SALUD DE LAS FAMILIAS MIGRANTES CENTROAMERICANAS

Las migraciones conllevan en muchos de los casos la afectación de la institución familiar, además las políticas migratorias en los países de destino responden a situaciones que no contemplan a los derechos humanos como principal herramienta de protección y no persiguen el objetivo primordial de dar estabilidad interna a las familias, ni la integración en la nueva sociedad (Riesgo, 2008). Por lo antes mencionado, la relación intrínseca entre migración y familia configuran un enfoque de análisis en los procesos migratorios internacionales; Zúñiga cita que:

En las migraciones internas, la libre circulación dentro de un territorio/Estado favorece que las familias permanezcan unidas o que la separación no sea prolongada o que, en caso de separación, los contactos sean frecuentes. En las internacionales sucede exactamente lo contrario debido a que los controles fronterizos y las políticas migratorias de los Estados traen consigo inevitablemente, en ocasiones por definición, la división de las familias (2015, p. 149).

Las migraciones implican familias completas, familias desintegradas, niños no acompañados, mujeres migrantes o adultos mayores, los cuales cargan con el peso en muchas de las ocasiones de mantener unida a la familia, que se ven en la necesidad de migrar por diversos factores principalmente socio-económicos, Woo señala que los fenómenos migratorios se generan por “factores múltiples, que si bien no tienen el mismo peso siempre, en algunos casos se presentan de manera interrelacionada tales como: reunificación familiar, búsqueda de trabajo, refugio, asilo, mejores condiciones económicas, laborales, profesionales, mayor independencia familiar, hasta la huida de violencia doméstica” (2007, p. 25). Considerando que la OIM (2019) define a la migración familiar como un concepto general que abarca: 1) La reunificación familiar del cónyuge, padres, hijos u otros parientes; 2) Formación familiar o nuevo matrimonio de un migrante con residentes permanentes o ciudadanos; o 3) Familia que acompaña a un miembro de la familia que ingresa al mismo tiempo como migrante primario (2019, p. 71), además la OIM (2014) en el Diálogo Internacional sobre Migración indicó que también se encuentra el caso de las familias que emigran para huir de conflictos violentos, de la persecución étnica y de los desastres naturales. Puesto que las caravanas migrantes representan un precedente en la visualización de la migración familiar (Gandini, 2019), el Estado debe considerar la protección principalmente de la unidad familiar y el derecho a vivir en familia, además del derecho a la protección de la salud, como parte de los derechos básicos a un mínimo vital.

En el ámbito internacional en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se enuncia el derecho a la protección de la salud, el cual indica que “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental”; Nicoletti afirma que la protección a la salud es considerada un derecho humano y agrega que “...la concepción de salud propugna un ideal social de plenitud y promueve un concepto de persona autónoma, responsable y capaz de renunciar al ejercicio de cualquier derecho si así le pareciera necesario” (2008, p. 52). También se reconoce específicamente en la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (1990):

Los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán derecho a recibir cualquier tipo de atención médica urgente que resulte necesaria para preservar su vida o para evitar daños irreparables a su salud en condiciones de igualdad de trato con los nacionales del Estado de que se trate. Esa atención médica de urgencia no podrá negarse por motivos de irregularidad en lo que respecta a la permanencia o al empleo (Artículo 28).

A nivel nacional, el artículo cuarto constitucional precisa que “Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución” (CPEUM, 2020), en este precepto son contemplados tanto nacionales como extranjeros. Por otro lado, la LM específicamente en el artículo 27, precisa que le competirá a la propia Secretaría de Salud la protección a la salud de los migrantes; “...la prestación de servicios de salud que se otorgue a los extranjeros se brinde sin importar su situación migratoria y conforme a las disposiciones jurídicas aplicables...”. La Observación general¹¹ N° 14 aprobada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) (2000), puntualiza enfáticamente que “la efectividad del derecho a la salud se puede alcanzar mediante numerosos procedimientos complementarios, como la formulación de políticas en materia de salud, la aplicación de los programas de salud elaborados por la Organización Mundial de la Salud (OMS) o la adopción de instrumentos jurídicos concretos”. Además de especificar que dicho derecho a la salud debe entenderse claramente como “como un derecho al disfrute de toda una gama de facilidades, bienes, servicios y condiciones necesarios para alcanzar el más alto nivel posible de salud”, por otro lado el Estado deberá contar con elementos primordiales para su aplicación: 1) Disponibilidad; 2) Accesibilidad (No discriminación, accesibilidad física, accesibilidad económica, acceso a la información); 3) Aceptabilidad; y 4) Calidad (Observación 14, CDESC, 2000). Mientras en el artículo 107 de la LM se señalan los requisitos que deberán cumplir las autoridades migratorias en las estaciones donde claramente enfatiza en atender servicios de alimentación, especialmente en los grupos de atención especial como madres lactantes, niños, niñas y adolescentes, personas adultas mayores y aunque no se especifica en la LM, pero sí en la observación 14 antes referida, también se contempla a las personas con discapacidades.

¹¹ Son documentos que realizan los Comités encargados de supervisar la aplicación de diversos tratados y convenciones internacionales, con la finalidad de ayudar en una correcta interpretación y aplicación por el Estado parte.

Si bien se cuenta con normativa nacional e internacional, el derecho a la protección de la salud en México se ve mermado por dos eventos importantes: por un lado, la entrada de las caravanas migrantes en 2018 que ha sobrepoblado las estaciones migratorias y que ha provocado que la capacidad de atención por parte del Estado sea rebasada; y, por el otro, la pandemia por la COVID-19 declarada emergencia sanitaria mundial.

EL IMPACTO DE LA COVID-19 EN AMÉRICA LATINA Y MÉXICO

La enfermedad provocada por el virus denominado SARS-CoV-2, se caracteriza por una alta tasa de transmisión, aunque en la mayoría de los casos las personas contagiadas no requieren atención hospitalaria (80%) y solo 1 de cada 5 personas presentan problemas graves y dificultad para respirar (OMS, 2020). Al ser una enfermedad desconocida y por lo tanto sin defensas naturales para la población mundial, no se dispone de un tratamiento médico capaz de detener la expansión de la enfermedad y por lo tanto al sobrepasar las fronteras del país de origen, la Organización Mundial de la Salud hizo pública la declaratoria de pandemia durante los primeros meses de este año y en el mes de marzo se reportaron los primeros casos en América Latina, donde ha aterrizado en un entorno en el que prevalece la desigualdad social y la fragmentación en los sistemas de salud, los cuales en lo general “no están suficientemente preparados para manejar una crisis sanitaria y humana de esta magnitud” (ONU, 2020c, p. 8), y como consecuencia han sido evidenciados como estructuras burocráticas con un acceso limitado a población que trabaja en la informalidad y que adolece de la distribución de insumos sanitarios suficientes, todo esto en el marco de una evidente fragilidad económica de la mayoría de los países latinoamericanos en diferentes escalas.

Hay que hacer notar que la endeble situación económica en la región no es consecuencia de la pandemia, de hecho, previamente se habían desarrollado importantes fracturas del modelo económico imperante en la región y eso se tradujo en estancamiento de las finanzas nacionales y en limitados ingresos fiscales para garantizar proyectos de atención a las desigualdades sociales de gran alcance. Lo cierto es que la pandemia ha exacerbado las consecuencias económicas de un proyecto social excluyente y con ficticio desarrollo económico (CEPAL, 2020b). En este sentido la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2020b) enuncia cuatro efectos de la limitación de los sistemas de protección social en la región:

- El mantenimiento de altas tasas de informalidad como resultado de la reorientación de los mercados laborales hacia entornos de flexibilidad contractual y de la búsqueda de alternativas productivas de sectores sociales sin oportunidades claras de inserción en la economía formal.
- Limitados sistemas de prestaciones al desempleo como producto de la ausencia de políticas preventivas y de coordinación de los sectores productivos, así como de importantes restricciones fiscales que impiden la orientación del gasto social para enfrentar la emergencia sanitaria.

- Afectación en los sistemas de protección social contributiva (expuestas por medio del incremento de licencias por enfermedad), saturación sistemática de los sistemas de salud del sector público como el IMSS o el ISSSTE.
- Necesidad de ampliar los sistemas de protección social no contributiva financiado con impuestos que tienen impacto en la población más pobre o en riesgo de caer en esta condición. Implica el reto de generar un sistema de salud que incluya a los participantes de la economía informal, ajenos a cotizaciones y aportaciones patronales y por parte del Estado.

El panorama económico regional como resultado de la pandemia generada por COVID-19 no resulta prometedor en el corto plazo, de hecho se pronostica la mayor contracción económica en la región desde hace al menos cien años, como resultado de la caída de la actividad económica de mercados como los Estados Unidos, China y Europa ya que “Algunos importantes sectores productivos de países de la región están insertos en cadenas globales de valor en las que los Estados Unidos y China juegan un papel fundamental. Además, México y Centroamérica están expuestos a la contracción de la economía de los Estados Unidos también a través la reducción de las remesas de los migrantes; en el caso de México se agrega la caída del precio del petróleo” (CEPAL, 2020b, p. 12). El SARS-CoV-2 ha mostrado con toda claridad las hendiduras sociales que marcan profundas brechas entre ciudadanos con mayores vulnerabilidades en salud, las cuales se asocian a perfiles sociales muy bien definidos, con comorbilidades vinculadas a estilos de vida poco saludables pero que además no disponen de los medios sociales para acatar las recomendaciones de permanencia en casa o de medidas preventivas en general. Estas vulnerabilidades son muy marcadas al pensar en los ciudadanos de los países latinoamericanos y en el caso de México no se escapa a esta tendencia, resultado de un sistema económico cuya fragilidad social ha sido expuesta por medio de la desigualdad que se manifiesta en el acceso diferenciado al sistema de salud, el vacío de capacidades de ejecución de programas de atención sanitaria eficientes, la condición de riesgo en que se encuentran importantes segmentos sociales como son los trabajadores informales, personas en condición de pobreza y con limitado acceso a la tecnología, personas con comorbilidades acumuladas a lo largo del tiempo, etcétera.

El difícil panorama en la región hizo patente la responsabilidad de los gobiernos en el diseño e implementación de programas de atención al problema sanitario global, en cada caso se han podido observar distintas estrategias, algunas más exitosas que otras, sin embargo, aún no se dispone de mucha información para hacer un juicio definitivo sobre el destino de la pandemia en la región, lo cierto hasta ahora es que existen distintas condiciones que agravan la condición de vulnerabilidad de ciertos grupos sociales ante la pandemia y que resulta urgente establecer medidas de atención a los mismos, en un marco de respeto integral de los derechos humanos. Considerando la alta capacidad de contagio del virus y el hecho de que actualmente vivimos en un mundo globalizado y con altos flujos poblacionales en poco tiempo, era inevitable que la ola de contagios llegara a México, donde la experiencia de la Influenza A H1N1 de 2009 representaba un antecedente importante pero no definitivo respecto a la capacidad de respuesta de las autoridades sanitarias del país.

Con estos antecedentes hay que hacer notar nuevos retos que se vislumbran en la situación actual: en primer lugar resulta muy difícil seguir el hilo del número de contagios en México debido al reducido número de pruebas realizadas y a las condiciones en las cuales se aplican, pues el control de las mismas a través del Estado impone que al menos en el sector público se apliquen pruebas solamente si los síntomas son muy graves, excluyendo a personas asintomáticas o a aquellas con síntomas leves. En segundo lugar, es muy difícil construir fiabilidad estadística respecto al reporte de fallecidos tanto en el tema de registros no concluyentes (hay muchos casos reportados como neumonías atípicas u otros males respiratorios) como en el subregistro de personas fallecidas en sus casas o en el sector privado, las cuales tardan en ser integradas a la contabilidad oficial. En contraposición también hay que señalar que el principal éxito del gobierno mexicano ha sido mantener los niveles de ocupación de camas de hospital y respiradores en niveles menores a la capacidad instalada.

Por otro lado, es importante distinguir una serie de tendencias importantes en el desarrollo y crecimiento de los datos de personas infectadas a nivel nacional:

Si bien la tasa de mortalidad a nivel nacional por COVID-19 era de 7.07 por cada cien mil habitantes, existen aspectos a considerar en términos de crecimiento de los decesos reportados como consecuencia de la pandemia ya que la expansión de la tasa de mortalidad se distribuye en dos sentidos importantes: en los mayores centros urbanos del país (Estado de México y Ciudad de México) 20.4 por cien mil habitantes y 16.5 por cien mil respectivamente, pero también se puede observar tasas altas en Tabasco (19.4), Quintana Roo (16.6), Chihuahua (14.6) y Baja California (11.5), es decir, en estados tanto de la frontera norte como de la frontera sur. Esta información se obtuvo con datos del 27 de mayo de 2020 (Hernández, 2020).

Otro factor por considerar en el diagnóstico actual de la tendencia de la pandemia es el grado de estudios, el cual deja ver una concentración de casos muy marcada en niveles de baja escolaridad ya que “El 71 por ciento de los muertos por COVID-19, tienen una escolaridad de primaria o inferior (primaria incompleta, preescolar o sin escolaridad)” (Hernández, 2020, p. 5). Aunado a lo anterior, el cuadro de vulnerabilidad de perfil de la mortalidad del SARS-CoV-2 se complementa al tomar en cuenta que la gran mayoría de las defunciones se reportan en unidades médicas destinadas a población abierta, que son a las que recurren las personas sin cobertura médica ligada a empleos formales (Hernández, 2020).

COVID-19 Y LA VULNERABILIDADES DE LOS MIGRANTES EN MÉXICO

Es muy importante poner atención a la forma en que se potencializan las vulnerabilidades expuestas previamente en la población migrante por las siguientes razones:

- Los migrantes irregulares por su condición no disponen de las mejores condiciones de seguridad y sanidad en su trayecto por nuestro país.

- No tiene suficientes facilidades al acceso a los servicios de salud.
- Al estar alojados en centros de control fronterizo no se dispone de espacios adecuados para su alojamiento y muchas veces se encuentran en condición de hacinamiento, lo cual es uno de los principales medios para la expansión descontrolada de los contagios.
- Sufren el efecto de la crisis social y económica que enfrenta el país, aún más que los ciudadanos en plenitud de derechos.

Las dificultades del panorama social y económico potencializan los problemas que enfrentan las personas en tránsito irregular por México, envueltas en una profunda incertidumbre y con riesgos sanitarios muy elevados ya que “Las personas migrantes se ven afectadas por el cierre de las fronteras, las dificultades de desplazamiento y el incremento del desempleo. Su acceso a los sistemas de salud y a la protección social es deficitario a causa de la escasa oferta para los migrantes, así como por su temor a ser identificados cuando dicha oferta está disponible” (CEPAL, 2020a, p. 7). También hay que considerar el estigma social que enfrentan las poblaciones migrantes desde hace tiempo, lo que incluso puede derivar en discursos de odio en la medida que son vistas como personas sospechosas de ser portadoras del virus a través de las fronteras, por lo que “las políticas públicas deben abordar estas asimetrías y combatir el racismo, la xenofobia y la discriminación, basando la lucha contra el COVID-19 en los derechos humanos” (ONU, 2020, p. 15). Según la Organización de las Naciones Unidas en esta situación el principal riesgo que enfrentan los refugiados y migrantes es ser excluidos de los sistemas nacionales de protección social, lo cual se hace más grave con el cierre total o parcial de las fronteras a extranjeros no residentes sin tomar en cuenta la contribución real o potencial de los migrantes como trabajadores en actividades esenciales (ONU, 2020), es por eso que “La inclusión de las personas migrantes y refugiadas en los programas nacionales de respuesta al COVID-19 deberían armonizarse con las políticas sobre visados humanitarios y los arreglos temporales especiales que aseguran un umbral mínimo de protección, así como con las medidas encaminadas a mejorar el acceso al asilo mediante procedimientos simplificados o acelerados para la determinación de la condición de refugiado” (ONU, 2020, p. 20). En otras palabras, los gobiernos deben abordar el problema desde una perspectiva humanitaria, retomando el espíritu de las normas y los acuerdos internacionales al respecto (Meer et al., 2020).

Según las Naciones Unidas, la pandemia actual debe enfrentarse desde un enfoque de derechos humanos a partir de las dimensiones señaladas por la agenda 2030 (ONU, 2020):

- Dimensión Social: igualdad y protección social universal, sin discriminación por sexo, género, origen étnico, idioma, religión o situación migratoria.
- Dimensión Económica: creación y sostenimiento de empleos decentes, correspondientes a políticas laborales incluyentes y responsables socialmente.
- Dimensión Ambiental: protección de la naturaleza para la sociedad presente y futura.
- Dimensión Política: democracia, estado de derecho, igualdad de oportunidades políticas y representación incluyente, rendición de cuentas y sociedad

civil, información transparente sobre las políticas públicas implementadas por los gobiernos.

Tanto la ONU (2020) como la CEPAL (2020a y 2020b) coinciden en que los retos pendientes desde el enfoque de derechos humanos son los siguientes: 1) Garantizar de alguna manera ingresos básicos de emergencia a grupos sociales en condición de vulnerabilidad (personas pobres y desempleadas principalmente); 2) Implementar mecanismos de asistencia económica a mujeres, niños, personas desplazadas y víctimas de violencia; y 3) Construir sistemas de protección social sin exclusión, determinados por proyectos de desarrollo integral, sin discriminación por estatus migratorio. Entre los posibles beneficios de políticas de este tipo se encuentran la construcción de un sistema integral de desarrollo económico, capaz de aprovechar los recursos humanos de los migrantes, aunado a lo anterior se puede favorecer la restauración de los vínculos comunitarios por medio del mantenimiento de redes de protección desde la familia, así como promover la integración económica regional de los migrantes y aprovechar sus aportaciones sociales al desarrollo local (Ventura et al., 2020). La pandemia Covid-19 nos muestra actualmente que la condición del derecho humano a la salud enfrenta un reto fundamental debido a que es muy difícil distinguir un proyecto coordinado para atender en el corto y largo plazo las vulnerabilidades que tienen los migrantes en tránsito a los Estados Unidos, de hecho, al parecer han desaparecido momentáneamente de la agenda bilateral México-Estados Unidos (Slack & Heyman, 2020).

Tomando en cuenta la observación general sobre el derecho a la salud, se precisa definir cuáles serán los indicadores y acciones para seguir y tomar en cuenta por parte de los Estados miembros para la aplicación de un disfrute del más alto nivel posible de salud. Las interrogantes son: ¿Cómo hacer efectivo el derecho humano a la protección de la salud de las familias migrantes? ¿Cómo respetar, proteger, salvaguardar, garantizar el derecho a la salud en tiempos de pandemia de migrantes irregulares que transitan por México? Considerando los informes anuales de actividades de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) 2018a y 2019, se establece que entre los principales derechos vulnerados por las autoridades se encuentra la protección de la salud a través de la omisión de proporcionar atención médica, abandono de paciente, omitir el suministro de medicamentos, realizar de manera deficiente los trámites médicos, etc., lo anterior daría paso a la atención urgente en materia de protección a la salud de los migrantes de manera que deberán implementarse acciones que contribuyan a corto y largo plazo a generar las políticas públicas para proteger a dicha población vulnerable, toda vez que es incierta la duración de la pandemia por COVID-19.

Conviene distinguir la Declaración de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (DCIDH) 1/20 emitida el 9 de abril de 2020, la cual pide a los estados implementar las medidas correspondientes a atender y contener la pandemia por COVID-19, especialmente dentro de la población más vulnerable:

... personas mayores, las niñas y los niños, las personas con discapacidad, las personas migrantes, los refugiados, los apátridas, las personas privadas de la

libertad, las personas LGBTI, las mujeres embarazadas o en período de post parto, las comunidades indígenas, las personas afrodescendientes, las personas que viven del trabajo informal, la población de barrios o zonas de habitación precaria, las personas en situación de calle, las personas en situación de pobreza, y el personal de los servicios de salud que atienden esta emergencia... (DCIDH, 2020, párr. 6).

Conviene especificar que el derecho a la vida y el derecho a la protección de la salud se considerarán como mínimos vitales en este momento, por tal motivo dicha declaración hace especial énfasis en que se garanticen sin discriminación alguna a los migrantes, refugiados y apátridas (DCIDH, párr. 7), es decir, independientemente de su condición migratoria dentro del país, además de respetarse en cualquier momento la dignidad humana de toda persona que se encuentre en territorio nacional basándose en los principios que trae consigo este derecho a la salud: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad (DCIDH, párr. 8). Así también la Resolución 1/2020 sobre Pandemia y Derechos Humanos en las Américas del 10 abril de 2020 contempla en su parte resolutive 85 recomendaciones que deben ser atendidas con relación a la emergencia sanitaria causada por la COVID-19.

En la tabla 3 se analizan algunas de las medidas enunciadas, contrastándolas con lo que hasta el 26 de junio de 2020 se ha realizado por parte del Estado Mexicano con base en los documentos de contingencia que ha publicado El Colegio de la Frontera Norte, específicamente sobre migrantes centroamericanos instalados en el Norte de México. Actualmente este grupo de migrantes se encuentran en diferentes situaciones distintas: 1) Indocumentados, migrantes con visas humanitarias (duración 1 año desde la fecha de expedición), solicitantes de refugio en México y solicitantes de asilo en Estados Unidos (Uribe, F, Arzaluz M. y Hernández, O., 2020, p. 12).

Tabla 3: *Recomendaciones y acciones en relación con migrantes y COVID-19 en México.*

Recomendaciones a Estados miembros	Acciones adoptadas por México
“Adoptar de forma inmediata, urgente y con debida diligencia, todas las medidas para proteger los derechos a la vida, salud e integridad personal de las personas que se encuentren en sus jurisdicciones frente al riesgo que representa la presente pandemia...” (Resolución 1/2020 de la CIDH, p. 8).	“En Tijuana, bajo el argumento de estar canalizando a deportados al Centro Integrador del Migrante “Carmen Serdán” (sobre el cual ha sido muy complejo conseguir información), el gobierno federal no ha apoyado a los albergues que están conteniendo la emergencia migrante ante el COVID-19. Salvo algunas consideraciones locales, las medidas gubernamentales se han mostrado insuficientes para atender la problemática vinculada con la población migrante y el COVID-19 lo que representa una omisión de su obligación para proteger los derechos humanos de las personas en situación de movilidad” (Del Monte, J. y Mckee R., 2020, p. 37)

“Adoptar de manera inmediata e interseccional el enfoque de derechos humanos en toda estrategia, política o medida estatal dirigida a enfrentar la pandemia de COVID-19...” (Resolución 1/2020 de la CIDH, p. 8).	“En cuanto a los servicios médicos, ‘hasta el momento no hay un diseño gubernamental de atención especializada para migrantes’ (OSC C, 2020), por lo que uno de los principales retos es poder detectar y dar seguimiento a un posible caso positivo de COVID-19 ‘no tenemos una manera para saber quién tiene el virus y quién no lo tiene y por eso no tenemos una manera para separar servicios por población para proteger la salud de personas no infectadas’ (OSC H, 2020)” (Del Monte, J. y Mckee R., 2020, p. 33).
“Considerar los enfoques diferenciados requeridos al momento de adoptar las medidas necesarias para garantizar los derechos de los grupos en situación de especial vulnerabilidad al momento de adoptar medidas de atención, tratamiento y contención de la pandemia del COVID-19” (Resolución 1/2020 de la CIDH, p. 15).	“Respecto a procesos de discriminación, los defensores de derechos humanos de migrantes han detectado un incremento de la narrativa xenofóbica en Tijuana a partir de la llegada de las migraciones haitianas y las caravanas de migrantes centroamericanos a la ciudad” (Del Monte, J. y Mckee R., 2020, p. 36)
“Evitar el empleo de estrategias de detención migratoria y otras medidas que aumenten los riesgos de contaminación y propagación de la enfermedad por el COVID-19 y la vulnerabilidad de las personas en situación de movilidad humana como deportaciones o expulsiones colectivas (...), se deben implementar rápidamente mecanismos para proporcionar la liberación de las personas que actualmente se encuentran en centro de detención” (Resolución 1/2020 de la CIDH, p. 18).	“Durante la fase 3 de la pandemia, los plazos y términos de las solicitudes de refugio fueron postergados por la Comisión Mexicana de Ayuda a los Refugiados (COMAR) hasta el 30 de mayo. En el estado de Nuevo León, se presentaron hasta enero de 2020 un total de 2,500 solicitudes de refugio (H. Congreso de Nuevo León, 2020). Al igual que el resto de la población, los solicitantes son exhortados a permanecer en resguardo domiciliario” (Uribe, F. et al., 2020, p. 13).
“Abstenerse de implementar medidas que puedan obstaculizar, intimidar y desestimar el acceso de las personas en situación de movilidad humana a los programas, servicios y políticas de respuesta y atención ante la pandemia...” (Resolución 1/2020 de la CIDH, p. 18).	“En esta frontera existe una oferta de 18 hospitales y/o clínicas entre públicos y privados, 7 en Acuña y 11 en Piedras Negras, (Gobierno del Estado de Coahuila, 2020). Además, el gobierno estatal por medio de la Secretaría de Salud habilita 4 laboratorios de biología molecular llamados COVID-19 para realizar pruebas de detección del virus y uno de ellos estará en Piedras Negras (La Voz, 2020). Esta ciudad cuenta con ‘38 camas COVID, con personal y ventiladores suficientes’ (Arellano, 2020) y cinco camillas transportadoras especiales para pacientes sospechosos” (Uribe, F. et al., 2020, p. 23).

Fuente: Elaboración propia a partir de la resolución 1/2020 de la CIDH, así como de los Documentos de contingencia poblaciones vulnerables ante COVID-19 N° 5 y 8, El Colegio de la Frontera Norte.

Fue hasta agosto de 2020, que diversas organizaciones defensoras de derechos humanos y albergues en México, publicaron un informe sobre los efectos de la pandemia causada por COVID-19 en relación con los migrantes, en dicho documento se establecieron diversas peticiones en las que solicita al Estado mexicano la atención de manera prioritaria y urgente la protección y garantía de derechos humanos para esta población, dentro de las peticiones más importantes se señalan las siguientes: 1) Liberar a personas migrantes detenidas que aún se encuentran en estaciones o estancias; 2) Suspender las detenciones para evitar riesgos de contagio; 3) La regularización de personas migrantes liberadas de las estaciones o estancias provisionales; 4) Garantizar los insumos y condiciones de higiene, salubridad y servicios básicos; entre otros más, estos aplican a las autoridades del INM. Además, añaden diversas propuestas para las demás autoridades que se encuentran inmersas en el proceso migratorio como es la Guardia Nacional y la Secretaría de Salud, a esta última se solicita la garantía del acceso a la salud de manera gratuita, adecuada y suficiente (Méndez, et al., 2020).

REFLEXIONES FINALES

El ideal en relación con la protección jurídica de los migrantes irregulares en tránsito por México es concebido como la de un extranjero en condición migratoria regular, al igual que la de un nacional en pleno goce de sus derechos fundamentales. Lo anterior en la praxis no corresponde, no es real y no se hace efectivo en virtud de las condiciones económicas, políticas y culturales imperantes en nuestro país. Es preciso destacar que el asidero de las leyes que recogen la esencia de los derechos humanos para la protección de los migrantes se circunscribe tanto a la Ley de Migración y su reglamento como a la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político y su reglamento. Dicha normativa nace a partir del reconocimiento de derechos humanos que se consagra en el artículo primero constitucional y de los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano forma parte. Para llevar a cabo al pleno goce y ejercicio de dichos derechos contemplados en las diversas normativas, se debería considerar de manera enfática que los derechos humanos son derechos inherentes a todo ser humano, por lo tanto, por ningún motivo debieran condicionarse a la no aplicación por el simple hecho de ser nacionales o extranjeros, además de tener muy en claro una visión irrestricta de respeto hacia la dignidad humana de cualquier persona, con especial vehemencia hacia los grupos más vulnerables como son los migrantes.

Pazmiño, actual vicepresidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, enuncia de manera enfática (refiriendo a la actual pandemia causada por COVID-19) que: “Una crisis sin precedentes requiere respuestas sin precedentes, y estas soluciones no pueden ni deben dejar a nadie atrás” (2020, p. 8). Por lo que los migrantes en condición migratoria irregular representan un gran reto con relación a la promoción, respeto, protección y garantía de toda persona que transite y permanezca en territorio nacional libre de discriminación y que se garantice la protección a la salud que resultan parte de un mínimo vital que cualquier Estado debe ponderar como

importantísimos, aunado mayormente a la excepcionalidad que vivimos el día de hoy por la pandemia. Hoy más que nunca, se requieren acciones concretas en materia de atención a la migración irregular y específicamente en grupos vulnerables, que sean implementadas con base en las recomendaciones realizadas por la CIDH, así como de instituciones y organismos que se han pronunciado en torno a la reciente pandemia causada por la COVID-19, lo anterior dado que un gran número de migrantes se ha convertido en población vulnerable por tener una calidad migratoria irregular, pero que además son familias compuestas por mujeres, niños, niñas y adolescentes, adultos mayores, comunidad LGBTI y otra vulnerabilidad más es que podrían convertirse en portadores del virus (SARS-CoV-2) por todas las omisiones en la falta de protección a la salud.

Finalmente, el discurso en torno a los derechos humanos no sirve de nada si no se vuelve pragmático, por ello queda pendiente realizar acciones concretas que ayuden a fomentar una mayor protección jurídica los migrantes, especialmente en la esfera de migrantes en situación vulnerable. Vázquez (2017) enfatiza en la acción política como una alternativa para la materialización de los derechos humanos, desde esta postura podríamos pasar de los discursos a la acción en estos momentos tan complicados causados por la pandemia de COVID-19. Por último, es de suma importancia que el Estado Mexicano tome en cuenta de carácter urgente las recomendaciones realizadas por diversos organismos, así como estrategias a implementar para la protección de estos grupos en situación de vulnerabilidad.

REFERENCIAS

1. Astles, J. (s.f). Las caravanas migrantes explicadas. Organización Internacional de las Migraciones. Oficina Regional para Centroamérica, Norteamérica y el Caribe. Recuperado de <https://rosanjose.iom.int/site/es/blog/las-caravanas-migrantes-explicadas>
2. Bobes, V. (2018). Migrantes de tránsito: (des) protección, exclusión y (no) acceso a derechos. En Bobes V. (Coord.), *Política migratoria y derechos de los migrantes en México* (pp. 83-125). México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
3. Bustamante, J. (2007). La Migración de México a Estados Unidos: de la coyuntura al fondo. *Revista Latinoamericana de Población*, 1 (1), pp. 1-25. Recuperado de <https://doi.org/10.31406/relap2007.v1.i1.n1.6>
4. Castles, Stephen (2010). Migración irregular: Causas, tipos y dimensiones regionales. *Migración y Desarrollo* (7) 15, pp. 49-80. Recuperado de <https://doi.org/10.35533/myd.0815.sc>
5. Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques del Senado de la República (CEIGB) (2015). *México en la encrucijada: Implicaciones internas e internacionales de la migración*. Documento de análisis. Recuperado de https://www.senado.gob.mx/BMO/index_htm_files/Mexico_encrucijada_distribucion.pdf

6. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2020a). El desafío social en tiempos del COVID-19. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45527/5/S2000325_es.pdf
7. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2020b). Informe sobre el impacto económico en América Latina y el Caribe de la enfermedad por coronavirus (COVID-19). Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45602/1/S2000313_es.pdf
8. Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2018a). Informe anual de actividades. Recuperado de <http://informe.cndh.org.mx/Default.aspx>
9. Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2018b). “Los desafíos de la migración y los albergues como oasis. Encuesta Nacional de Personas migrantes en tránsito por México”, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Universidad Nacional Autónoma de México. Recuperado de <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Informes/Especiales/Informe-Especial-Desafios-migracion.pdf>
10. Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2019). Informe anual de actividades. Recuperado de <http://informe.cndh.org.mx/Default.aspx>
11. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) (2020, 8 de mayo). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_080520.pdf
12. Convención Americana sobre los Derechos Humanos (1969). San José, Costa Rica. Recuperado de https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm
13. Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. (1965). Resolución 2106 A (XX) Asamblea General, Organización de las Naciones Unidas (ONU) Recuperado de <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CERD.aspx>
14. Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (1990). Resolución 45/158. Asamblea General, Organización de las Naciones Unidas (ONU). Recuperado de <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cmw.aspx>
15. Convención sobre los Derechos del Niño (1989). Organización de las Naciones Unidas, Asamblea General, Resolución 44/25. Recuperado de <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/crc.aspx>
16. Declaración de la Corte Interamericana de Derechos Humanos 1/20 (2020, 9 de abril). Corte Interamericana de Derechos Humanos. Recuperado de <https://www.corteidh.or.cr/tablas/alerta/comunicado/cp-27-2020.html>

17. Declaración Universal de Derechos Humanos (1948). Asamblea General en su resolución 217 A (III). Recuperado de https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf
18. Del Monte J. y McKee R. (2020, 17 de junio). Personas migrantes en Tijuana Frente al COVID-19: Impactos y consecuencias de las medidas sanitarias desde la perspectiva de los actores. Documentos de contingencia. Poblaciones vulnerables ante COVID-19 N°8. Recuperado de <https://www.colef.mx/estudiosdeelcolef/personas-migrantes-en-tijuana-frente-al-covid-19-impactos-y-consecuencias-de-las-medidas-sanitarias-desde-la-perspectiva-de-los-actores/>
19. Durand, J. (2019, 12 de mayo). La caravana migrante como movimiento social. *La jornada*. Recuperado de <https://www.jornada.com.mx/2019/05/12/opinion/016a1pol>
20. El Colegio de la Frontera Norte (2018, 13 de diciembre). La caravana de migrantes centroamericanos en Tijuana 2018. Diagnóstico y propuestas de acción. Tijuana, Baja California. Recuperado de <https://www.colef.mx/estudiosdeelcolef/la-caravana-de-migrantes-centroamericanos-en-tijuana-2018-diagnostico-y-propuestas-de-accion/>
21. El Colegio de la Frontera Norte (2019, 25 de marzo). La caravana de migrantes centroamericanos en Tijuana 2018-2019 (segunda etapa). Tijuana, Baja California. Recuperado de <https://www.colef.mx/estudiosdeelcolef/la-caravana-de-migrantes-centroamericanos-en-tijuana-2018-2019-segunda-etapa/>
22. Fuentes, G. y Ortiz, L. (2012). El migrante centroamericano de paso por México, una revisión a su condición social desde la perspectiva de los derechos humanos, *Convergencia* (58), pp. 157-182. Recuperado de <https://convergencia.uaemex.mx/article/view/1101>
23. Gandini, L. (2019). Las oleadas de las caravanas migrantes y las cambiantes respuestas gubernamentales. Retos para la política migratoria. En Fernández A., Gandini L., Gutiérrez E. y Narváez J. (Eds.). *Caravanas migrantes: las respuestas de México, Opiniones técnicas sobre temas de relevancia nacional* (pp. 23-31). México: Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/12/5804/8.pdf>
24. Gómez, J. (2010). La migración internacional: Teorías y enfoques, una mirada actual. *Semestre Económico* 13 (26), pp. 81-99. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=165014341004>
25. González J., Zapata R. y Anguiano M. (2016). Migración centroamericana en tránsito por México En Consejo Nacional de Población (CONAPO) (Ed.) *La Situación Demográfica de México* (pp. 221-231) México: CONAPO. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/232085/10_Fagoaga_Zapata_Anguiano.pdf
26. Henao K. e Hincapié A. (2019). Migrantes centroamericanos en tránsito por México ¿Primacía de los Derechos Humanos o de los capitales?, *El Ágora USB Revista de Ciencias Sociales*, 19 (1), pp. 231-243. Recuperado de <https://doi.org/10.21500/16578031.4128>

27. Hernández, H. (2020, 17 de junio). Mortalidad por COVID-19 en México. Notas preliminares para un perfil sociodemográfico. *Notas de coyuntura del CRIM*, 36, México, CRIM-UNAM, pp. 1-7. Recuperado de https://web.crim.unam.mx/sites/default/files/2020-06/crim_036_hector-hernandez_mortalidad-por-covid-19_0.pdf
28. Herrera, G. y Sorensen, N. (2017). Migraciones internacionales en América Latina: miradas críticas a la producción de un campo de conocimientos. *Íconos, Revista de Ciencias Sociales*, (58). Recuperado de <https://doi.org/10.17141/iconos.58.2017.2695>
29. Ley de Migración (LM) (2019, 3 de julio). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo83139.pdf>
30. Martínez, G. (2014). Inmigrantes laborales y flujo en tránsito en la Frontera Sur de México: Dos manifestaciones del proceso y una política migratoria. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y sociales*, 59 (220), pp. 261-294. Recuperado de <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmcyps/article/view/47558/42793>
31. Martínez, G., Cobo, S. y Narváez, J. (2015). Trazando rutas de la migración de tránsito irregular o no documentada por México. *Perfiles Latinoamericanos*, (45), pp. 127-155. Recuperado de <https://doi.org/10.18504/PL2345-127-2015>
32. Massey, D. (2015). A Missing Element in Migration Theories. *Migration Letters*, 12 (3), pp. 279-299. Recuperado de <https://doi.org/10.33182/ml.v12i3.280>
33. Meer, N., et al. (2020) Rethinking refuge in the time of COVID-19. *Ethnic and racial studies*, 44 (5), 864-876. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/01419870.2020.1855359>
34. Méndez, M., (Coord.), (2020), “Informe sobre los efectos de la pandemia de COVID-19 en las personas migrantes y refugiadas. Violaciones a derechos humanos documentadas por organizaciones defensoras y albergues en México”, Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho; Asylum Access México; Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos; Instituto para la Mujeres en la Migración; Sin Fronteras; Alma Migrante; México. Recuperado de <http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-informe-migracion-y-covid-19.pdf>
35. Nájera, J. (2016). El complejo estudio de la actual migración en tránsito por México: Actores, temáticas y circunstancias. *Migraciones Internacionales*, 8 (3), pp. 255-266. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.17428/rmi.v8i3.622>
36. Nicoletti, J. (2007). Accionar en Sociedad: Los Derechos Humanos. *Aposta. Revista de Ciencias Sociales*, (33), pp. 1-16. Recuperado de <http://www.apostadigital.com/revistav3/hemeroteca/nicoletti.pdf>
37. Observación general N.º 14 (2000, 11 de agosto). El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). Recuperado de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1451.pdf>

38. Observatorio de Legislación y Política Migratoria de El Colef (2018, 19 de noviembre). Cronología de la Caravana migrante. Recuperado de <https://observatorio-colef.org/infograficos/cronologia-de-la-caravana-centroamericana/>
39. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas (2020, 15 de abril). Status of Ratification Interactive Sashboard. Recuperado de <https://indicators.ohchr.org/>
40. Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2020a) Derechos Humanos. Recuperado de <https://www.un.org/es/sections/issues-depth/human-rights/index.html>
41. Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2020b). Declaración Universal de Derechos Humanos. Historia de la Declaración. Recuperado de <https://www.un.org/es/sections/universal-declaration/history-document/index.html>
42. Organización de las Naciones Unidas (ONU) (julio de 2020c). Informe: El impacto del COVID-19 en América Latina y el Caribe. Recuperado de https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/sg_policy_brief_covid_lac_spanish.pdf
43. Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2014). Dialogo Internacional sobre la migración. La migración y las familias. Recuperado de <https://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/What-We-Do/idm/workshops/Migrants-and-Families-2014/IDM-October-2014-Migration-and-Families-Background-paper-sp.pdf>
44. Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2019). Glossary on Migration. Recuperado de https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf
45. Organización Mundial de la Salud (OMS) (2020). Preguntas y respuestas sobre la enfermedad por coronavirus (COVID-19). Recuperado de <https://www.who.int/es/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/advice-for-public/q-a-coronaviruses>
46. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966). Organización de las Naciones Unidas (ONU). Recuperado de <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>
47. Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (1966). Organización de las Naciones Unidas (ONU). Recuperado de <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>
48. Parellada, R. (2010). Filosofía y Derechos Humanos. *Arbor: Ciencia, Pensamiento y Cultura*, (186) 745, pp. 799-807. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.3989/arbor.2010.745n1231>
49. Pazmiño, L. (2020, 15 de mayo). Derecho a la salud y Covid-19. Una lectura en clave de derechos humanos: indivisibles, interdependientes y no regresivos. Recuperado de <http://www.corteidh.or.cr/tablas/alerta/noticias/Derecho%20a%20la%20salud%20y%20Covid%2019-PPF.pdf>

50. Pereira A. y Pereira C. (2014) De nuevo sobre la dignidad Humana. *Cuadernos de Bioética* (25), pp. 231-242. Recuperado de <http://aebioetica.org/revistas/2014/25/84/231.pdf>
51. Resolución 1/2020 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2020, 10 de abril). Pandemia y Derechos humanos en las Américas. Recuperado de: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf>
52. Riesgo, V. (2008). GT Derechos Humanos de las Familias Migrantes. *REMHU-Revista interdisciplinar da Mobilidade Humana*, 16 (31), pp. 213-218. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=407042009010>
53. Salazar, S. (2019). Las caravanas migrantes como estrategias de movilidad. *Iberoforum. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana*, (27), pp. 111-114. Recuperado de <https://ibero.mx/iberoforum/27/pdf/ESPANOL/Caravanas-migrantes-como-estrategias-de-movilidad-Salazar.pdf>
54. Slack, J., & Heyman, J. (2020). Asylum and Mass Detention at the U.S.-Mexico Border during Covid-19. *Journal of Latin American Geography*, 19 (3), 334-339. Recuperado de <https://doi.org/10.1353/lag.2020.0057>.
55. Torre, E. (2019, septiembre). Políticas migratorias y de protección internacional tras el paso de las caravanas por México. Cátedras Conacyt- El Colegio de la Frontera Norte. Recuperado de: <https://www.colef.mx/estudiosdecolef/politicas-migratorias-y-de-proteccion-internacional-tras-el-paso-de-las-caravanas-por-mexico/>
56. Unidad de Política Migratoria (2020). Infografías sobre migración internacional. Recuperado de <http://www.politicamigratoria.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/Infografias>
57. Uribe, F., Arzaluz, M. y Hernández, O. (2020, 25 de mayo). Migrantes en el Noreste de México y su vulnerabilidad ante el COVID-19. Documentos de contingencia. Poblaciones vulnerables ante COVID-19 N°5. El Colegio de la Frontera Norte, México. Recuperado de <https://www.colef.mx/estudiosdecolef/migrantes-en-el-noreste-de-mexico-y-su-vulnerabilidad-ante-el-covid-19/>
58. Vargas, F. (2018). El vía crucis del migrante: demandas y membresía. *Trace*, (73), pp.117-133. Recuperado de <http://journals.openedition.org/trace/2840>
59. Vázquez, D. (2017). “Derechos Humanos, poder político y transformación social. Todo depende del cristal con que se mira” en Ariadna Estévez y Daniel Vázquez, 9 *Razones para (Des) confiar de las luchas por los derechos humanos*, FLACSO México y UNAM-CIS-AN, México, pp. 147-177.
60. Ventura, H., Ripepi, M., Ernstes, A., & Peguero, A. (2020). Immigration Policy and Justice in the Era of COVID-19. *American Journal of Criminal Justice*, 45, pp. 793–809. Recuperado de <https://doi.org/10.1007/s12103-020-09544-2>.

61. Wojcik, K. (2018). Human Rights from the perspective of postmodern thought. Some aspects and basic considerations. *Deusto Journal Of Human Rights*, (3), pp. 125-142. Recuperado de <https://doi.org/10.18543/djhr-3-2018pp125-142>
62. Woo, O. (2007). La migración de las mujeres ¿Un proyecto individual o familiar? *REMHU- Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, 15 (29), pp. 23-45. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=407042006003>
63. Zúñiga, V. (2015). Niños y adolescentes separados de sus familias por la migración internacional: el caso de cuatro estados de México. *Estudios Sociológicos*, 33 (97), pp. 145-168. <http://dx.doi.org/10.24201/ES.2015V33N97.20>

La Ética Pública en México y su relación con los Derechos Humanos y el Derecho Penal

Public Ethics in Mexico and its relationship with Human Rights and Criminal Law



Esta obra está bajo licencia Creative Commons
Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0
International (CC BY-NC-SA 4.0)

RODOLFO RAFAEL ELIZALDE CASTAÑEDA¹
EDGAR RAMÓN AGUILERA GARCÍA²

 *lus Comitiālis* / Año 4, Número 7 / enero - junio 2021 / pp. 192-216 / ISSN: 2594-1356
Recepción: 14 de noviembre de 2020 / Aceptación: 13 de marzo de 2021

Resumen: El objetivo de este artículo fue analizar comparativamente los códigos de ética para los servidores públicos federales que han estado vigentes en México y su relación con los derechos humanos y el derecho penal, con el fin, primero, de conocer la forma en que han evolucionado dichos códigos a partir de sus principios y valores éticos, segundo, estudiar el vínculo que guardan estos con las reformas constitucionales en derechos humanos de 2011 y en derecho penal del 18 de junio de 2008, para comprender el motivo por el que algunas organizaciones no gubernamentales (ONGs), como Human Rights Watch (HRW), Transparencia Internacional (TI), Latinobarómetro, World Justice Project (WJP) y México Evalúa, siguen ubicando a México en los primeros lugares de corrupción e impunidad.

Palabras clave: Ética pública, organizaciones no gubernamentales, derechos humanos, corrupción, impunidad.

Abstract: The objective of this article was to comparatively analyze the codes of ethics for federal public servants that have been in force in Mexico and their relationship with human rights and criminal law, in order, first, to know how they have evolved these codes from their principles and ethical values, second, study the link that these have with the constitutional reforms in human rights of 2011 and in criminal law of June 18, 2008, to Human Rights Watch (HRW), Transparencia Internacional (TI), Latinobarómetro, World Justice Project (WJP) and Mexico Evalúa, continue to place Mexico in the first places of corruption and impunity.

Key words: Public ethics, non-governmental organizations, human rights, corruption, impunity.

 <https://orcid.org/0000-0001-8680-3581>. / Correo electrónico: rodolfoelizardecas@yahoo.com.mx

¹ Facultad de Derecho, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, Estado de México, México.

 <https://orcid.org/0000-0003-0119-0515>. / Correo electrónico: edgaraguilera50@hotmail.com

² Facultad de Derecho, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, Estado de México, México.

INTRODUCCIÓN

El 31 de julio de 2002 fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el primer código ético de los servidores de la administración pública federal en México (CESAPF-2002), en abril de ese mismo año la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) y el gobierno mexicano, firmaron un acuerdo que dio inicio al Diagnóstico *sobre la situación de los derechos humanos en México*; es decir, casi al mismo tiempo que con este primer código de ética se establecen las reglas y principios del comportamiento de los servidores públicos federales, el principal organismo mundial responsable de los derechos humanos abre una investigación para conocer la situación de los derechos humanos en México. En el prólogo de esa investigación se dice de México:

Éste es uno de los pocos países del mundo en los que las Naciones Unidas han emprendido esa tarea, y es el primer caso en que la misma se realiza con la participación de representantes de organismos civiles y organismos gubernamentales, en el marco de un proceso abierto e independiente (2003, p. IV).

Dicha investigación se basó en una relación fáctica tendiente a revisar las causas estructurales de la violación a los derechos humanos en México y la identificación de algunas de sus principales deficiencias, esto es, corrupción e impunidad. Asimismo, establece que:

El Diagnóstico recoge demandas que constituyen un clamor de la sociedad mexicana, y que en la mayoría de los casos también están reflejadas en las recomendaciones y diversos informes que en materia de derechos humanos han realizado sobre el país la Organización de las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos, por medio de sus distintos mecanismos de protección, así como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y diversas organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales (2003, p. V).

Ahora bien, de las 31 recomendaciones que se presentaron en el informe relacionado con el citado Diagnóstico, se observa al gobierno mexicano como principal violador de los derechos humanos, abarcando —hay que decirlo— todos los ámbitos de los poderes públicos (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), los gobiernos federales, locales y organismos autónomos. Nada ni nadie escapó a la lupa de esa investigación, bastaría leer las recomendaciones citadas para darnos cuenta de que en 2003 los derechos humanos y el Estado de Derecho estaban prácticamente resquebrajados en México, pues la corrupción y la impunidad estaban por todos lados. Cabe mencionar que la metodología que se utilizó fue participativa habiendo consultores, asociaciones civiles, foros, trabajo de campo, seminarios, entrevistas con las víctimas, etc. El proble-

ma que se plantea en este trabajo radica en que a diecisiete años de los resultados de ese Diagnóstico no solo ha habido cuatro códigos de ética para los servidores públicos federales, sino que, además, en el 2011 se publicó la reforma constitucional en Derechos Humanos, pero actualmente, los estudios de organizaciones no gubernamentales (ONGs), como Human Rights Watch (HRW), Transparencia Internacional (TI), Latinobarómetro, World Justice Project (WJP), México Evalúa, ubican a México en los primeros lugares de corrupción e impunidad.

Por lo anterior, se considera que este ejercicio académico se justifica, pues los resultados que arroje servirán para buscar respuestas que ayuden a los estudiosos de los derechos humanos, la ética y, en general, a los interesados en la ciencia jurídica a contar con mayores argumentos que les permitan conocer de una manera más profunda, no solamente las causas y motivos de esas conclusiones, sino el vínculo que guardan los principios y valores contenidos en los mencionados códigos de ética con los derechos humanos, los resultados que arrojan los estudios que realizan las ONGs de referencia, en especial, sobre los temas de impunidad y corrupción. Pues, sin lugar a duda, hay un divorcio entre los citados avances legislativos con la realidad que arrojan los referidos estudios. Entre algunos antecedentes que encontramos sobre este tema, está una tesis titulada *Importancia de la formación ética de los servidores públicos y de la aplicación de la ley para garantizar un desempeño íntegro* (Hernández, et. al., 2017), pero que no se confronta con los resultados de las mencionadas ONGs ni con los cuatro códigos de ética, por lo que este estudio se aproxima, pero no es igual que el que se desarrolla en este ejercicio. Asimismo, el autor Óscar Diego especialista en dichos temas ha escrito el artículo titulado *Los Códigos Éticos en el Marco de las Administraciones Públicas Contemporáneas. Valores para un Buen Gobierno* (Diego, 2005) y el libro, *Ética para corruptos: Una forma de prevenir la corrupción en los gobiernos y administraciones públicas* (Diego, 2009). El primero, es un estudio sobre los Códigos de Ética en las administraciones públicas, es decir, es un estudio muy general, mientras que el segundo, es un estudio sobre la ética y la corrupción, enfocado al análisis sobre diferentes gobiernos y administraciones públicas del mundo y termina con la propuesta de un modelo ético integral para prevenir la corrupción, por lo que, ninguno de los dos productos se asemeja al trabajo que aquí se propone.

El presente estudio inicia a partir del año 2002, pues, por un lado, con el código de ética de ese año se fijaron las bases de actuación de la conducta de los servidores públicos federales, mientras que, en ese mismo año la ONU da inicio a la investigación que se apertura con motivo del citado Diagnóstico. El objetivo fue analizar comparativamente los códigos de ética para los servidores públicos federales que han estado vigentes en México y su relación con los derechos humanos y el derecho penal, con el fin, primero, de conocer la forma en que han evolucionado dichos códigos a partir de sus principios y valores éticos; segundo, estudiar el vínculo que guardan estos con las reformas constitucionales en derechos humanos de 2011 y en derecho penal del 18 de junio de 2008, para comprender el motivo por el que las organizaciones señaladas, no gubernamentales (ONGs), siguen ubicando a México en los primeros lugares de corrupción e impunidad. La base del estudio fue el método descriptivo, tomando en consideración el reducido espacio para publicar este tipo de trabajos.

Las preguntas que orientaron este trabajo fueron, ¿Cuáles son las semejanzas y diferencias de los cuatro códigos de ética para los servidores públicos federales que han estado vigentes en México? ¿Cuál es el vínculo que guardan los principios y valores éticos de los cuatro códigos de ética que han estado vigentes en México, con los derechos humanos? ¿Cuáles son las causas por las cuales los estudios realizados por algunas ONGs (como HRW, TI, Latinobarómetro, WJP y México Evalúa) siguen ubicando a México en los primeros lugares de corrupción e impunidad? La hipótesis que formulamos supone que hay grandes semejanzas entre los principios y valores de los cuatro códigos de ética que han estado vigentes en México; sobre todo, hay, igualmente, lazos muy estrechos entre aquellos con los derechos humanos. Sin embargo, sigue habiendo una brecha muy grande entre todos estos con la realidad; por ese motivo, en los estudios realizados por las mencionadas ONGs sigue apareciendo México en los primeros lugares de corrupción e impunidad.

El marco teórico que da fundamento a este trabajo es la Teoría del Estado de Hermann Heller, la Teoría axiológica de Rudolf Smend, y la teoría del garantismo penal de Luigi Ferrajoli. La información utilizada proviene de la aplicación del método comparativo entre los cuatro Códigos de Ética vigentes en México, el análisis de las citadas reformas constitucionales, revisión de notas periodísticas, bibliografía especializada y los resultados de los estudios de las mencionadas ONGs.

I. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

En este apartado nos referimos a algunas de las teorías y conceptos centrales que dan sustento a la investigación. Como señala Alessandro Pissoruzzo, “La existencia de múltiples puntos de contacto del Derecho Constitucional con otras muchas ciencias es algo admitido de modo generalizado.” (Como se cita en Fernández, 1992, p. 1) El asunto que hoy nos ocupa es uno de esos casos, pues es innegable que el Derecho Constitucional tiene una conexión muy estrecha con la ética, los derechos humanos y el derecho penal y, todos estos con la realidad, al estilo de Hermann Heller (Monereo, 2004, pp. 389-390), de quien destaca su punto de vista sobre lo teórico y lo práctico de la Teoría del Estado, refiriéndose a estudiar la realidad de la vida estatal y lo mismo afirmaba en relación con la Ciencia Política, por eso sostenía que esa relación entre ambas era indisoluble (Monereo, pp. 390-391). Siguiendo esta línea de pensamiento trazada por Heller, es que podemos decir que la ética, los derechos humanos y el derecho penal, además de la relación *supra* mencionada, tienen también la característica de lo teórico y lo práctico; para comprenderlas hay que confrontarlas con la realidad social. También, destaca en este ejercicio la teoría axiológica de los derechos fundamentales (Carbonell, 2004, pp. 40-41; Nogueira, 2003, p. 168), misma que se basa en la concepción del Estado como: “Una comunidad política en permanente proceso de integración en torno a unos valores, creencias y cultura. Los derechos y libertades se se (sic) reconocen como instrumentos a través de cuyo ejercicio se propicia ese proceso de integración.” (Bastida, *et. al.*, 2004, p. 62) Destaca de esta concepción, la relativización de esos derechos, pues su contenido depende de la interpretación que

de los mismos valores se haga; además, corresponde al Estado establecer cuáles son dichos valores. Pero si tal decisión se toma con base en la mayoría, eso puede afectar los derechos de las minorías (Bastida, *et al*, 2004, p. 63). Sin embargo, esta teoría hace hincapié en que los valores tienen un sentido teleológico, de tal manera que si se presenta un conflicto entre ellos este se soluciona con la ponderación y es aquí donde se puede incurrir en un “subjektivismo y arbitrariedad” (Bastida, *et al*, 2004, p. 63). En relación con el derecho penal, tendremos presente a Luigi Ferrajoli con su obra, *Derechos y garantías. La ley del más débil* (2004), pues el garantismo constituye una de las teorías más influyentes, en especial, en ese ámbito del derecho mexicano. Basta citar su definición de derechos fundamentales: “todos aquellos derechos públicos subjetivos que corresponden universalmente a ‘todos’ los seres humanos en cuanto dotados del status de personas, de ciudadanos o de personas con capacidad de obrar” (Ferrajoli, 2004, p. 37). Una prueba de esa influencia se puede observar en el primer párrafo del artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), el cual señala que “En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte ...”.

Por otra parte, podemos decir, parafraseando a Julius Stone, citado por George Nakhnikian (1993, 7-8) en su libro *El derecho y las teorías éticas contemporáneas*, que los códigos de ética contienen los ideales a los que se deben adecuar las conductas de los servidores públicos, lo que identifica como jurisprudencia ética. Pero, al mismo tiempo, Nakhnikian se cuestiona sobre cuáles son los “efectos reales del derecho sobre las actitudes y conductas de los hombres cuyo comportamiento regula...” (1993, pp. 7-8) lo que denomina jurisprudencia sociológica. También refiere que la ética contemporánea se divide en ética teórica y ética normativa. Asimismo, identifica a la jurisprudencia ética como ética normativa, toda vez que se ocupa de lo que debemos hacer o valorar; además, Nakhnikian (1993), agrega que “La ética normativa es aquella rama de la filosofía que trata de descubrir, justificar y formular principios normativos (reglas de conducta) ...”. O sea, conforme a estas ideas, la ética normativa está en consonancia con la ética teórica y viceversa.

a. Ética.

Jaqueline Prado Carrera (2016), refiere que la ética, “es la conducta del hombre frente a la responsabilidad que este tiene ante los ojos de otros hombres. Es decir, sobre lo que otros esperan de su actuación”. (p. 376). Por su parte, Yolimar Vilchez (2012) sostiene que, “La ética se refiere a la disciplina filosófica que constituye una reflexión sobre los problemas morales” (p. 234). Mientras que Julio De Zan (2004) señala que la ética es “la ciencia o disciplina filosófica que lleva a cabo el análisis del lenguaje moral y que ha elaborado diferentes teorías y maneras de justificar o de fundamentar y de revisar críticamente las pretensiones de validez de los enunciados morales” (p. 19).

b. Corrupción.

Irma Sandoval (2016, pp. 119-120) en su libro, *Enfoque de la corrupción estructural: poder, impunidad y voz ciudadana*, refiriéndose a la corrupción, cita a la Organización de las

Naciones Unidas en el Programa Global contra la Corrupción, la cual define el fenómeno de la corrupción como un: “comportamiento de los individuos y funcionarios públicos que se desvían de las responsabilidades establecidas y usan su posición de poder para satisfacer fines privados y asegurar sus propias ganancias”. Por su parte, Rowland refiere que la corrupción es “el abuso de poder público para obtener beneficio particular”. (2003, p. 3) Mientras que Roberto Ochoa (2017) sostiene que el término corrupción es entendido como, “cualquier actividad a través de la cual se altera y trastoca la forma y el objeto de una cosa, de un procedimiento o de una relación, a cambio de la promesa u obtención de beneficios recíprocos entre sus protagonistas”.³ (p. 206). En síntesis, cuando nos referimos al ámbito público nos encontramos con aquellos que cometen sobornos, cohechos o malversaciones de fondos públicos; estos tuercen principios legales teniendo como resultado beneficios directos para los políticos o burócratas correspondientes.

c. Impunidad.

Según el Diccionario de la Lengua Española (2014), impunidad es una falta de castigo y etimológicamente significa “delito sin castigar”. Coincidente con este significado, Juan Le Clercq, et. al. (2016) refieren que la impunidad hace referencia a un “acto de injusticia porque la persona o grupo de personas que cometieron el delito no fueron sancionadas o las víctimas no tuvieron el derecho a la reparación del daño” p. 72). Estos autores (2016) en su artículo “Midiendo la impunidad en América Latina: retos conceptuales y metodológicos”, se refieren a la definición de la Comisión de Derechos Humanos del Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), que el 8 de febrero de 2005 presentó el Informe Orentlicher, en el cual se establece que:

Por impunidad se entiende la inexistencia, de hecho, o de derecho, de responsabilidad penal por parte de los autores de violaciones, así como de responsabilidad civil, administrativa o disciplinaria, porque escapan a toda investigación con miras a su inculpación, detención, procesamiento y, en caso de ser reconocidos culpables, condena a penas apropiadas, incluso a la indemnización del daño causado a sus víctimas (p. 6).

Sin embargo, Juan Le Clercq (2018) agrega que:

La impunidad no puede limitarse a la noción de crimen sin castigo o reducirse a un problema estrictamente legal, sino que se relaciona con climas sociales, ambientes políticos y la conducta de actores institucionales que permiten que los delitos, la ilegalidad y la violación de los Derechos Humanos no se investiguen, persigan o sancionen (p. 54).

³ Nota: esta definición es extendida ya que no solo abarca lo referente al poder público, sino que va más allá de las actividades gubernamentales de cualquier nivel, porque en realidad no se trata de un problema propio o exclusivo de las instituciones gubernamentales ya que también envuelve las relaciones entre los particulares que, de forma independiente o conjunta con aquellas, amplifican en todos los sectores los efectos del fenómeno de la corrupción.

d. Servidores públicos.

A partir de 1982 se cambió el concepto tradicional de “funcionario público” por el de “servidor público” para deslindar las responsabilidades administrativas (Fraga, 2005, p. 130), y de esa manera delimitar la naturaleza del servicio que implica el desempeño de cualquier empleo cargo o comisión, al servicio del Estado o Federación en cualquier nivel, quedando de esa manera establecidas y limitadas las responsabilidades y obligaciones en el servicio público en cualquier ámbito, así lo establece el artículo 108, párrafo primero de la (CPEUM, 1917), misma que los señala de manera enunciativa pero no limitativa, todo esto en relación con los artículos 109, 110, 11 y 113 del mismo documento supremo.

e. Ética de los servidores públicos.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) (2019) refiere “La ética del servidor público orienta el comportamiento al que debe sujetarse en su quehacer cotidiano, para prevenir conflictos y delimitar su actuación en las funciones o actividades que involucren riesgos de posibles actos de corrupción” (p. 2). Por su parte, Verónica Fernández (2014) en su libro *La Ética en la Administración Pública: Los Códigos de Conducta. El Caso Español*, cita a Oscar Diego, quien refiere que: “La ética pública señala principios y valores deseables para ser aplicados en la conducta del hombre que desempeña una función pública” (p. 32). Mientras que Hernández, et. al. (2017) sostienen que la ética en los servidores públicos comprende el conjunto de principios, valores y normas de conducta que estos deben mostrar en el desempeño de sus funciones, los cuales por lo general suelen estar reflejados dentro de un código de ética a fin de orientar su comportamiento (p. 127). Por su parte, Patricio Orellana (2007) nos dice que “la ética pública (...) se refiere al uso del poder político de quienes administran el Estado” (p. 2). Por tanto, este último autor (2007) continúa señalando: “entendemos la ética pública como los principios y comportamiento de los políticos, los funcionarios públicos y los ciudadanos en relación con la forma en que manejan los recursos que la sociedad reúne para cumplir los fines sociales del Estado” (p. 2).

e. Códigos éticos.

En el Acuerdo por el que se emite el Código de Ética de las personas Servidoras Públicas del Gobierno Federal, publicado el 5 de febrero de 2019, en el artículo 4, fracción II, se establece que un Código de Ética es el:

Instrumento deontológico, al que refiere el artículo 16 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, que establece los parámetros generales de valoración y actuación respecto al comportamiento al que aspira una persona servidora pública, en el ejercicio de su empleo, cargo o comisión, a fin de promover un gobierno transparente, íntegro y cercano a la ciudadanía.

Siguiendo a Eber Betanzos (2017), un Código de Ética aporta una serie de ideas y conceptos que ayudan a entender la diversidad de criterios morales y a partir de estos

conceptos es posible cimentar una ética más acorde con los valores, principios y costumbres de una determinada comunidad política, traducido en la capacidad de la persona servidora pública para crear, pensar y desarrollar actitudes más acordes con su visión en la impartición y administración de justicia, siempre en respeto de los Derechos Humanos (p. 30). Asimismo, los Códigos de Ética o de Conducta de la Administración Pública en México se constituyen como un instrumento traducido en la capacidad para crear y motivar su criterio para incidir en una serie de normas, que lejos de limitar o coartar su libertad, le dan los elementos para desarrollar su creatividad acorde con las funciones y niveles a desempeñar dentro de la Función Pública. Además, dichos Códigos contienen principios que no son limitativos única y exclusivamente para el ámbito laboral, sino que traspasan las fronteras de la costumbre, de la cultura y hasta familiares, por lo que el cumplimiento de dicho Código no debe hacerse por temor o por castigo, sino por propio bienestar, conveniencia y por respeto al deber, así como a las funciones encomendadas. Por su parte, Oscar Diego (2005) nos dice: “Los códigos de ética son un instrumento fundamental en el impulso de la ética pública al ser parte del marco normativo que regula la actuación de los miembros que operan dentro de las instituciones públicas.” (p. 138):

El código de conducta en el servicio público es una declaración en la que se definen las actitudes esperadas por parte de los servidores públicos señalando además principios éticos aplicables en su ámbito laboral. Abarca también un compendio de valores y antivalores, así como una lista de responsabilidades y obligaciones jurídicas. Ya sean de carácter legal o administrativo, los códigos desempeñan un papel orientador y de control al establecer las restricciones de comportamiento. (p. 138)

II. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES

A continuación, vamos a referirnos a algunos de los principios y valores constitucionales como: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, bien común, integridad, justicia, transparencia, rendición de cuentas, entorno cultural y ecológico, generosidad, igualdad, respeto y liderazgo, que todo servidor público debe observar en el desempeño de su empleo, cargo, comisión o función, por lo que resulta importante la CPEUM y el Código de Ética de los Servidores Públicos del Gobierno Federal (CESPGF, 2015), y también la obra publicada por el Comité de ética y de prevención de conflictos de interés del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (2017).

a. Legalidad.

Este principio está consignado en los artículos 14, 16, 109 Fracción III, de la CPEUM y en el (CESPGF, 2015), al que alude igualmente el citado Comité de ética (2017) que a la letra dice: “Los servidores públicos hacen sólo aquello que la norma expresamente les confiere y en todo momento someten su actuación a las facultades que las leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas atribuyen a su empleo, cargo o comisión...” (p. 13).

b. Honradez.

Este principio se localiza en el artículo 21, 102, A, Fracción VI, de la CPEUM, expresamente en el (CESPGF, 2015), al que alude el citado Comité de ética (2017), que establece:

Los servidores públicos se conducen con rectitud sin utilizar su empleo, cargo o comisión para obtener o pretender obtener algún beneficio, provecho o ventaja personal o a favor de terceros, ni buscan o aceptan compensaciones, prestaciones, dádivas, obsequios o regalos de cualquier persona u organización.... (p. 13).

c. Lealtad.

Este principio se localiza en el artículo 109, fracción III, de la CPEUM, claramente en el (CESPGF, 2015), al que alude el citado Comité de ética (2017):

Los servidores públicos corresponden a la confianza que el Estado les ha conferido; tienen una vocación absoluta de servicio a la sociedad, y satisfacen el interés superior de las necesidades colectivas por encima de intereses particulares, personales o ajenos al interés general y bienestar de la población (p. 13).

d. Imparcialidad

A su vez, este principio se observa en el artículo 109, fracción III, de la CPEUM, especialmente en el (CESPGF, 2015), al que alude el citado Comité de ética (2017), que dice: “Los servidores públicos dan a los ciudadanos y a la población en general el mismo trato, no conceden privilegios o preferencias a organizaciones o personas...” (p. 13).

e. Eficiencia.

Por su parte, este principio se observa en el artículo 109, fracción III, de la CPEUM, en el (CESPGF, 2015), e igualmente, a este se refiere el citado Comité de ética (2017), que dice: “Los servidores públicos actúan conforme a una cultura de servicio orientada al logro de resultados, procurando en todo momento un mejor desempeño de sus funciones a fin de alcanzar las metas institucionales según sus responsabilidades...” (pp. 13-14).

f. Integridad.

Este principio lo encontramos en los artículos 21 y 29 de la CPEUM, en el (CESPGF, 2015), e igualmente a este se refiere el citado Comité de ética (2017):

Los servidores públicos actúan siempre de manera congruente con los principios que se deben observar en el desempeño de un empleo, cargo, comisión o función, convencidos en el compromiso de ajustar su conducta para que impere en su desempeño una ética que respon-

da al interés público... (p. 15).

g. Transparencia.

Este principio lo encontramos en el artículo 134 de la CPEUM, en el (CESPGF, 2015), e igualmente a este se refiere el citado Comité de ética (2017): “El servidor público debe permitir y garantizar el acceso a la información gubernamental, sin más límite que el que imponga el interés público y los derechos de privacidad de los particulares establecidos por la ley...” (pp. 15-16).

l. Rendición de cuentas.

Este principio lo encontramos en los artículos 6, Fracción VIII y 113, Fracción II de la CPEUM, en el (CESPGF, 2015), e igualmente, a este se refiere el ante citado Comité de ética (2017): “Para el servidor público rendir cuentas significa asumir plenamente ante la sociedad, la responsabilidad de desempeñar sus funciones en forma adecuada y sujetarse a la evaluación de la propia sociedad...” (p. 16).

m. Entorno cultural y ecológico.

Este principio lo encontramos en los artículos 27 de la CPEUM, en el (CESPGF, 2015), e igualmente a este se refiere el ante citado Comité de ética (2017):

Al realizar sus actividades, el servidor público debe evitar la afectación de nuestro patrimonio cultural y del ecosistema donde vivimos, asumiendo una férrea voluntad de respeto, defensa y preservación de la cultura y del medio ambiente de nuestro país, que se refleje en sus decisiones y actos... (p. 15).

ñ. Igualdad y no discriminación.

Este principio lo encontramos en los artículos 2º Inciso B, 30 párrafo IV, 60, inciso B, Fracción V, 17 párrafo III, 20, inciso A, Fracción V, 115, Fracción II, inciso a), de la CPEUM, en el (CESPGF, 2015), e igualmente a este se refiere el ante citado Comité de ética (2017): “El servidor público debe prestar los servicios que se le han encomendado a todos los miembros de la sociedad que tengan derecho a recibirlos, sin importar su sexo, edad, raza, credo, religión o preferencia política...” (pp. 14-15).

n. Respeto a los derechos humanos.

Este principio lo encontramos en los artículos 1º párrafo III, 2º inciso B, 3º párrafo IV, 60, inciso B, Fracción V, 17 párrafo III, 20, inciso A, Fracción V, 115, Fracción II, inciso a), de la CPEUM, en el (CESPGF, 2015), e igualmente a este se refiere el ante citado Comité de ética (2017): “Los servidores públicos respetan los derechos humanos, y en el ámbito de sus competencias y atribuciones, los garantizan, promueven y protegen de conformidad con los Principios de: Universalidad (...) Interdependencia (...) Indivisibilidad (...) Progresividad...” (p. 14).

En síntesis, el servidor público debe dar a las personas un trato digno, cortés, cordial y tolerante; además, está obligado a reconocer y conducirse con respeto en todo momento a los derechos humanos y libertades reconocidos en la citada CPEUM. Inclusive, el artículo 109, fracción II de esa Constitución, contempla la responsabilidad penal por la posible comisión de delitos, cuando establece: “La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público o particulares que incurran en hechos de corrupción, será sancionada en los términos de la legislación penal aplicable.”

III. CÓDIGOS DE ÉTICA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERALES

A continuación, se abordarán los dos primeros códigos de ética de los servidores públicos federales en México, correspondientes a los años 2002 y 2012 y, posteriormente, los de 2015 y 2019.

a. Códigos de Ética de 2002 y 2012.

La Ley federal de responsabilidades administrativas de los servidores públicos (LFRA-SP) publicada en el DOF el día 13 de marzo de 2002 establecía en su artículo 49 la obligación de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), de emitir un código de ética que contendría los principios y valores de la actuación de los servidores públicos; asimismo, en el artículo 8° transitorio establecía que dicho código debería emitirse en un plazo no mayor de ciento veinte días hábiles. Este es el origen del primer código de ética de los servidores de la administración pública federal publicado en el DOF el 31 de julio del 2002 (CESAPF-2002). Además, las bases jurídicas de este ordenamiento las encontramos también en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (PND, 2001-2006), que establecía la prevención de las prácticas de corrupción e impunidad y también impulsar la mejora de la calidad en la gestión pública con el propósito de asegurar a la ciudadanía una certidumbre en cuanto a las actividades de las acciones de gobierno y la calidad de sus servicios, garantizando la profesionalización y honestidad de los servidores públicos. También se sustentaba en el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006.

Cabe señalar que el segundo Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal publicado en el DOF el 06 de marzo de 2012 (CESAPF), es una transcripción del primer código publicado en 2002. Por tanto, ambos códigos están basados en los mismos principios contemplados en el artículo 113, título IV de la CPEUM. Sus objetivos eran garantizar el cumplimiento de dichos principios, la consolidación de una administración ética, eficaz, transparente y responsable, que rinda cuentas, combata y castigue la arbitrariedad, la corrupción y la impunidad. El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND, 2007-2012), fue la base del antedicho código de ética de 2012. Lo mismo sucedió con el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012 (PNRCTYCC, 2008-2012), que establecía como una de las estrategias para contribuir al desarrollo de una cultura de

apego a la legalidad, de ética y responsabilidad pública, la de “Consolidar una cultura de ética e integridad entre los servidores públicos de la Administración Pública Federal”, como ya se señaló, ambos códigos contenían los mismos principios y hacían hincapié en el combate a la corrupción e impunidad.

b. Códigos de Ética de 2015 y 2019.

Con la publicación del Código de ética (CESPGF-2015), se intenta reestructurar las bases ético-normativas que regían los códigos de ética de 2002 y 2012, teniendo como principal finalidad redirigir el enfoque que asegure el buen actuar en el comportamiento ético de los servidores públicos. Todo esto a través de “Reglas de Integridad” para el ejercicio de la función pública, y los “Lineamientos Generales” para propiciar la integridad de los servidores públicos y para implementar acciones permanentes que favorezcan su comportamiento ético. Dicho código regirá —así se decía—, la conducta de los servidores públicos al servicio de las dependencias y entidades de la administración pública federal.

Tabla 1: Cuadro comparativo de los códigos de ética de los servidores públicos del gobierno federal del agosto de 2015 y el 05 de febrero de 2019

	Código de ética de 2015	Código de ética de 2019
Fundamento Constitucional	A partir de la reforma Constitucional del 27 de Mayo de 2015, en donde se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la CPEUM, en materia de combate a la corrupción, el fundamento constitucional de los principios referentes al ejercicio de la función pública, que se encontraban establecidos en su artículo 113, pasarían en su totalidad al artículo 109, fracción III, de la misma, estableciendo en este último artículo lo referente a los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, dejando al primer artículo mencionado todo lo referente al Sistema Nacional Anticorrupción.	El artículo 109 fracción III, de la CPEUM, establece: Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Dichas sanciones consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones. La ley establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones. Artículo 113. El Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.
Principios constitucionales	Legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia.	Legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia.

Valores expuestos en el código de ética	Interés público, respeto, respeto a los derechos humanos, igualdad y no discriminación, equidad de género, entorno cultural y ecológico, integridad, cooperación, liderazgo, transparencia y rendición de cuentas.	Legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia.
Objetivo	Regir la conducta de los servidores públicos al servicio de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.	Art. 7º Establecer las bases y políticas para la promoción, fomento y difusión de la cultura de integridad en el servicio público; establecer las acciones permanentes que aseguren la integridad y el comportamiento ético de las y los servidores públicos, y crear las bases mínimas para que todo órgano del Estado mexicano establezca políticas eficaces de ética pública y responsabilidad en el servicio público.
Propósito	Aplicar sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Asimismo, y considerando las funciones que les correspondan, establecerán acciones para delimitar las conductas de sus servidores públicos en situaciones específicas, previo diagnóstico que al efecto realicen y conforme a los lineamientos que emita esta Secretaría.	Que las personas servidoras públicas deberán observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, los referidos principios éticos.
Contenido General	Establecer las reglas de integridad para el ejercicio de la función pública para propiciar la buena conducta de los servidores públicos e implementar acciones permanentes que favorezcan su comportamiento ético, a través de los comités de ética y de prevención de conflictos de interés.	Establecer un conjunto de principios, valores y reglas de integridad que orienten, en un marco de aspiración a la excelencia, el desempeño de las funciones y la toma de decisiones de las personas servidoras públicas, asumiéndolos como líderes en la construcción de la nueva ética pública, y constituir el eje, a partir del cual, las dependencias, entidades y empresas productivas del Estado, elaboren sus respectivos códigos de conducta en los que se consideren riesgos éticos específicos, en atención a su misión, visión y atribuciones.

Fuente: elaboración propia con información tomada de los códigos de ética de los servidores públicos del gobierno federal publicados en el DOF el 20 de agosto de 2015 y el 05 de febrero de 2019.

Ahora, la SECODAM era sustituida por la Secretaría de la Función Pública (SFP), quien asumió el compromiso de emitir el citado CESPGEF-2015, conforme a las reformas que había tenido la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), publicada en el DOF el 29 desde diciembre de 1976. Mientras tanto, la LFRASP continuaba el compromiso en sus artículos 7, 48 y 49 de refrendar la responsabilidad de los servidores públicos para salvaguardar los principios constitucionales supra mencionados. Mientras que el nuevo Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

(PND, 2013-2018), también asumía el compromiso de continuar con:

...el combate a la corrupción y el fomento de una mayor rendición de cuentas, entendiendo que la corrupción no era un fenómeno aislado sino la consecuencia de distintas formas de transgresión al Estado de Derecho, por lo que no puede combatirse de manera eficaz persiguiendo solamente a los individuos que han cometido faltas, sino construyendo garantías y creando políticas integrales que permitan disminuir esas conductas (CESPGF-2015, 1).

Ahí mismo se agregaba:

Que el Estado promueve acciones para fortalecer la transparencia, la rendición de cuentas, la legalidad y el combate a la corrupción; sin embargo, los verdaderos cambios se gestan a partir de que los servidores públicos de manera individual y en su conjunto, asumen una verdadera cultura ética y de servicio a la sociedad, convencidos de la dignidad e importancia de su tarea... (CESPGF-2015, 1).

Como se puede observar en la tabla 1, el fundamento constitucional cambia del artículo 113 Título IV, al 109 fracción III, mientras que los principios constitucionales se mantienen intocados. Sin embargo, los principios éticos que se habían mantenido igual en los CESAPF-2002 y CESAPF-2012, ahora bajo los códigos CESPGF-2015 y CEPSPGF-2019, tuvieron algunos cambios, pudiera decirse que profundos, pues de uno a otro solo se mantuvieron los valores de integridad y rendición de cuentas, todos los demás son diferentes. Efectivamente, el citado CEPSPGF-2019 establecía los nuevos principios que deberían observar los servidores públicos a que se refiere la Tabla 1 y a los cuales nos hemos referido, igualmente, en el apartado de principios constitucionales. Con esta nueva ley se dice que se vuelve a poner como prioritario:

...la construcción de una nueva ética pública, la recuperación de la confianza de la sociedad en sus autoridades y el compromiso con la excelencia por parte de las personas servidoras públicas, son prioridades del Gobierno Federal, a fin de lograr la transformación de México hacia un país próspero y ordenado, basado en relaciones sociales justas, democráticas, respetuosas y fraternas (CEPSPGF-2019, 1).

Como se desprende de la Tabla 1, se alude al sistema nacional anticorrupción, por lo que, en el artículo 5º de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA) y 7 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA), publicada en 2016, se hace hincapié en los mencionados principios constitucionales y valores éticos que abordamos en el apartado III de este mismo trabajo. También se puede observar que, al igual que con el tercer CESPGF-2015, con el último código CEPSPGF-2019, también surgen nuevos valores que vienen a reforzar el trabajo de los servidores públicos; aunque, cabe señalar que los principios de rendición de cuentas y transparencia datan de los precitados CESAPF-2002 y CESAPF-2012. Mientras que los

principios constitucionales *supra* mencionados contemplados en el artículo 109, Fracción III, se mantienen incólumes, de lo que se desprende que, en todas esas codificaciones sobre el tema de la conducta ética de los servidores públicos federales, existe toda una fundamentación sustantiva y adjetiva tendiente, cada vez más, a fortalecer de manera lógica y explícita esa conducta. Además, se reitera el discurso de que la nueva ley es por el bienestar general de la población y del bien común. (Thiebaut, 1992, pp. 48-49) o, como también lo refiere Montesquieu en su obra *El Espíritu de las Leyes*, la finalidad de la nueva sociedad es la felicidad de todos (Montesquieu, 2013, XX), es decir, aquí regresamos al discurso de los padres de la filosofía liberal, cuando en la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 (Jellinek 2000) se dice, “...con el fin de que las reclamaciones de los ciudadanos, fundadas en adelante sobre los principios simples e indiscutibles, repercutan siempre en el mantenimiento de la Constitución y de la felicidad de todos...” (p. 172). Pero, también, George Nakhnikian (1993) se refiere a dos aspectos: “decir la verdad como un deber incondicional” y “la felicidad es el bien máximo”, como principios objetivos de la ética teórica (p. 9), esto es, en el tema de la felicidad, bien común y el bienestar general, como en muchos otros, la doctrina del liberalismo, antes, y ahora conocido como neoliberalismo-globalización, van de la mano de la propia ética, desde sus orígenes. En el caso que nos ocupa, se puede afirmar que, los cuatro códigos de ética *supra* mencionados están impregnados de esta filosofía, pero también se puede afirmar que la esencia de estos ordenamientos está en consonancia con el pensamiento de Stone y Nakhnikian, puesto que dichos ordenamientos contienen los ideales a los que se deben adecuar la conducta de los servidores públicos. Sin embargo —como veremos más adelante, *infra* apartado VI, al revisar los resultados de los estudios realizados por la ONGs—, la teoría se vuelve a confrontar con la realidad.

Por otra parte, cabe señalar que entre ya señalados principios constitucionales y los valores contenidos en los códigos de ética para los servidores públicos federales, existe plena identidad, no solamente respecto a los medios, sino también respecto a los fines que persiguen ambos; aunque, como se hizo notar en el párrafo anterior, hay un abismo entre la teoría y la realidad. También podemos decir que tanto los principios constitucionales como los valores contenidos en los citados códigos, todos son derechos humanos amparados por la CPEUM, sobre todo a partir de la reforma constitucional publicada el 10 de junio de 2011.

IV. REFORMAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA PENAL Y DERECHOS HUMANOS DE 2008 Y 2011

- a) La reforma en materia penal publicada en el DOF el 18 de junio de 2008, constituyó un nuevo paradigma pues dio paso a la sustitución del modelo penal inquisitivo por el modelo penal acusatorio (Consejo de la Judicatura Federal, 2011; Gómez, 2016; Elizalde, 2018). Todos estos cambios amparados en la teoría garantista de Ferrajoli (2004).
- b) La reforma constitucional en derechos humanos publicada en México en el

DOF el 10 de junio de 2011, constituyó un nuevo paradigma que dio pauta a un verdadero control difuso de constitucionalidad y convencionalidad, que hasta antes de esa fecha no existía; con dicha reforma surgieron, además, nuevos principios constitucionales como el principio *pro persona*, interpretación conforme, universalidad, interdependencia, indivisibilidad, progresividad. Una consecuencia de estos cambios fue la necesidad de crear nuevos códigos de ética para los funcionarios públicos federales, como son CESP-GF-2015 y CEPSPGF-2019, mismos que se tuvieron que adaptar a los nuevos principios constitucionales y convencionales. De tal manera que, a partir de aquí seguimos viendo una simbiosis entre los principios constitucionales y los valores que encierran los referidos códigos de ética, pues dichos ordenamientos coinciden, como ya se señaló antes, en la prioridad de encauzar la conducta de los servidores públicos para el bienestar y el bien común de la sociedad (Comisión Nacional de Derechos Humanos e Instituto Nacional de Estudios Históricos de la República Mexicana, 2015; Lara, 2015, pp. 65-78).

Por otra parte, si bien es cierto que antes de la precitada reforma constitucional, el juicio de amparo solo podía promoverse para solicitar la protección de los derechos fundamentales establecidos en la parte dogmática de la Constitución, después de esa reforma también es factible de invocarse la parte orgánica de la Constitución como parámetro de control de regularidad constitucional en el juicio de amparo, en términos de la siguiente Tesis Aislada: 1ª. CCCX/2018 (10ª.), 2018732. Gaceta del Seminario Judicial de la Federación, Décima Época, Primera Sala, Libro 61, diciembre de 2018, Tomo I, pág. 355, con el rubro de “*Parte orgánica de la constitución. Es apta para invocarse como parámetro de control de regularidad en el juicio de amparo.*”, donde se establece, entre otros aspectos que:

...esta Suprema Corte reitera en esta Décima Época del Seminario Judicial de la Federación que las personas pueden acudir al juicio de amparo para alegar violaciones a la parte orgánica de la Constitución, siempre y cuando se encuentren cumplidos los requisitos atinentes al grado de afectación exigible conforme a la fracción I del artículo 103 constitucional para poder acceder al juicio de amparo...

V. ORGANISMOS NO GUBERNAMENTALES INTERNACIONALES

Como señalamos al inicio de este trabajo, la ONU en el año de 2003 elaboró el *Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México*, (véase *supra* pp. 2-3), donde se pudo observar que ningún ámbito de la administración pública escapó al tema de la corrupción e impunidad. Pero, al lado de este ejercicio también están los trabajos de investigación que realizaron con idénticas metodologías haciendo hincapié en la aplicación de cuestionarios y encuestas, algunas ONGs, tal es el caso de HRW, que en su informe anual 2019 sobre México, aparte de las enormes violaciones a los derechos humanos, hace hincapié en la corrupción institucional del Estado mexicano. Por su

parte, en el Latinobarómetro, México aparece en el 4º lugar como país más corrupto, solo por debajo de Colombia, Perú y Brasil. La corrupción ocupa el problema más importante de México como país, con el 14% de la percepción (2018, p. 58). Mientras que TI en su Índice de Percepción de la Corrupción 2019, dice que México se encuentra en el lugar 28.

Por si esto no fuera suficiente, la reforma penal de gran calado que fue anunciada y presentada el miércoles 15 de enero de 2020 por el gobierno federal y el Dr. Alejandro Gertz Manero, Fiscal General de República Mexicana ante el Senado de la República, es un botón más de muestra sobre lo profundo que está el tema de la corrupción en el Sistema de Justicia Penal y Sistema de Procuración de Justicia, cuando uno de los principales objetivos de la reforma constitucional en México, publicada en el DOF el 18 de junio de 2008 en materia de justicia penal, que dio origen a los juicios orales, se supone que era para solucionar en gran medida el problema de la corrupción e impunidad (Gómez, 2016). El propio Gertz Manero sostenía a principios del año 2020 que “El Sistema de Justicia Penal Acusatorio no sirve y debe ser desmantelado” (Foro Jurídico, 2020, p. 153). Mientras que otro informe de 29 de enero de 2019 de TI, se destaca que México durante el año 2018 era el país más corrupto entre los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Por su parte, la organización internacional WJP, en su índice de Estado de Derecho 2018, muestra que corrupción, seguridad y justicia son los aspectos que requieren atención urgente (2018). Esta misma organización concluía en su primer informe 2018 que México estaba reprobado en el Estado de Derecho. La corrupción y la falta de investigaciones sólidas ante los delitos son focos rojos que debilitan el Estado de derecho en el país. Esta misma organización en su segundo informe 2019 señaló que (por segundo año consecutivo) México se ubicó en la posición 99 de 126 países evaluados y en la posición 26 de 30 países en la región de América Latina y el Caribe. (WJP, 2019).

México se Estanca en Combate a la Corrupción, así lo afirmó “...el pasado 8 de junio la Consultora *América Society/Council of the Americas* (AS/COA) en conjunto con *Control Rijs*, quienes publicaron en Nueva York la segunda edición del Índice de Capacidad para Combatir la Corrupción (CCC 2020), que evalúa la capacidad de los países latinoamericanos para descubrir, castigar y detener la corrupción” (Foro Jurídico, 2020, p. 62):

No obstante, el discurso político del combate a la corrupción y la bandera de la austeridad en las Instituciones del Gobierno Federal, en el CCC 2020 nuestro país ocupa el 8º lugar de Latinoamérica en su capacidad de descubrir, castigar y detener la corrupción con una puntuación de 4.55 de 10 puntos. Es decir, a pesar del discurso oficial de AMLO⁴ de estar terminando con la corrupción y ser un tema prioritario en su agenda, el índice CCC 2020 muestra que en la práctica no ha cambiado mucho este fenómeno negativo en México (Foro Jurídico, 2020, p. 62).

⁴ Con las siglas “AMLO” se identifica popularmente al actual Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Andrés Manuel López Obrador.

Por su parte, México Evalúa refiere en sus *Hallazgos 2018* que “En 2018 se observa un rezago a nivel nacional en la consolidación del sistema de justicia penal, ya que ninguna de las entidades federativas logró alcanzar el estándar mínimo” (2019, p. 110), y agrega:

La finalidad del sistema de justicia penal en un Estado democrático de derecho es proveer respuestas satisfactorias a los conflictos derivados de la comisión de un delito (...). Cuando el propósito del sistema de justicia no es cumplido, surge la impunidad, que se traduce en “el principal indicador del fracaso de la justicia.

El índice de impunidad, de acuerdo con los *Hallazgos 2018*, anda en 96.1% a nivel nacional (2019, p. 114). Por eso, “a once años del inicio del modelo del Sistema de Justicia Penal Acusatorio, se plantea, entre otras posibilidades, asumir el “fracaso (...) del modelo y dar inicio a un proceso de contrarreforma” (2019, p. 119). En esta confrontación entre la ética pública de los servidores públicos federales en México y los estudios realizados por las mencionadas ONGs, en especial sobre el tema de la corrupción e impunidad, se hace presente Victoria Camps quien en su obra *Historia de la ética* refiere que el proyecto de la ilustración ha sido un auténtico fracaso (1988). Por ello, parafraseando su pensamiento y con base en los resultados antes mencionados, tal vez se puede afirmar que los principios y valores éticos plasmados en los referidos códigos de ética de 2002, 2012, 2015 y 2019, en México haya sido también un fracaso, toda vez que chocan con la realidad. Como quiera que sea, y tomando en cuenta los resultados que arrojan los estudios de las referidas ONGs, podemos decir, al lado de George Nakhnikian que la jurisprudencia ética es solamente un conjunto de ideales a los que se debe adecuar el orden jurídico (1993). Legislativamente se adecuaron los mencionados ordenamientos jurídico-éticos y también se atendió, en consecuencia, la ética normativa, pero las conductas éticas de los servidores públicos no se ajustaron a esos ideales. Con los mencionados resultados se contradijo los referidos principios y valores éticos (ideales) normativos que se fueron plasmando en cada uno de los citados códigos de ética en la forma prescrita por la propia CPEUM, por lo que dichas normas son constitucional y legalmente válidas. No obstante, se propone seguir apostando a la ética y, en especial, a la ética teórica y a la ética normativa en el caso de los servidores públicos federales para que México pueda salir del abismo donde se encuentra.

En este contexto, cabe destacar que el jueves 12 de noviembre de 2020, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) resolvió por unanimidad de los ministros la inconstitucionalidad de la inhabilitación perpetua o “muerte civil” a los funcionarios públicos y particulares acusados de corrupción. También, declaró inválidas algunas partes normativas del Código Penal del estado de Jalisco y de la Ley de Compras Gubernamentales, Enajenaciones y Contrataciones de Servicios, de la misma entidad (Vela, 2020). Esos ordenamientos fueron reformados mediante decretos 27256/LXII/19; 27265/XII/19, vigentes desde el 11 de mayo de 2019, mismos que fueron impugnados por la Fiscalía General de la República y por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. La propuesta del ministro Pérez Dayán fue aprobada por el pleno de la SCJN, quien resolvió que las sanciones penales y administrativas previstas

en dichos preceptos son inusitadas y trascendentales y, por tanto, prohibidas por el artículo 22 de la Constitución, pues se consideró que esos ordenamientos, en su parte conducente, resultan incongruentes con la finalidad punitiva prevista en el artículo 18 de la CPEUM. Igualmente, se expuso que con dichas disposiciones se viola tanto el principio de proporcionalidad como el derecho a la reinserción social (Vela, 2020).

REFLEXIONES FINALES

Parafraseando a Hermann Heller, cuando señala que hay un vínculo indisoluble entre el Derecho Constitucional, la Teoría del Estado y la Ciencia Política, lo mismo podemos decir de la ética, los derechos humanos y el derecho penal; igual podemos señalar con este filósofo del derecho, cuando se refiere a lo teórico y lo práctico de la Teoría del Estado y la Ciencia Política, pues para comprender la ética, los derechos humanos y el derecho penal, también es indispensable abordarlas desde sus enfoques teórico y práctico, o sea, hay que confrontarlas con la realidad. Asimismo, hay un vínculo muy estrecho entre la ética, los derechos humanos y el derecho penal, sustentados en la teoría y en la práctica y, sobre todo, en las teorías de George Nakhnikian, Hermann Heller y Ferrajoli. Pero, además, las tres están relacionadas con el Derecho Constitucional, a partir, no solamente de la parte dogmática de la CPEUM, sino, igual, en su parte dogmática y sus artículos 20, 108, 109, 111 y 113 que, entre otras cuestiones, abarcan la responsabilidad penal por las conductas constitutivas de delito. Por consiguiente, se puede decir que se logró el propósito que nos fijamos en un principio, pues se analizaron comparativamente los cuatro códigos de ética para los servidores públicos federales que han estado vigentes en México, en los años de 2002, 2012, 2015 y 2019, lo que nos permitió conocer, no solamente la forma en que han evolucionado los principios constitucionales, los derechos humanos y los valores éticos que les dieron origen, sino también sus semejanzas y diferencias; asimismo, se identificaron los nuevos valores éticos que se incorporaron durante esa transición. Se destacó también la relación de éstas con el derecho penal, tomando en cuenta que el artículo 109, fracción II de la CPEUM, contempla la posibilidad de sancionar penalmente a los servidores públicos que incurran en responsabilidad frente al Estado.

Asimismo, se pudo observar que existe una simbiosis entre los principios constitucionales y los valores contenidos en los códigos de ética de los servidores públicos federales, pues se puede decir que la mayoría de ellos son considerados derechos humanos, tomando en consideración que son tales no solamente los que contiene la parte dogmática de la CPEUM, sino que en términos de la precitada Tesis Aislada: 1ª. CCCX/2018 (10ª.), 2018732, la parte orgánica de la Constitución también es apta para invocarse como parámetro de control de regularidad en el juicio de amparo. Esto desde luego teniendo presente el principio de definitividad, en los casos en que jurídicamente proceda. No obstante, se señaló que ha habido un gran avance en materia legislativa en el ámbito de la ética pública con los cuatro códigos de referencia y de que estos históricamente se han ido adecuando a las reformas constitucionales con los estudios realizados por algunas ONGs, como fue el caso de HRW, TI, Latino-barómetro, WJP, México Evalúa y otras organizaciones, nos percatamos que hay un

gran abismo entre la teoría y la realidad, pues los resultados que esos organismos arrojan concluyen que el Estado Mexicano sigue ocupando los primeros lugares en corrupción e impunidad y la explicación a todo esto está en la conducta antiética de los servidores públicos. Asimismo, se considera que a pesar de la gran difusión que las instituciones del Estado han dado a los referidos Códigos de Ética entre los servidores públicos federales, este conocimiento de ninguna manera se ve reflejado en la conducta ética de dichos servidores públicos, por tanto, todos esos avances no han logrado evitar que el Estado Mexicano sea reconocido como uno de los más corruptos, ya que, en palabras de TI, México ha fracasado totalmente en las políticas anticorrupción.

REFERENCIAS

1. Bastida, et. al. (2004). *Teoría General de los Derechos Fundamentales en la Constitución española de 1978*. Tecnos, Madrid.
2. Betanzos, E. (2017). "Notas en torno a la ética en el Servicio Público Mexicano. Ética y Administración Pública. Elementos para la formación de una conducta íntegra en los servidores públicos." *Revista de Administración Pública*, 144, Volumen (LII), número 3, 15-32. Recuperado de <http://www.inap.mx/portal/images/pdf/rap144.pdf> Fecha de consulta: 14 de noviembre de 2020.
3. Camps, V. (1988). *Historia de la ética*. Barcelona, España: Crítica.
4. Carbonell, M. (2004). *Los Derechos Fundamentales en México*, México: IINJ-CNDH.
5. Comisión Nacional de Derechos Humanos, (2019). *Ética del Servidor Público*. Publicación con Número de autorización: CE/MD/17/19, México: CNDH.
6. Comisión Nacional de Derechos Humanos, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la República Mexicana (2015). *Derechos Humanos en el artículo 1º Constitucional: obligaciones, principios y tratados*. México: CNDH, SEP e INEHRM.
7. Comité de Ética y de prevención de conflictos de interés, (2017). *Principios que todo servidor público debe observar en el desempeño de su empleo, cargo, comisión o función*. México: Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, pp. 1-60. Recuperado de https://site.inali.gob.mx/pdf/Principios_servidores_publicos.pdf Fecha de consulta: 12 de noviembre de 2020.
8. Consejo de la Judicatura Federal y Poder Judicial de la Federación, (2011). *El nuevo sistema de justicia penal acusatorio desde la perspectiva constitucional*. México: Poder judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Consejo de la Judicatura Federal y Secretaría Técnica.
9. De Zan, J. (2004). *La ética, los derechos y la justicia*. Montevideo, Uruguay: Mastergraf.

10. Diario Oficial de la Federación (05 de febrero de 2019). Código de Ética de las personas Servidoras Públicas del Gobierno Federal, (2019). Recuperado de https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5549577&fecha=05/02/2019 Fecha de consulta: 25 de noviembre de 2020.
11. Diario Oficial de la Federación (13 de marzo de 2002) Ley Federal de Responsabilidades Administrativas. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abroga.htm> Fecha de consulta: 20 de noviembre de 2020.
12. Diario Oficial de la Federación (18 de julio de 2016) Ley General de Responsabilidades Administrativas, (2016). Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm> Fecha de consulta: 23 de noviembre de 2020.
13. Diario Oficial de la Federación (18 de julio de 2016) Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm> Fecha de consulta: 23 de noviembre de 2020.
14. Diario Oficial de la Federación (20 de agosto de 2015). Código de Ética de los Servidores Públicos del Gobierno Federal. Recuperado de <https://www.gob.mx/sfp/documentos/codigo-de-etica-de-los-servidores-publicos-del-gobierno-federal-94426> Fecha de consulta: 20 de noviembre de 2020.
15. Diario Oficial de la Federación (22 de abril de 2002) Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo (2001-2006). Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=734662&fecha=22/04/2002 Fecha de consulta: 23 de noviembre de 2020.
16. Diario Oficial de la Federación (29 de diciembre de 1976) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Recuperada de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm> Fecha de consulta: 23 de noviembre de 2020.
17. Diario Oficial de la Federación (30 de mayo de 2001) Plan Nacional de Desarrollo, (2001-2006). Recuperado de <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/22317/PLAN1.pdf> Fecha de consulta: 17 de noviembre de 2020.
18. Diario Oficial de la Federación (31 de diciembre de 1982) Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm> Fecha de consulta: 23 de noviembre de 2020.
19. Diario Oficial de la Federación (31 de julio de 2002). Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal, México, Disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=727307&fecha=31/07/2002 Fecha de consulta: 20 de noviembre de 2020.
20. Diario Oficial de la Federación (5 de febrero de 1917) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (CPEUM). Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm> Fecha de consulta: 20 de noviembre de 2020.

21. Diario Oficial de la Federación (5 de febrero del 2019). Acuerdo por el que se emite el Código de Ética de las personas servidoras públicas del Gobierno Federal, México. Disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5549577&fecha=05/02/2019 Fecha de consulta: 14 de noviembre de 2020.
22. Diario Oficial de la Federación (6 de marzo de 2012). Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal. Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5236535&fecha=06/03/2012 Fecha de consulta: 14 de noviembre de 2020.
23. Diccionario de la Lengua Española, (2014). 23ª ed. Disponible en <https://dle.rae.es/> Fecha de consulta: 5 de noviembre de 2020.
24. Diego O. (2005). “Los Códigos Éticos en el Marco de las Administraciones Públicas Contemporáneas. Valores para un Buen Gobierno”. *Revista de las Cortes Generales*, número 65, España.
25. Diego, O. (2009). *Ética para corruptos. Una forma de prevenir la corrupción en los gobiernos y administraciones públicas*. España: Desclée de Brower.
26. Elizalde, R. (2018). “La impunidad en México: signo de debilidad del Estado de derecho en el modelo neoliberal”, en Diego y Rodríguez (Coords.) *La lógica neoliberal y su impacto en el Estado mexicano. Un enfoque multidisciplinario*. Chiapas: Universidad Autónoma de Chiapas, UNACH, pp. 83-112.
27. Fernández, V. (2014). *La Ética en la Administración Pública: Los Códigos de Conducta. El Caso Español*. España: Universidad de Cádiz.
28. Fernández. S. F. (1992). “La dimensión axiológica del Derecho Constitucional”, *Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furio Ceriol*, N. 15, Universidad de Santiago, Valencia, pp. 15-34.
29. Ferrajoli, L. (2004). *Derechos y Garantías. La ley del más débil*. 4ª ed., Roma: Trotta.
30. Foro Jurídico (2 de julio 2020). Combate a la Corrupción en Latinoamérica. En México se estanca en Combate a la Corrupción. México. Recuperado de <https://forojuridico.mx/combate-a-la-corrupcion-en-latinoamerica-en-mexico-se-estanca-en-combate-a-la-corrupcion/> Fecha de consulta: 23 de noviembre de 2020.
31. Fraga, Gabino (2005). *Derecho Administrativo*. México: Porrúa.
32. Gertz, M.A. (30 de enero 2020). “El Sistema de Justicia Penal Acusatorio no sirve, Gertz Manero defiende su propuesta.” Revista en línea *Foro Jurídico*, 07, 17, p. 156. México. Recuperado de <https://forojuridico.mx/el-sistema-de-justicia-penal-acusatorio-no-sirve-gertz-manero-defiende-su-propuesta/> Fecha de consulta: 23 de noviembre de 2020.

33. Gómez, G. A. (Coord.), (2016). *Reforma Penal 2008-2016. El Sistema Penal Acusatorio en México*. México: INACIPE.
34. Hernández, P., et. al. (2017). *Importancia de la Formación Ética de los Servidores Públicos y de la Aplicación de la Ley para Garantizar un Desempeño Íntegro*. (Tesis de Licenciatura). Facultad de Ciencias Administrativas y Sociales de la Universidad Veracruzana, Veracruz, México.
35. Human Rights Watch, (2019). *Informe mundial*. México: eventos del 2018.
36. Jellinek, J. (2000). *La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*. Traducción y estudio preliminar de Adolfo Posada, México: UNAM.
37. Lara Ponte, Rodolfo H. (2015). “La reforma de derechos humanos de 2011. Hacia el Estado constitucional.” En Carbonell, Miguel, Fix Fierro, Héctor, González Pérez, Luis Raúl y Valadés, Diego (Coords.). *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria*. Tomo V, vol. 2, México: UNAM-IIIJ.
38. Latinobarómetro, (2018). *Informe anual. Corporación Latinobarómetro. Banco de datos en línea*. Recuperado de: <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>
39. Le Clercq, et. al, (2016). Midiendo la impunidad en América Latina: retos conceptuales y metodológicos. *Revista de Ciencias Sociales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales*, núm. 55, pp. 69-91, sede Académica de Ecuador. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/509/50945652004.pdf> Fecha de consulta: 29 de noviembre de 2020.
40. Le Clercq, J. A. (2018). El problema de la impunidad generalizada: explicando el desempeño de México en el Índice Global de Impunidad. *Revista Espacios Públicos*, México, núm. 51, pp. 51-73. Recuperado de <http://politicas.uaemex.mx/espaciospublicos/eppdfs/N51-3.pdf> Fecha de consulta: 27 de noviembre de 2020.
41. México Evalúa (2019). Hallazgos 2018: *Seguimiento y evaluación del sistema de justicia penal en México*. México: México Evalúa, Centro de análisis de políticas públicas.
42. Monereo, P. J.L. (2005). “La teoría de Estudios Político- Jurídica de Hermann Heller”, *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), Madrid, pp. 371-400.
43. Montesquieu (2013). *Del Espíritu de las Leyes*, versión castellana de Nicolás Estébanez, 19ª ed., Porrúa, México, Colección “Sepan cuantos...”, núm. 191, México.
44. Nakhnikian, G. (1993). *El Derecho y las Teorías Éticas Contemporáneas*. Trad. De Eugenio Bulygin y Genaro R. Carrió, 2ª ed. México: Fontamara.
45. Nogueira, A. H. (2003). *Teoría y dogmática de los derechos fundamentales*. México: UNAM.

46. Ochoa, R. (2017). *Corrupción. Significado y Estrategias Internacionales y Nacionales para su Prevención y Persecución*. México: IIJ-UNAM.
47. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, (2003). *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*. México.
48. Orellana, P. (2007). "Crisis de la ética pública en Chile". *Polis* (en línea), núm.16, pp. 1-26. Recuperado de URL: <http://journals.openedition.org/polis/4817> Fecha de consulta: 27 de noviembre de 2020.
49. Prado, J. (2016). *La moral y la ética: Piedra angular en la enseñanza del derecho*. México: Universidad Autónoma de Nuevo León.
50. Rowland, M. (2003). "Visión contemporánea de la corrupción". En: *Abstencionismo y participación electoral*, Cuaderno Capel núm. 49-Instituto Interamericano de Derechos Humanos, México: IIJ-UNAM, Ecuador: Fundación Esquel. pp. 1-8. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/11/5005/18.pdf> Fecha de consulta: 2 de diciembre de 2020.
51. Sandoval, I. (2016). Enfoque de la corrupción estructural: poder, impunidad y voz ciudadana. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales. *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 78, núm. 1, México. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-2503201600010119 Fecha de consulta: 5 de diciembre de 2020.
52. Tesis: 1ª. CCCX/2018 (10ª.). *Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Primera Sala, Libro 61, diciembre de 2018, Tomo I, pág. 355, con el rubro de "Parte orgánica de la constitución. Es apta para invocarse como parámetro de control de regularidad en el juicio de amparo."
53. Thiebaut, C. (1992). Neoaristotelismos contemporáneos. En: Campos, et. al. (eds.) *Concepciones de la ética*, Madrid, España: Trotta y Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
54. Transparencia Internacional, (2019). *Índice de Percepción de la Corrupción 2019*. Recuperado de <http://www.rendircuentas.org/noticia/indice-percepcion-la-corrupcion-2019/> Fecha de consulta: 2 de diciembre de 2020.
55. Transparencia Internacional, (2019). *México, el más corrupto entre los países de la OCDE*. Recuperado de <https://www.infobae.com/america/mexico/2019/01/29/mexico-el-mas-corrupto-entre-los-paises-de-la-ocde-transparencia-internacional/> Fecha de consulta: 12 de diciembre de 2020.
56. Vela, D. S. (12/II/20). SCJN Declara inconstitucional la "muerte civil" por corrupción. *El Financiero*. Recuperado de <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/scjn-declara-inconstitucional-la-muerte-civil-por-corrupcion> Fecha de consulta 14 de nov. de 2020.

57. Vilchez, Y. (2012). Ética y Moral. Una mirada desde la gerencia pública. *Revista Formación Gerencial*, núm. 2, México, pp. 232-247. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4192166> Fecha de consulta: 5 de diciembre de 2020.
58. World Justice Project, (2018). *Índice de Estado de Derecho junio 5 2017-2019*. Recuperado de <https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/2017-18%20ROLI%20Spanish%20Edition.pdf> Fecha de consulta: 5 de diciembre de 2020.
59. World Justice Project, (2019). *Índice de Estado de Derecho en el mundo 2019*. Recuperado de https://worldjusticeproject.mx/wp-content/uploads/2019/08/GROLI-Spanish.pdf?utm_source=google&utm_medium=pdf&utm_campaign=rolindex_spa Fecha de consulta: 5 de diciembre de 2020.
60. World Justice Project, (octubre 8, 2018). *Índice de Estado de Derecho en México 2018*. Recuperado de <https://worldjusticeproject.mx/indice-de-estado-de-derecho-en-mexico-2018/> Fecha de consulta: 5 de diciembre de 2020.

Seguridad pública y participación ciudadana en el Estado de México

Public safety and citizen participation in the State of Mexico



Esta obra está bajo licencia Creative Commons
Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0
International (CC BY-NC-SA 4.0)

FRANCISCO VÍCTOR ORTIZ MILLÁN¹

 *Ius Comitiālis* / Año 4, Número 7 / enero - junio 2021 / pp. 217-241 / ISSN: 2594-1356

Recepción: 20 de enero de 2021 / Aceptación: 12 de abril de 2021

Resumen: La seguridad pública ha sido y es un tema que ha preocupado al Estado Mexicano y para el cual ha creado en sus diferentes ordenamientos legales, reglamentarios y administrativos los mecanismos para garantizar que en la elaboración, diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas, participe de manera efectiva la ciudadanía; sin embargo, a la fecha dichos canales de comunicación y participación ciudadana se encuentran limitados, entre otros factores, por la dinámica en la que se han visto inmersas las instituciones de seguridad pública al momento de hacer frente a la delincuencia, lo que ha impedido disminuir la incidencia delictiva, particularmente en el Estado de México. Como consecuencia de ello, es necesario replantear o fortalecer los canales de participación ciudadana a través de los Consejos Intermunicipales de Seguridad Pública; en tal sentido, para realizar la presente investigación haremos uso de los métodos histórico, deductivo, analítico y sistemático, lo que nos permitirá conocer de qué manera la seguridad pública y la participación ciudadana han logrado reducir los índices delictivos en nuestra entidad federativa.

Palabras clave: Seguridad pública, participación ciudadana, políticas públicas, incidencia delictiva.

Abstract: Public safety has been and is an issue that has concerned the Mexican State, for which it has created in its different legal, regulatory and administrative systems, the mechanisms to ensure that in the elaboration, design, implementation and evaluation of public policies, citizens are effectively involved; however, to date these channels of communication and citizen participation have been limited, among other factors, by the dynamics in which public security institutions have been immersed in dealing with crime, which has not allowed to reduce the criminal impact, particularly in the State of Mexico, as a result, it is necessary to rethink or strengthen channels of citizen participation through the Inter-Municipal Councils for Public Security; in this sense, to carry out this research we will make use of the historical, deductive, analytical and systematic methods, which will allow us to know how public safety and citizen participation in the State of Mexico, have managed to influence the decrease in crime rates in our federal entity.

Key words: Public safety, citizen participation, public policies, criminal advocacy.

 <https://orcid.org/0000-0002-2559-6942>. / Correo electrónico: victorortizmillan@gmail.com

¹ Facultad de Derecho, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, Estado de México, México.

INTRODUCCIÓN

En México, uno de los problemas que más duele a la ciudadanía en la actualidad es el tema de la seguridad pública, en los últimos años se han presentado situaciones de inseguridad de manera alarmante, delitos que antes ocurrían solo en las grandes ciudades o en los municipios conurbados a la Ciudad de México se han trasladado a zonas semiurbanas o rurales, con el consecuente reclamo de la ciudadanía a sus autoridades federales, estatales y municipales. Con los modelos que se han implementado en años recientes por parte del Consejo Nacional de Seguridad Pública, para ser instrumentados por las instituciones de seguridad pública del país, tales como el Modelo Óptimo de la Función Policial (MOFP) y el Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica (MNPYJC), entre otros, se pretende dar un nuevo rostro al tema de seguridad pública, que demanda, por parte de la ciudadanía, una participación más activa de los cuerpos de seguridad pública, enfocadas sus acciones a la prevención del delito antes que a su represión.

La ciudadanía ha solicitado participar con las instituciones de seguridad pública en la prevención del delito, pues son ellos quienes conocen en qué lugares se concentra la delincuencia, su *modus operandi*, las horas de mayor incidencia delictiva, la forma en la que se puede prevenir la comisión de los delitos y cómo procurar la reinserción del delincuente y reconstruir el tejido social, en tal sentido, elaborar políticas públicas en materia de seguridad pública, sin contar con el aval o la evaluación de la ciudadanía, están condenadas al fracaso. En la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2009) y en la Ley de Seguridad del Estado de México (2011), se prevén los mecanismos de participación de la ciudadanía, lo anterior además de ser una de las obligaciones de los integrantes de las instituciones de seguridad pública el atender con diligencia la solicitud de informe, queja o auxilio ciudadano. Los Consejos Nacional y Estatales de Seguridad Pública, así como los Consejos Municipales e Intermunicipales de Seguridad Pública, dan cuenta de la participación ciudadana. En temas de seguridad pública se hace necesaria hoy más que nunca la participación ciudadana, porque serán ellos, los ciudadanos, quienes deberán evaluar de manera sistemática, permanente y puntual si las políticas públicas que se han implementado a nivel federal, estatal o municipal, han incidido en la disminución de la incidencia delictiva en los tres niveles de gobierno, y una forma de lograrlo es a través de los Consejos Municipales de Seguridad Pública y, en lo Regional, por medio de los Consejos Intermunicipales de Seguridad Pública, en los que se requiere la participación activa de los ciudadanos y de sus organizaciones sociales para la toma de decisiones que benefician a la colectividad.

Como hipótesis de esta investigación se plantea que, si bien es cierto que el artículo 21 Constitucional señala que la seguridad pública es 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, también lo es que para lograr dichos objetivos es necesaria la participación de la ciudadanía; por lo tanto, se deben de fortalecer los mecanismos que la favorezcan, con el objeto de disminuir la incidencia delictiva mediante la instrumentación y puesta en práctica de políticas públicas novedosas en beneficio de la colectividad.

¿QUÉ ES LA SEGURIDAD PÚBLICA?

El artículo 21 Constitucional, si bien no define o precisa qué debemos entender por seguridad pública, pues solo la señala como una función a cargo del Estado, sí la explica a través de los fines antes mencionados, y la encomienda a las Instituciones de Seguridad Pública, en términos de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, reglamentaria del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos (Diario Oficial de la Federación, 1917) Mexicanos en materia de Seguridad Pública, que tiene por objeto regular la integración, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como establecer la distribución de competencias y las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, en esta materia. El concepto de *seguridad*, históricamente hablando, proviene del latín *securitas* que a su vez se deriva del adjetivo *securus*, el cual está compuesto por “se” que quiere decir “sin” y “cura” que se refiere a cuidado o procuración, lo anterior significa entonces “sin temor” “despreocupado” o “sin temor a preocuparse” (Valencia, 2002, p. 8). Para González (2002, p. 126):

“... la función de seguridad pública se encuentra vinculada a la idea de participación. En efecto, la seguridad no puede alcanzarse con estrategias y acciones aisladas de la autoridad, exige la articulación y coordinación de todos los órganos que intervienen en los tres niveles de gobierno a lo cual deben sumarse instituciones encargadas de educación, salud, desarrollo social, inclusive de la sociedad civil misma. De ahí que la visión en torno a la seguridad pública deba de ser una visión global e incluyente que al tratar de tutelar valores aceptados por todos nos lleve a una sociedad más justa.”

La cita de este experto en materia de seguridad pública radica en que dicho tema se vincula con la participación de la ciudadanía, que debe de existir coordinación entre los tres niveles de gobierno y que la misma debe de ser tratada con una visión global. El autor precisa que, entre los valores tutelados por la seguridad pública en el Derecho Positivo Mexicano, tenemos el de la vida y la integridad de la persona; los derechos y las libertades de las personas; el orden y la paz públicos; entre otros, aunque lo anterior es parte de la visión global de la seguridad pública, al tutelar valores como los que se señalan a manera de ejemplos, Ramos García (2005, p. 36), en su artículo “Seguridad Ciudadana y la seguridad nacional en México: hacia un marco conceptual”, señala que:

“Una concepción integral de la seguridad pública implicaría, pues, superar la

limitación del concepto tradicional que la considera como una simple aplicación del derecho penal, equiparándola con la eficacia policiaca, es decir, con un enfoque punitivo. Esto se plantea porque la seguridad pública está condicionada por factores determinantes sin los cuales no podría existir como el ambiente social, la cultura política, la educación cívica, el desarrollo económico, niveles mínimos de bienestar y de acceso a servicios públicos fundamentales así como de un Estado de derecho”.

Por su parte, Romero (2002, p. 277), en su artículo “La Seguridad Pública en México”, al hacer un diagnóstico sobre los problemas de la seguridad pública, señala:

“La seguridad en México se deterioró en cincuenta años, en un proceso constante y acumulativo, no en un incidente instantáneo y único. Las características básicas de la violencia delincriminal actual son cinco: incorporación de nuevas tecnologías, fuerte dosis de violencia, alto grado de desafío, amplia organización y virulencia”.

Una vez precisado qué es la Seguridad Pública y analizados sus conceptos constitucional y etimológico, su vinculación con otras materias, su diagnóstico, su visión, los valores que tutela, la trascendencia de su denominación, la necesidad de su redefinición de seguridad pública a seguridad ciudadana es preciso conocer a cargo de quién está la emisión de las políticas públicas en esta importante materia y su relación con la sociedad.

ANTECEDENTES DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO

Si bien los antecedentes de la seguridad pública y de la participación ciudadana en México se remontan a tiempos pasados, hemos querido en esta investigación proporcionar de manera sistemática datos más actuales para quienes deseen abundar sobre estos temas. En tal sentido, conforme al Manual de Organización de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 4 de diciembre de 2020, en el rubro de antecedentes, se señala que el 30 de noviembre de 2000 se creó la Secretaría de Seguridad Pública, a la que se integraron 4 órganos desconcentrados: El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública; la Policía Federal Preventiva; el Consejo de Menores y Prevención y Readaptación Social, que estaban adscritas a la Secretaría de Gobernación; el 6 de febrero de 2001 se publica en el DOF su Reglamento Interior; el 2 de enero de 2013 se extingue dicha Secretaría y sus funciones en materia de seguridad pública pasaron a la Policía Federal, mientras que las del Sistema Penitenciario Federal y de Prevención del Delito quedaron en manos de la Secretaría de Gobernación, como consecuencia de ello, el 2 de abril de 2013 se publica su Reglamento Interior, asignándole atribuciones en las áreas de seguridad pública, prevención y participación ciudadana, acuerdos políticos, derechos humanos, pueblos indígenas y protección civil, así como la creación del Comisionado Nacional de Seguridad (MOGSSyPC, 2020, p. 3).

El 30 de noviembre de 2018, se adiciona el artículo 30 Bis a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (publicada en el DOF el 29 de diciembre de 1979) para crear la Secretaría de Seguridad y Participación Ciudadana, expidiendo su Reglamento Interior el 30 de abril de 2019, vigente a la fecha; el 27 de mayo de 2019 se publica en el DOF la Ley de la Guardia Nacional, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Seguridad, la que en la actualidad se conforma de la siguiente manera: 1 Secretario, 2 Subsecretarías, 1 Unidad de Administración y Finanzas, 8 Jefaturas de Unidad, 26 Direcciones Generales, 1 Órgano Interno de Control, 7 Órganos Administrativos Desconcentrados, a saber: Coordinación Nacional Antisecuestro, Servicio de Protección Federal, Centro Nacional de Prevención de Desastres, Guardia Nacional, Prevención y Readaptación Social, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y Centro Nacional de Inteligencia (Manual, 2020, p. 4).

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2019-2024 Y LA ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA

El Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (PND 2019-2024), fue publicado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el DOF el día 12 de julio de 2019, tal como lo ordena la Ley de Planeación; se encuentra dividido en cuatro grandes apartados a saber: 1. Política y Gobierno, 2. Política Social, 3. Economía y 4. Epílogo: Visión de 2024. Para los fines de la presente investigación, el tema de la seguridad pública está contenido bajo el apartado de “Cambio de Paradigma de la Seguridad” y de manera específica en las fracciones VIII y XII del numeral 1, bajo la denominación de “Articular la seguridad nacional, la seguridad pública y la paz” y “Estrategias específicas”, en los siguientes términos (PND, 2019, p. 10):

8. Articular la seguridad nacional, la seguridad pública y la paz. El Gobierno de México entiende la Seguridad Nacional como una condición indispensable para garantizar la integridad y la soberanía nacionales, libres de amenazas al Estado, a fin de construir una paz duradera y fructífera. La actual administración fortalecerá las capacidades institucionales para alcanzar los siguientes objetivos estratégicos:

- Coordinar la ejecución del Programa para la Seguridad Nacional del Gobierno, por medio del Consejo de Seguridad Nacional.
- Establecer un Sistema Nacional de Inteligencia.
- Actualizar el catálogo y clasificación de Instalaciones Estratégicas.
- Fortalecer y mantener la Seguridad Interior del país y garantizar la defensa exterior de México.
- Promover el concepto de cultura de Seguridad Nacional postulado por el gobierno para contribuir al conocimiento colectivo sobre el tema.
- Mejorar las capacidades tecnológicas de investigación científica en los ámbitos de seguridad pública, seguridad interior, generación de inteligencia estratégica y procuración de justicia.
- Construir las bases para la creación de un Documento Único de Identificación Nacional biometrizado.

El Plan Nacional de Desarrollo, al que deben sujetarse obligatoriamente todos los programas de la Administración Pública Federal, en especial la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, tal como lo dispone el segundo párrafo del Apartado A, del artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe de contar con una serie de estrategias, tales como las siguientes (PND, 2019, pp. 11-12):

12. Estrategias específicas.

Como parte fundamental de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública se han desarrollado las siguientes estrategias específicas para asuntos prioritarios y urgentes:

- Nuevo Modelo Policial. Se desarrollará un Modelo Nacional de Policía que considere y articule los esfuerzos y aportaciones de los tres órdenes de gobierno y tome en cuenta las condiciones, contextos y necesidades locales; debe considerar un enfoque de derechos humanos, proximidad y participación ciudadana; debe velar por la construcción colectiva y la coordinación efectiva entre cuerpos policíacos municipales, estatales y federales, al tiempo de estandarizar los rubros relacionados con la capacitación, profesionalización, certificación y dignificación policial.

- Prevención del Delito. La prevención es uno de los ejes estratégicos de la seguridad pública. Se han impulsado acciones en lo inmediato para consolidar una amplia política de prevención y participación ciudadana. El gobierno, por medio de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, enfocará sus esfuerzos en las siguientes acciones:

Desarrollo Alternativo. Crear, de la mano de las dependencias encargadas de la política económica y social, alternativas económicas sostenibles para los hogares y comunidades que dependen del ingreso provisto por actividades ilícitas como el cultivo de drogas, la extracción y distribución ilegal de hidrocarburos, el robo de autotransporte, etc.

Prevención Especial de la Violencia y el Delito. Se trabajará en disuadir a los autores de conductas delictivas de su reincidencia mediante intervenciones restaurativas, orientadas a su protección, resocialización y a la reparación del daño cometido a las víctimas. Se pondrá especial énfasis en el combate a los crímenes que causan mayor exasperación social como los delitos sexuales, la violencia de género en todas sus expresiones, la desaparición forzada, el secuestro y el asalto en transporte público.

Por su parte el Senado de la República, en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 76, fracción XI, de la Constitución Federal, aprobó la Estrategia Nacional de Seguridad Pública del Gobierno de la República, cuyo decreto fue publicado por la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana en el DOF el día 16 de mayo de 2019; esto es, se contaba antes con la Estrategia que con el Plan Nacional, que luego fue parafraseada por éste último; entre los objetivos de la Estrategia Nacional se encuentran: 1. Erradicar la corrupción y reactivar la procuración de justicia, 2. Garantizar empleo, educación, salud y bienestar; 3. Pleno respeto y promoción de los Derechos Humanos, 4. Regeneración ética de la sociedad, 5. Reformular el combate a las drogas, 6. Empezar la construcción de la paz, 7. Recuperación y dignificación de los Centros Penitenciarios, 8. Seguridad Pública, Seguridad Nacional y Paz, esta última fue detalla-

da en el Plan Nacional de Desarrollo y es el tema de la presente investigación (2019, p. 2). La Estrategia Nacional, además, estableció como estrategias específicas las siguientes: A). Nuevo Modelo Policial, B). Prevención del Delito, C). Estrategias focalizadas en las regiones y participación ciudadana, D). Nuevos criterios de distribución de los recursos federales en materia de seguridad, E). Estrategia de combate al Mercado Ilícito de Hidrocarburos, F). Estrategia de combate al uso de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita (mejor conocido como lavado de dinero o lavado de activos), defraudación fiscal y finanzas de la delincuencia organizada, así como el papel de la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) en el abatimiento de estos delitos; G). Estrategia para agilizar los procedimientos de extinción de dominio y utilización social de los bienes confiscados a la delincuencia, H). Estrategia para combatir el robo a autotransporte y pasajeros en carreteras, I). Estrategia para abatir el tráfico de armas (2019, p. 2).

Tanto en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 como en la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, se contienen los objetivos generales y específicos de lo que serán las políticas públicas en materia de seguridad pública que habrán de llevarse a cabo en este sexenio, sin olvidar desde luego lo que señalan diversos ordenamientos, como analizaremos a continuación. Cabe aclarar que tanto el Plan como la Estrategia Nacional carecieron de una sólida investigación que permitiera realizar una verdadera planeación de la vida nacional. En cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, el 2 de julio de 2020 se publicó en el DOF el Programa Sectorial de Seguridad y Protección Ciudadana 2020-2024, en el que se establecieron los siguientes objetivos prioritarios: “El Programa Sectorial de Seguridad y Protección Ciudadana 2020-2024 se integra por cinco objetivos prioritarios (...) para contribuir al cambio de paradigma en materia de seguridad”. Los objetivos prioritarios, estrategias y acciones puntuales se orientan a la atención del origen estructural de la delincuencia, el crimen organizado, la violencia y en general de todos los aspectos que puedan poner en riesgo a la ciudadanía para ofrecer seguridad y protección de manera coordinada entre los diferentes órdenes de gobierno. Asimismo, se generarán las condiciones para el bienestar de la población con el objetivo de impulsar el incremento sostenido de la productividad y la competitividad de la economía nacional en un marco de paz y seguridad.

Tabla 1: Objetivos prioritarios del Programa Sectorial de Seguridad y Protección Ciudadana 2020-2024

1. Mejorar las condiciones de seguridad en las regiones del territorio nacional para construir la paz.
2. Contribuir al fortalecimiento del diseño e implementación de políticas públicas en materia de prevención de la violencia y del delito en el territorio nacional.
3. Impulsar la reinserción social de las personas privadas de la libertad en centros penitenciarios con enfoque de respeto a los derechos humanos, inclusión y perspectiva de género, diferenciada e intercultural.
4. Fortalecer las capacidades tecnológicas que permitan a las instituciones de seguridad de los tres órdenes de gobierno el intercambio seguro de la información en la generación de inteligencia, prevención y persecución del delito.
5. Fortalecer la Gestión Integral del Riesgo para construir un país sostenible, seguro y resiliente.”

Fuente: Diario Oficial de la Federación (2020, p. 11).

Aquí resulta oportuno lo señalado por Montes de Oca, en su artículo “Factores de Apoyo para la Seguridad Pública”: “Un buen gobierno debe considerar el sentir, el pensar y el creer de su pueblo, ya que tan solo de esta manera encausará satisfactoriamente las políticas públicas a desarrollar y así cumplir con sus fines.” (Montes, 2016, p. 90) y, al menos en el Plan, la Estrategia y el Programa, se dejó de considerar el sentir del pueblo. Como se podrá apreciar, el Gobierno de la República en el Plan Nacional, la Estrategia Nacional y el Programa Sectorial delineó las políticas públicas en materia de seguridad, las que lejos de señalar acciones concretas, que permitan a la ciudadanía verificar en el corto y mediano plazo sus resultados, solo aportaron acciones, que si bien son necesarias, pero serán alcanzables en el largo plazo, como son: construir la paz, prevenir la violencia y el delito, lograr la reinserción social, fortalecer las capacidades tecnológicas y gestionar los riesgos para tener un mejor país, entre otras.

LEGISLACIÓN EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA

Abordar en este artículo la legislación que rige a la Seguridad Pública en México sería motivo de una investigación mucho más completa, sin embargo, referiré solo algunos de los principales ordenamientos que regulan a nivel federal la participación de las instituciones de seguridad pública, el primero de ellos es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (DOF, 1976) la que en su artículo 30 Bis establece las atribuciones de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana; por su parte, el Código Nacional de Procedimientos Penales (DOF, 2014) define en el mismo artículo, como policía.

“... a los cuerpos de policía especializados en la investigación de delitos del fuero federal o del fuero común, así como los cuerpos de seguridad pública de los fueros federal o común, que en el ámbito de sus respectivas competencias actúan todos bajo el mando y la conducción del Ministerio Público, para efectos de la investigación, en términos de lo que disponen la Constitución, el Código Nacional y demás disposiciones aplicables...”

Ese mismo Código establece en su artículo 147 que “los cuerpos de seguridad pública estarán obligados a detener a quienes cometan un delito flagrante y realizarán el registro de la detención”, y en su artículo 132 dispone en quince fracciones las obligaciones específicas a cargo de los policías, precisando que “el Policía actuará bajo la conducción y mando del Ministerio Público en la investigación de los delitos en estricto apego a los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución”. Por su parte, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, precisa lo que debemos entender por Instituciones de Seguridad Pública: Instituciones Policiales, de Procuración de Justicia, del Sistema Penitenciario y dependencias encargadas de la Seguridad Pública a nivel federal, local y municipal; por Instituciones de Procuración de Justicia: las Instituciones de la Federación y entidades federativas que integran al Ministerio Público, los servicios periciales, policías de inves-

tigación y demás auxiliares de aquel; y por Instituciones Policiales: los cuerpos de policía, de vigilancia y custodia de los establecimientos penitenciarios, de detención preventiva, o de centros de arraigos; y, en general, todas las dependencias encargadas de la seguridad pública a nivel federal, local y municipal que realicen funciones similares, considerando más amplio el término de instituciones de seguridad pública, pues comprende los aspectos de prevención e investigación de los delitos. Esta Ley, en su artículo 40, dispone que, con el objeto de garantizar el cumplimiento de los principios constitucionales de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos, los integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública se sujetarán a las diversas obligaciones precisadas en veintiocho fracciones, siendo una de las más importantes para la presente investigación la señalada en la fracción XXII, que ordena el atender con diligencia la solicitud de informe, queja o auxilio de la ciudadanía o de sus propios subordinados, excepto cuando la petición rebase su competencia, en cuyo caso deberá turnarlo al área que corresponda.

La misma Ley establece el Sistema Nacional de Seguridad Pública, en cuyo seno se encuentra, entre otros, el Consejo Nacional de Seguridad Pública, que es la instancia superior de coordinación y definición de políticas públicas, cuya integración está prevista en el artículo 12 y es de destacarse lo señalado en el último párrafo, que a la letra dice:

“El Consejo podrá invitar, por la naturaleza de los asuntos a tratar, a las personas, instituciones y representantes de la sociedad civil que puedan exponer conocimientos y experiencias para el cumplimiento de los objetivos de la seguridad pública. Dicha participación será con carácter honorífico. Así mismo el Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos será invitado permanente de este Consejo...” (LGSNP, 2009, p. 6).

Una de las atribuciones del Consejo Nacional, prevista en el artículo 14 fracción XIV de la Ley en cita, es “promover el establecimiento de unidades de consulta y participación de la comunidad en las Instituciones de Seguridad Pública”, y de los Acuerdos que emita este Consejo Nacional nos encargaremos en otro apartado, por incidir en las políticas públicas en nuestra materia. Cabe señalar que en nuestra entidad federativa se tiene la Ley de Seguridad del Estado de México, la que en su artículo 100 establece los derechos y obligaciones de los integrantes de las instituciones de seguridad pública y prevé la existencia de un Consejo Estatal de Seguridad Pública y un Consejo Ciudadano de Seguridad Pública, este último está conformado por representantes de la sociedad civil, los cuales tomaron protesta el pasado 19 de enero de 2021. Existen otros ordenamientos que inciden en la seguridad pública, como la Ley de la Guardia Nacional, que, en términos de su artículo 4 dispone que la Guardia Nacional es una institución de seguridad pública, de carácter civil, disciplinada y profesional, adscrita como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, además de que participa con la fuerza armada permanente en estos temas. Derivado de la expedición del Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria, publicado por la Secretaría de la Defensa Nacional en el DOF el 11 de mayo de 2020,

señaló en su Acuerdo Tercero lo siguiente:

“Tercero.- En el apoyo en el desempeño de las tareas de seguridad pública, la Fuerza Armada permanente se regirá en todo momento por la estricta observancia y respeto a los derechos humanos, en términos del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y observará la Ley Nacional Sobre el Uso de la Fuerza y demás ordenamientos en la materia.”

Este Acuerdo concluye su vigencia el 27 de marzo de 2024 y ha sido motivo de Juicios de Amparo Indirecto, en los cuales se ha dado la razón a los quejosos en el sentido de que el Presidente de la República no cuenta con facultades o atribuciones para disponer de la Fuerza Armada Permanente, por ser una facultad exclusiva del Congreso de la Unión. Con la expedición de la Ley de la Guardia Nacional, aunque no se señala expresamente, se abroga la Ley (DOF, 2009) y el Reglamento de la Policía Federal, hasta en tanto se concluya la transferencia a la Guardia Nacional. Por su parte, fue declarada la invalidez total de la Ley de Seguridad Interior por sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación publicada en el DOF el 30 de mayo de 2019. Esa Ley estableció en su artículo 18 párrafo segundo, que “en ningún caso, las Acciones de Seguridad Interior que lleven a cabo las Fuerzas Armadas se considerarán o tendrán la condición de seguridad pública...”. Lo anterior fue un intento del Gobierno de Peña Nieto para tatar de legitimar la participación del ejército en temas de seguridad pública. Por otro lado, la Ley de Seguridad Nacional (DOF, 2005) señala en su artículo 4 lo que se debe considerar como amenazas a la seguridad nacional, ya que muchas de ellas inciden en el tema de seguridad pública y también afectan a la Nación, para lo cual existe el Consejo de Seguridad Nacional como una instancia deliberativa para establecer y articular la política en la materia. Existen otros ordenamientos que tienen relación con la seguridad pública, como lo son la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República (DOF, 2018), que regula la participación de los fiscales, policía de investigación, analistas, auxiliares y peritos; la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal (DOF, 2014), donde se regula la mediación, la conciliación y la junta restaurativa a través de un facilitador, siendo importante destacar que conforme al artículo 27 de esta Ley, que a la letra señala:

“La junta restaurativa es el mecanismo mediante el cual la víctima u ofendido, el imputado y, en su caso, la comunidad afectada, en libre ejercicio de su autonomía, buscan, construyen y proponen opciones de solución a la controversia, con el objeto de lograr un Acuerdo que atienda las necesidades y responsabilidades individuales y colectivas, así como la reintegración de la víctima u ofendido y del imputado a la comunidad y la recomposición del tejido social.”

Concluyo este apartado con cuatro ordenamientos que regulan de manera especial la actuación y participación de las instituciones de seguridad pública, la primera la Ley Nacional del Registro de Detenciones (DOF, 2019), en su artículo 4 dispone que el Registro forma parte del Sistema Nacional de Información en Seguridad Pública y tiene por objetivo prevenir la violación de los derechos humanos de la

persona detenida, actos de tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes, o la desaparición forzada. Las bases de datos contenidas en el Registro podrán ser utilizadas por las instituciones de seguridad pública con fines estadísticos, de inteligencia y para el diseño de políticas criminales, de acuerdo a los lineamientos que para tal efecto emita el Centro Nacional de Información y conforme a las leyes aplicables, de acuerdo con el Transitorio Sexto de este ordenamiento, para el caso de la información referente a los registros de detenciones de carácter administrativo en vigor a partir del 1 de abril de 2021; la segunda es la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza (DOF, 2019), que aplica para todas las instituciones de seguridad pública federales, estatales y municipales, y que en el caso del Estado de México, en diciembre de 2020, se emitió el Acuerdo del Fiscal General de Justicia y del Secretario de Seguridad, ambos del Estado de México, por el que se autoriza y da a conocer el Protocolo de Uso de la Fuerza del Estado de México (DOF, 2020).

La tercera es la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (DOF, 2012), la cual señala en su artículo 3 que la planeación, programación, implementación y evaluación de las políticas públicas, programas y acciones se realizará en los diversos ámbitos de competencia, por conducto de las Instituciones de Seguridad Pública y demás autoridades que en razón de sus atribuciones deban contribuir directa o indirectamente al cumplimiento de la Ley, enfocado en la proximidad, que comprende la resolución pacífica de conflictos, con estrategias claras, coherentes y estables, de respeto a los derechos humanos, la promoción de la cultura de la paz y sobre la base del trabajo social comunitario, así como del contacto permanente con los actores sociales y comunitarios. Esta Ley tiene su par en el Estado de México y en fechas recientes se publicó, en diciembre de 2020, el Programa Estatal para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia en el Estado de México (Gaceta del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México, 2020); la prevención social de la violencia y la delincuencia se enfoca en los ámbitos: social, comunitario, situacional y psicosocial. Para ello, el ámbito comunitario y la participación ciudadana y comunitaria, se dan a través de mecanismos que garanticen su efectiva intervención ciudadana en el diseño e implementación de planes y programas preventivos, su evaluación y sostenibilidad, y el último, no menos importante, es el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2021 (DOF, 2020), en particular, el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP), cuya distribución se realiza conforme a lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley de Coordinación Fiscal, sus recursos forman parte del Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios y que en este año subsiste junto con el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN), pero desaparece el subsidio para el fortalecimiento del desempeño en materia de seguridad pública que se otorgaba con la finalidad de favorecer a los municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, mejor conocido como FORTASEG.

ACUERDOS DEL CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA

La Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública regula al Consejo Nacional de Seguridad Pública, que es la instancia superior de coordinación y de definición de políticas públicas, entre sus principales atribuciones tiene la de emitir acuerdos y resoluciones generales para el funcionamiento del Sistema Nacional; proponer políticas en materia de atención a víctimas; promover la homologación y desarrollo de los modelos ministerial, policial y pericial en las instituciones de seguridad pública; manifestar los criterios para la distribución de los recursos; evaluar los programas de seguridad pública, entre otras. Citamos como ejemplo algunos de los más relevantes en los últimos años:

1. Acuerdos aprobados en su cuadragésima sesión ordinaria, celebrada el 30 de agosto de 2016, publicados en el DOF el 9 de septiembre de 2016. En esta sesión se aprobaron los acuerdos para la consolidación de la política pública en materia de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia; los Lineamientos del Certificado Único Policial (CUP); la Estrategia integral de implementación de la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes; la Norma Técnica para estandarizar las características técnicas y de interoperabilidad de los Sistemas de Video vigilancia de Seguridad Pública; la Nueva Metodología para la Evaluación de las Bases de Datos Criminales y de Personal de Seguridad Pública, entre otros.
2. Acuerdos aprobados en su cuadragésima primera sesión ordinaria, celebrada el 20 de diciembre de 2016, publicados en el DOF el 4 de enero de 2017. Durante la sesión se aprobaron los Acuerdos para la Actualización del Programa Rector de Profesionalización; las Acciones para la consolidación de la política pública en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia; el Modelo Homologado de las Unidades de Policía Cibernética; el Modelo Homologado de Unidades Estatales de Supervisión a Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso y Modelo Nacional de Policía en funciones de Seguridad Procesal; la Adhesión de las entidades federativas al Acuerdo entre los Poderes de la Unión para la consolidación del Sistema de Justicia Penal, entre otros.
3. Acuerdos aprobados en su cuadragésima segunda sesión ordinaria, celebrada el 30 de agosto de 2017, publicados en el DOF el 4 de octubre de 2017. En esta sesión fueron aprobados los acuerdos del Modelo Óptimo de Función Policial para el fortalecimiento de las policías preventivas estatales; el Sistema de Información sobre Justicia, Seguridad y Prevención de Violencia contra la Mujer; la Evaluación Nacional de Conocimientos en materia de Sistema de Justicia Penal; el Modelo de Evaluación y Seguimiento de la consolidación del Sistema de Justicia Penal; el Protocolo de Coordinación para la Evaluación de Riesgos en relación con los Mecanismos de Protección a Periodistas y Defensores de Derechos Humanos; la Red Nacional de Radiocomunicación; el Nuevo formato del Informe Policial Homologado; el Protocolo de Actuación Ministerial para casos de Justicia Penal para Adolescentes; el Modelo Homologado de Órganos Especializados en Mecanismos Alternativos de Solu-

ción de Controversias en materia penal y de Unidades de Atención Temprana y Base de Datos Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en materia penal; el Formato Homologado sobre Incidentes Cibernéticos.

4. Acuerdos aprobados en su cuadragésima tercera sesión ordinaria, celebrada el 21 de diciembre de 2017, publicados en el DOF el 6 de febrero de 2018. A lo largo de esta sesión fueron aprobados los acuerdos relativos a las Acciones para prevenir la violencia generada por el uso de armas de fuego; para la Investigación de homicidios dolosos de mujeres bajo protocolos de feminicidio; la Certificación de Centros de Justicia para las Mujeres; el Programa para la Consolidación del Servicio Nacional de Atención de Llamadas de Emergencia 9-1-1; el Modelo Nacional de Justicia Terapéutica; las Fiscalías Autónomas; la Norma Técnica de los Centros de Control, Comando, Comunicaciones y Cómputo; el Protocolo Nacional para fortalecer el proceso de investigación en la fase de consolidación del Sistema de Justicia Penal; la Actualización del modelo y proceso de control de confianza para los integrantes de las instituciones de seguridad pública; los Consejos Académicos Regionales de las instituciones de seguridad pública; el Protocolo Nacional de Uso Legítimo de la Fuerza, entre otros.

5. Acuerdos aprobados en su cuadragésima cuarta sesión ordinaria celebrada el 8 de julio de 2019, publicados en el DOF el 17 de julio de 2019. Durante esta sesión fueron aprobados los acuerdos del Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica; el Incremento porcentaje FORTAMUN del 50% para el fortalecimiento de las capacidades policiales; la Actualización del Informe Policial Homologado (IPH); la Prórroga de plazo de vigencia de las evaluaciones de Control de Confianza; la Homologación del perfil y percepción salarial de custodios; la Alfabetización de personas privadas de la libertad; las Academias Regionales en Materia de Seguridad Pública.

6. Acuerdos aprobados en su cuadragésima quinta sesión ordinaria, celebrada el 18 de diciembre de 2019, publicados en el DOF el 10 de enero de 2020. En esta sesión se aprobaron los acuerdos de los Criterios del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) de los Estados y del Distrito Federal (ahora Ciudad de México) para el ejercicio fiscal 2020; los Programas y Subprogramas con Prioridad Nacional; los Invitados Permanentes de la Sociedad Civil al Consejo Nacional de Seguridad Pública; el Informe de los avances de la implementación del Registro Nacional de Detenciones (RND); la Creación y Fortalecimiento de la Nueva Base de Datos de Presuntos Números Extorsivos; la Implementación de la Estrategia Nacional para la Prevención de Adicciones; entre otros.

Resulta importante para la presente investigación que se conozca de qué manera el Consejo Nacional de Seguridad Pública, aprueba los Acuerdos que en materia de seguridad pública darán pauta a la implementación de políticas por la Federación, las entidades federativas y los municipios, en las cuales debe de participar la ciudadanía a través de sus representantes.

MODELOS HOMOLOGADOS EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA

Para efectos de la presente investigación, son dos los modelos que interesan: el primero es el Modelo Óptimo de la Función Policial (Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2020), el cual fue aprobado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública mediante el “Acuerdo número 03/XLII/17. Modelo Óptimo de Función Policial para el fortalecimiento de las policías preventivas estatales”, en su Cuadragésima Segunda sesión ordinaria celebrada el 30 de agosto de 2017, mediante el cual se evalúa a las instituciones de seguridad pública a través de diez indicadores, que a saber son: 1. Estado de fuerza mínimo, 2. Evaluación de permanencia. Programa de depuración policial, 3. Certificado Único Policial, 4. Actualización en el Sistema de Justicia Penal, 5. Academias o Institutos de formación policial, 6. Mejora de las condiciones laborales para el fortalecimiento del Desarrollo Policial, 7. Comisión del Servicio Profesional de Carrera, 8. Comisión de Honor y Justicia, 9. Unidades de Operaciones Especiales, Policía Cibernética y Policía Procesal; 10. Protocolos mínimos de actuación policial. Los resultados al 31 diciembre de 2019 fueron los siguientes:

Tabla 2: *Modelo Óptimo de la Función Policial (MOFP) 31 de diciembre 2019.*

Modelo Óptimo de la Función Policial (MOFP) 31 de diciembre 2019 ²			
Indicador	Estándar mínimo	Estatus: Nacional	Estatus: Estado de México
1. Estado de Fuerza Mínimo	224,528 elementos 1.8 policías por cada 100,000 habitantes	121,997 elementos 1.02 policías por cada 100,000 habitantes	16,520 elementos 1.0 policías por cada 100,000 habitantes
2. Evaluación de permanencia. Programa de depuración policial	100% del estado de fuerza con evaluación de control de confianza aprobada y vigente	105,743 elementos 86.67%	16,354 elementos 99.0%
3. Certificado Único Policial	50% en 2018 y 100% en 2019, ampliado al 2021	56,206 elementos 43.43%	14,702 elementos 89%
4. Actualización en el Sistema de Justicia Penal	100% del estado de fuerza capacitado en uno de los tres talleres	70.14% al menos 1 61.14% Taller 1 52.48% Taller 2 22.76% Taller 3	26.00% al menos 1 26.09% Taller 1 26.68% Taller 2 26.12% Taller 3
5. Academias o Institutos de formación policial	Al menos una Academia por entidad federativa que cumpla con los 12 rubros mínimos	Existen 39 Academias o Institutos (o planteles) de las cuales 16 cumplen con los 12 rubros mínimos	100% cumple con los 12 rubros mínimos
6. Mejora de las condiciones laborales para el fortalecimiento del Desarrollo Policial	Salario igual o mayor a 9,933 pesos y seis prestaciones básicas para el 100% de los elementos	26 entidades cuentan con salarios por arriba del promedio nacional de referencia y 9 entidades otorgan las seis prestaciones básicas al 100% de sus elementos	\$12,334.00 superior al mínimo

² Los resultados del MOFP al 30 de septiembre de 2020 pueden ser consultados en la siguiente dirección electrónica: <http://sesnsp.com/mofp/>.

7. Comisión del Servicio Profesional de Carrera	Que cada entidad federativa cuente con una Comisión del SPC con los cinco instrumentos normativos y realice un concurso anual de ascenso que abarque al menos al 5% de su estado de fuerza	30 entidades federativas cuentan con Comisión del SPC	100% Cuenta con Reglamento, Catálogo de Puestos; Manual de Organización; Manual de Procedimientos; Herramientas de Seguimiento y Control; Concursos Anuales de Ascenso
8. Comisión de Honor y Justicia	Que cada entidad federativa cuente con una Comisión de Honor y Justicia con los tres elementos básicos	32 entidades federativas cuentan con Comisión de Honor y Justicia	100% Cuenta con Reglamento, Catálogo de Puestos; Manual de Organización; Manual de Procedimientos; Programa de Reconocimiento al Mérito Policial; Ceremonias Anuales de Reconocimiento al Mérito Policial
9. Unidades de Operaciones Especiales, Policía Cibernética y Policía Procesal	Contar con las tres Unidades Especiales en 2019	27 entidades federativas cuentan con Unidad de Policía Procesal, 29 con Unidad de Policía Cibernética y 26 con Unidad de Operaciones Especiales	100% Cuenta con las tres Unidades Especiales
10. Protocolos mínimos de actuación policial	El 50% del estado de fuerza capacitado en los seis protocolos en 2018 y el 100% en 2019	18 entidades federativas operan conforme a los 6 protocolos mínimos	100% 6 Protocolos: 1. Primer Respondiente; 2. Cadena de Custodia; 3. Uso Legítimo de la Fuerza; 4. Violencia de Género; 5. Atención a Víctimas y Grupos Vulnerables; 6. Prevención y Reacción

Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2020)

Ahora bien, ¿Para qué nos sirve El Modelo Óptimo de la Función Policial? Para verificar el cumplimiento de los 10 indicadores por parte de las instituciones de seguridad pública de las 32 entidades federativas, además de conocer el número total de elementos que conforman su estado de fuerza y cumplir con el estado de fuerza mínimo; identificar el cumplimiento de la evaluación de permanencia y el programa de depuración policial, que comprende el número de las evaluaciones de control de confianza y de permanencia que han realizado y aprobado o reprobado los elementos; conocer el número de elementos que cuentan con Certificado Único Policial (CUP) previo cumplimiento de la formación inicial, evaluación de desempeño y evaluación de competencias básicas de la función policial; para conocer sobre la actualización de los elementos en el sistema de justicia penal mediante la realización de los 3 talleres básicos: 1. Primer respondiente, la ciencia aplicada en el lugar de los hechos; 2. la función policial y su eficacia en los primeros actos de investigación y 3. Investigación Criminal Conjunta (prevención e investigación); verificar el cumplimiento por parte de las Academias o Institutos de formación policial de los 12 rubros de equipamientos e infraestructura; saber si han mejorado las condiciones laborales para el fortalecimiento del desarrollo policial, tales como sueldo, créditos para vivienda, seguro de

vida, servicio médico, fondo de ahorro o retiro, apoyo a familias de los policías, becas escolares, entre otros.

Además, el MOFP nos permite conocer si las instituciones de seguridad pública tienen Comisión de Servicio Profesional de Carrera que permita ascender a los elementos y que además se cuente con los documentos normativos y administrativos internos para ello; de igual forma, que exista una Comisión de Honor y Justicia, en la que se reconozca el mérito de los policías así como tener la documentación necesaria para tales efectos; en el mismo rubro, para saber si las corporaciones están equipadas con Unidad de Policía Procesal, Cibernética y de Operaciones Especiales con capacitación especializada y equipamiento necesario para el desempeño de sus funciones; y, por último, que los elementos operen conforme a los seis protocolos mínimos expedidos por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, tales como 1. Primer Respondiente; 2. Cadena de Custodia; 3. Uso Legítimo de la Fuerza; 4. Violencia de Género; 5. Atención a Víctimas y Grupos Vulnerables; 7. Prevención y Reacción, para lo cual se requiere verificar que se encuentran efectivamente capacitados en ellos.

El segundo modelo que nos interesa fue aprobado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, en su Cuadragésima Quinta Sesión Ordinaria celebrada el día 8 de julio de 2019, mediante el “Acuerdo 03/XLIV/19. Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica”, el modelo busca el fortalecimiento de las policías municipales y estatales mediante la instrumentación y evaluación de una serie de indicadores, así como la articulación efectiva con la Guardia Nacional, con el fin de prevenir el delito, disminuir la incidencia delictiva, mejorar la percepción de la seguridad e incrementar la confianza de las instituciones de seguridad, derivado de la baja percepción de la ciudadanía hacia las instituciones de seguridad pública reflejada en la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU 2020).³ Originalmente fue denominado como Modelo Homologado de Justicia Cívica, Buen Gobierno y Cultura de la Legalidad para los Municipios del Estado de México, con cinco componentes: 1. Atención y solución de conflictos y faltas; 2. Organización y funcionamiento institucional; 3. Perfiles y desarrollo profesional; 4. Organización de la Justicia Cívica y 5. Monitoreo, evaluación y difusión. El nuevo modelo comprende los siguientes componentes: a) El sistema de Medición y Evaluación por Resultados tanto para policías municipales como estatales; b) Las herramientas financieras para darle viabilidad, c) La estructura organizacional y el papel de la participación ciudadana que permita una implementación y operación eficaz y d) Los elementos legales y normativos que se requieren para su operación, de manera específica el Modelo en el rubro de Trabajo con la Comunidad, indica:

“El trabajo de proximidad tiene como su expresión más básica la reunión vecinal. Cada Jefe de Sector (o su equivalente) debe privilegiar el contacto

³ Cuyos últimos resultados a enero de 2021 fueron publicados por el INEGI y pueden ser consultados en la siguiente dirección electrónica: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ensu/doc/ensu2020_diciembre_presentacion_ejecutiva.pdf. De igual forma, se recomienda verificar los resultados de la “Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) diciembre 10 de 2020. Principales Resultados Estado de México” en la siguiente dirección electrónica: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2020/doc/envipe2020_mex.pdf. Mediante este modelo se pretende incentivar la participación ciudadana en los procesos de evaluación de las instancias de seguridad.

(formal o informal) con los habitantes de la zona, y mantener reuniones periódicas con ellos. Esto no solo abona a la confianza y a la mejor percepción del desempeño de la Policía Municipal, sino que además se convierte en un insumo vital de inteligencia social de lo que ocurre en la zona. Un componente adicional del trabajo con la comunidad es la transformación del policía en un facilitador de la convivencia social. En este sentido, el policía debe convertirse en un agente proactivo que identifica tanto los conflictos potenciales como los reales, y facilita la generación de acuerdos entre las partes, mismos que deberán ser sancionados por el Juez Cívico (con ello, la Policía evita ser juez y parte). Adicionalmente, en última instancia el policía cuenta también con la herramienta del uso de la fuerza para restablecer el orden en caso de que se agoten las instancias de diálogo y/o las partes incurran en algún acto de desorden o violencia.” (2019, pp. 70-71).

Este Modelo tuvo plena vigencia a través de los Acuerdos del Consejo Nacional de Seguridad Pública, publicados en el DOF el 30 de diciembre de 2019 y sus anexos publicados el 26 de enero de 2021. Existe un componente muy importante que a la fecha no se ha concretado: la aprobación (por parte del Congreso de la Unión) de la Ley General de Justicia Cívica e Itinerante, cuyo proyecto de iniciativa fue presentado por el anterior presidente de la República el día 5 de diciembre de 2017, sin que a la fecha se haya realizado la promulgación y publicación respectiva en el DOF.

MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Existen una gran cantidad de mecanismos de participación ciudadana, tales como el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular, la consulta popular, las acciones colectivas, las juntas restaurativas y todas están reconocidas por nuestra Constitución y reguladas por diversos ordenamientos, pero sin la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones y en forma particular en la articulación y puesta en práctica de políticas públicas en materia de seguridad pública son letra muerta. Adicionalmente se han establecido una serie de medios alternativos de solución de conflictos o controversias (MASC), en los cuales juegan un papel importante tanto los ciudadanos como la colectividad y el Estado (Federación, entidades federativas y municipios); pero de igual forma dichos mecanismos, regulados por diversos ordenamientos, como la Ley de Mediación, Conciliación y Promoción de la Paz, carecerían de eficacia si no contaran con los resultados esperados por los ciudadanos o la ciudadanía al no satisfacer sus justas pretensiones, entre estos tenemos a la negociación, la conciliación y el arbitraje. El Poder Judicial del Estado de México, a través de sus veinte Centros Regionales de Mediación, Conciliación y Justicia Restaurativa, ha fomentado el uso de estos mecanismos en lugar de procesos lentos, tardados e injustos la mayoría de las veces para las partes e inclusive en tiempos de pandemia se ha privilegiado otorgar sus servicios de manera gratuita a la población poniendo a su disposición el Centro Virtual de Mediación.

A nivel nacional, la participación de la sociedad civil en temas de seguridad pública se realiza a través del Consejo Nacional de Seguridad Pública. Al respecto, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en su artículo 12 último párrafo, señala: “El Consejo podrá invitar, por la naturaleza de los asuntos a tratar, a las personas, instituciones y representantes de la sociedad civil que puedan exponer conocimientos y experiencias para el cumplimiento de los objetivos de la seguridad pública”. Esta Ley también regula la participación de la sociedad civil, en los Consejos Locales e Instancias Regionales de Coordinación, al disponer en su artículo 34 segundo párrafo lo siguiente:

“En los Consejos Locales de cada Estado participarán los municipios en los términos de la legislación de cada entidad federativa. En el caso de la Ciudad de México participarán las personas titulares de las alcaldías, de conformidad con la legislación aplicable. Estos Consejos invitarán a cada sesión al menos a dos representantes de la sociedad civil o de la comunidad, de conformidad con los temas a tratar. Su participación será de carácter honorífico.”

Por su parte, el artículo 128 de la Ley, al establecer el mecanismo de Participación de la Comunidad, dispone: El Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana establecerá mecanismos eficaces para que la sociedad participe en el seguimiento, evaluación y supervisión del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en los términos de la ley y demás ordenamientos aplicables. Dicha participación se realizará en coadyuvancia y corresponsabilidad con las autoridades, a través de: I. La comunidad, tenga o no estructura organizativa, y II. La sociedad civil organizada. Ahora bien, ¿De qué manera se realiza la participación de la sociedad civil en temas de seguridad pública? Sobre el particular, el artículo 131 de la Ley señala:

“Para mejorar el servicio de Seguridad Pública, las instancias de coordinación que prevé la Ley promoverán la participación de la comunidad a través de las siguientes acciones: I. Participar en la evaluación de las políticas y de las instituciones de seguridad pública. II. Opinar sobre políticas en materia de Seguridad Pública; III. Sugerir medidas específicas y acciones concretas para esta función; IV. Realizar labores de seguimiento; V. Proponer reconocimientos por méritos o estímulos para los Integrantes de las Instituciones; VI. Realizar denuncias o quejas sobre irregularidades, y VII. Auxiliar a las autoridades competentes en el ejercicio de sus tareas y participar en las actividades que no sean confidenciales o pongan en riesgo el buen desempeño en la función de Seguridad Pública.”

Aquí sería conveniente conocer los resultados de la participación de los representantes de la sociedad civil, para evaluar el impacto que han tenido en las políticas públicas correspondientes. Para coordinar la participación ciudadana, el Estado de México cuenta con el Centro de Prevención del Delito, a quien le corresponde, en términos del artículo 83 fracciones XIV y XV de la Ley de Seguridad del Estado de México, organizar con la participación de la sociedad civil, el sector educativo, sindicatos de trabajadores y asociaciones empresariales, entre otros, campañas permanentes de prevención del delito, particularmente para evitar la violencia intrafamiliar, los

actos de abuso sexual en escuelas y centros de trabajo, y el consumo de drogas; así como coordinarse con el Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana con el fin de implementar los mecanismos eficaces para lograr la participación de la sociedad civil en el seguimiento, evaluación y supervisión de las acciones del Sistema Estatal.

El Estado de México, además, cuenta con un Consejo Ciudadano integrado por 19 consejeras y consejeros ciudadanos, representantes de la sociedad civil organizada, organismos empresariales, instituciones académicas, colegios y asociaciones de profesionistas, así como de los medios de comunicación. Entre sus atribuciones se encuentran las de conocer y opinar sobre el impacto de las políticas, programas y aplicación de recursos en materia de seguridad pública; proponer políticas, programas, estrategias y acciones vinculadas con la prevención, investigación y combate al delito, y, en general, a lo relacionado con la seguridad pública en el Estado, Regiones y Municipios; informar periódicamente a la sociedad sobre las acciones del Consejo Ciudadano e implementar políticas de comunicación social, de igual forma, como ocurre con el Consejo Nacional de Seguridad Pública, sería conveniente conocer los resultados de la participación de los representantes de la sociedad civil. Dos de esos consejeros ciudadanos forman parte del Consejo Estatal de Seguridad Pública, y una de sus atribuciones es promover el establecimiento de unidades de consulta y participación ciudadana en las Instituciones de Seguridad Pública; por su parte, en los 20 Consejos Intermunicipales de Seguridad Pública en los que se ha dividido el Estado de México, donde participan los 125 municipios, asiste un Consejero Ciudadano, con la atribución de: evaluar las políticas y acciones de seguridad pública en el ámbito de su competencia; promover la implementación de políticas públicas y programas en materia de atención y protección a víctimas del delito; cabe precisar que estos Consejos están regulados en el Acuerdo del Consejo Estatal de Seguridad Pública por el que se expiden los Lineamientos de Organización y Funcionamiento de los Consejos Intermunicipales y Municipales de Seguridad Pública Gaceta del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México, 2018).

Como hemos analizado a nivel nacional, estatal e intermunicipal, se cuenta con los mecanismos de participación ciudadana para que la sociedad participe de manera activa al evaluar las políticas públicas, programas y acciones en seguridad pública, pero son insuficientes para garantizar que, efectivamente con la participación de estos representantes, se logren resultados en los temas que hasta aquí han sido tratados y se rinda cuenta efectiva de los mismos, lo que hace necesario revisar los ordenamientos que los regulan y establecer obligaciones específicas para que de manera semestral o anual informen oportunamente a sus representados sobre los resultados de la evaluación, ajenas a las evaluaciones que las dependencias y organismos tengan que realizar en cumplimiento de los diversos ordenamientos. Sirva como ejemplo señalar que las instituciones públicas son evaluadas a través del Modelo Óptimo de la Función Policial y ahora con nuevos indicadores a través del Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica. Los resultados de la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU) 2020 y de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2020 que sirvieron a las autoridades para conocer la percepción de la seguridad en la población de 18 años y más en zonas urba-

nas, resultando que el 68.1 de la población considera que, en términos de delincuencia, vivir en su ciudad es inseguro en 3 rubros específicos: en los cajeros automáticos, en el transporte público y en los bancos; entre las incivildades más comunes se presentan: el consumo de alcohol en las calles, venta o consumo de drogas, robos o asaltos, vandalismo, disparos frecuentes con armas, tomas irregulares de luz, robo o venta ilegal de gasolina o diésel e inclusive el cambio de hábitos por parte de las personas; estos datos sin duda serán utilizados por las instituciones de seguridad pública para replantear las estrategias para la prevención del delito, así como para conocer qué zonas urbanas deben tener una atención prioritaria para disminuir su incidencia. En estos aspectos, la participación de la ciudadanía tendrá un papel importante, ya sea en los Consejos Nacional, Estatal, Ciudadano o Intermunicipal, en la presentación de propuestas, pues a final de cuentas a quien afecta la delincuencia es a la colectividad.

La seguridad pública en el Estado de México requiere hoy más que nunca de la participación de la ciudadanía en el diseño y elaboración de sus políticas públicas, de manera particular, en las de prevención de delito, no sólo para evaluarlas y comprobar su efectividad, sino para ser parte de ellas. En tal sentido, es necesario que se involucre la ciudadanía con los elementos de las instituciones de seguridad pública, para recuperar esa confianza ciudadana que se ha perdido, volviendo indispensable una policía más empática, comprometida, vigilante y cercana a sus ciudadanos, solo de esa manera se podrá reconstruir el tejido social.

REFLEXIONES FINALES

Primera. La seguridad pública es un tema que requiere la participación del Estado a través de la Federación, entidades federativas y municipios de manera conjunta con la ciudadanía para cumplir con sus fines, que 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, la cual está encomendada a las Instituciones de Seguridad Pública.

Segunda. La Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, atiende el tema de seguridad pública, para lo cual cuenta con una organización administrativa que le permite hacer frente a la prevención del delito y el combate a la delincuencia.

Tercera. La Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública establece los mecanismos para la atención de los temas de seguridad pública y se apoya, entre otros, en el Consejo Nacional de Seguridad Pública, quien a través de diversos acuerdos establece las políticas públicas, planes, programas, modelos, lineamientos y circulares para que de manera coordinada con las 32 entidades federativas y la ciudadanía, se evalúen sus resultados, tales como el Sistema de Justicia Penal, los Modelos Homologados, los Protocolos de Actuación de las Instituciones Policiales, el Programa Rector de Profesionalización y el Informe Policial Homologado.

Cuarta. El Consejo Nacional de Seguridad Pública ha implementado diversos modelos homologados para ser aplicados por las corporaciones policiales, tales como el Modelo Óptimo de la Función Policial (MOFP) y el Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica (MNPJC), mediante los cuales se permite evaluar a las instituciones de seguridad pública de las 32 entidades federativas del país y sus resultados permiten la toma de decisiones para la expedición de políticas públicas, así como planes y programas en los que participa la ciudadanía.

Quinta. Los mecanismos de participación ciudadana tales como el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular, la consulta popular, las acciones colectivas, las juntas restaurativas, se encuentran reconocidas por nuestra Constitución y reguladas por diversos ordenamientos y constituyen alternativas para la solución de problemas sociales.

Sexta. Los resultados de la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU) 2020 y de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2020 servirán a las instituciones de seguridad pública del país para la toma de decisiones y para perfeccionar las políticas públicas y los programas en materia de prevención del delito, lo que se verá reflejado en una mejor atención por parte de las instituciones de seguridad pública a la ciudadanía en el corto, mediano y largo plazo.

Séptima. Los Consejos Nacional, Estatal, Ciudadano e Intermunicipales de Seguridad Pública, deben incentivar la participación de la ciudadanía, así como realizar un ejercicio de rendición de cuentas a sus representados de manera semestral o anual, para evaluar los resultados de su gestión.

REFERENCIAS

1. Diario Oficial de la Federación (11 de mayo de 2020). Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria, publicado por la Secretaría de la Defensa Nacional. Recuperado de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593105&fecha=11/05/2020 Fecha de consulta 18 de enero de 2021.
2. Diario Oficial de la Federación (12 de julio de 2019). Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. Recuperado de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565598&fecha=12/07/2019 Fecha de consulta el 18 de enero de 2021.
3. Diario Oficial de la Federación (16 de mayo de 2019). Decreto por el que se aprueba la Estrategia Nacional de Seguridad Pública del Gobierno de la República. Recuperado de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5560463&fecha=16/05/2019 Fecha de consulta el 18 de enero de 2021.

4. Diario Oficial de la Federación (19 de enero de 2021). Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. Recuperado de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5558990&fecha=30/04/2019 Fecha de consulta el 30 de abril de 2019.
5. Diario Oficial de la Federación (2 de julio de 2020). Decreto por el que se aprueba el Programa Sectorial de Seguridad Pública y Protección Ciudadana 2020-2024. Recuperado de https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5596028&fecha=02/07/2020 Fecha de consulta el 18 de enero de 2021.
6. Diario Oficial de la Federación (30 de noviembre de 2020). Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). Recuperado de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5581629&fecha=11/12/2019 Fecha de consulta el 19 de enero de 2021.
7. Diario Oficial de la Federación (4 de diciembre de 2020). Manual de Organización General de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5606770&fecha=04/12/2020 Fecha de consulta el 19 de enero de 2021.
8. Diario Oficial de la Federación (5 de febrero de 1917). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_110321.pdf Fecha de consulta el 18 de enero de 2021.
9. Diario Oficial de la Federación (5 de marzo de 2014). Código Nacional de Procedimientos Penales. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CNP-P_190221.pdf Fecha de consulta el 18 de enero de 2021.
10. Gaceta del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México (11 de diciembre de 2020). Programa Estatal para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia en el Estado de México. Recuperado de <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2020/dic111.pdf> Fecha de consulta el 19 de enero de 2021.
11. Gaceta del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México (26 de mayo de 2018). Acuerdo del Consejo Estatal de Seguridad Pública por el que se expiden los Lineamientos de Organización y Funcionamiento de los Consejos Intermunicipales y Municipales de Seguridad Pública. Recuperado de <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2018/may161.pdf> Fecha de consulta 18 de enero de 2021
12. Gaceta del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México (28 de diciembre de 2020). Acuerdo del Fiscal General de Justicia y del Secretario de Seguridad, por el que se autoriza y da a conocer el Protocolo de Uso de la Fuerza del Estado de México. Recuperado de <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2020/dic181.pdf> Fecha de consulta el 18 de enero de 2021.

13. González Fernández, José A. (2002). "La Seguridad Pública en México" en: Peñaloza, Pedro José y Garza Salinas Mario A. (coords.) *Los desafíos de la seguridad pública en México, México*, Procuraduría General de la República, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Serie Doctrina Jurídica, núm., 120, pp. 125-135) Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/419/12.pdf> Fecha de consulta el 19 de enero de 2021.

14. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (10 de diciembre del 2020). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) Principales Resultados Estado de México. Recuperado de https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2020/doc/envipe2020_mex.pdf Fecha de consulta el 19 de enero de 2021.

15. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (enero 2021). Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU), Cuarto Trimestre, enero 2021. Recuperado de https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ensu/doc/ensu2020_diciembre_presentacion_ejecutiva.pdf Fecha de consulta el 19 de enero de 2021.

16. Ley de la Guardia Nacional (LGN) (27 de mayo de 2019). Diario Oficial de la Federación. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGN_270519.pdf Fecha de consulta el 19 de enero de 2021.

17. Ley de la Policía Federal (LPF) (1 de junio de 2009). Diario Oficial de la Federación. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LPF.pdf> Fecha de consulta el 19 de enero de 2021.

18. Ley de Planeación (LP) (5 de enero de 1983). Diario Oficial de la Federación. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59_160218.pdf Fecha de consulta el 19 de enero de 2021.

19. Ley de Seguridad del Estado de México (19 de octubre del 2011). Gaceta del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México. Recuperado de <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2020/dic111.pdf> Fecha de consulta el 19 de enero de 2021.

20. Ley de Seguridad Interior (LSI) (21 de diciembre de 2017). Declaración de Invalidez Total por sentencia de la SCJN. Diario Oficial de la Federación. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSInt_300519.pdf Fecha de consulta el 19 de enero de 2021.

21. Ley de Seguridad Nacional (LSN) (31 de enero de 2005). Diario Oficial de la Federación. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac_181220.pdf Fecha de consulta el 19 de enero de 2021.

22. Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP) (2 de enero de 2009). Diario Oficial de la Federación. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP_270519.pdf Fecha de consulta el 19 de enero de 2021.

23. Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (LGPSVD) (24 de enero de 2012). Diario Oficial de la Federación. Recuperado de https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/558c2c24-0b12-4676-ad90-8ab78086b184/ley_general_preven_soc_violencia.pdf Fecha de consulta el 19 de enero de 2021.
24. Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal (LNMA SCMP) (29 de diciembre de 2014). Diario Oficial de la Federación. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LNMA SCMP_291214.pdf Fecha de consulta el 19 de enero de 2021.
25. Ley Nacional del Registro de Detenciones (LNRD) (27 de mayo de 2019). Diario Oficial de la Federación. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LNRD_270519.pdf Fecha de consulta el 19 de enero de 2021.
26. Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza (LNSUF) (27 de mayo de 2019). Diario Oficial de la Federación. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LNUF_270519.pdf Fecha de consulta el 19 de enero de 2021.
27. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), (29 de diciembre de 1976). Diario Oficial de la Federación. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153_110121.pdf Fecha de consulta el 19 de enero de 2021.
28. Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República (LOFGR) (14 de diciembre de 2018). Diario Oficial de la Federación. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOFGR_130420.pdf Fecha de consulta el 19 de enero de 2021.
29. Montes de Oca, Alfredo, et. al. (2016). “Factores de Apoyo para la Seguridad Pública en México”, *Prospectiva Jurídica*, México, UAEM, año 7, número 13, pp. 85-102. Recuperado de <https://prospectivajuridica.uaemex.mx/article/view/4407/2943> Fecha de consulta el 19 de enero de 2021.
30. Ramos García, José M. (2005) “Seguridad Ciudadana y la Seguridad Nacional en México: hacia un marco conceptual”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, México, Vol. 47, No. 194, pp. 34-52. Recuperado de <http://www.scielo.org.mx/pdf/rmcps/v47n194/0185-1918-rmcps-47-194-33.pdf> Fecha de consulta el 19 de enero de 2021.
31. Romero Apis, José Elías, (2002). “La Seguridad Pública en México” en: Peñaloza, Pedro José y Garza Salinas Mario A. (coords.) *Los desafíos de la seguridad pública en México*, México, Procuraduría General de la República, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Serie Doctrina Jurídica, núm., 120, pp. 275-285. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/419/12.pdf> Fecha de consulta el 19 de enero de 2021.
32. S. A. (2021) Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica, Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Recuperado de <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/476505/MNP.pdf> Fecha de consulta el 2 de enero de 2021.

33. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (17 de julio del 2020). Acuerdos de Sesiones Ordinarias y Extraordinarias del Consejo Nacional de Seguridad Pública, Normateca del SESNSP, Disponible en <https://www.gob.mx/sesnsp/documentos/acuerdos-normateca-del-sesnsp?state=published> Fecha de consulta el 18 de enero de 2021.
34. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (10 de marzo de 2020) Modelo Óptimo de la Función Policial, Diagnóstico Nacional sobre las Policías Preventivas de las Entidades Federativas, Recuperado de http://secretariadoejecutivo.gob.mx/doc/MOFP_31_diciembre_2019.pdf Fecha de consulta el 19 de enero de 2021.
35. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (s. f.) Modelo Óptimo de la Función Policial, Diagnóstico Nacional sobre las Policías Preventivas de las Entidades Federativas, corte al 30 de septiembre de 2020. Recuperado de <http://sesnsp.com/mofp/> Fecha de consulta el 18 de enero de 2021.
36. Valencia Ramírez, Verónica G. (2002). *La Seguridad Pública como un derecho humano*, CODHEM-LIV Legislatura del Estado de México, 5to Certamen de Ensayo sobre Derechos Humanos México, Recuperado de <https://www.codhem.org.mx/LocalUser/codhem.org/difus/ensayo/5En.pdf> Fecha de consulta el 18 de enero de 2021.

Mexican federalism between ideology and facticity

Federalismo mexicano entre ideología y facticidad



Esta obra está bajo licencia Creative Commons
Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0
International (CC BY-NC-SA 4.0)

JORGE CHAIRES ZARAGOZA¹

 *Ius Comitiālis* / Año 4, Número 7 / enero - junio 2021 / pp. 242-264 / ISSN: 2594-1356
Recepción: 3 de noviembre del 2020 / Aceptación: 13 de marzo de 2021

Abstract: From a review of the historical and legal state of the art, this paper analyzes the way in which Mexican constitutionalism has approached the issue of federalism. It is found that despite the fact that most studies on federalism are impregnated with ideological elements that call for greater decentralization, some authors, from a rather factual viewpoint, consider that in some specific issues the unification and homologation of laws and institutions is necessary. However, these positions are stuck in a positivist vision of the nation-state, which does not correspond to the current reality of the Mexican State, where we are witnessing the emergence of regionalist sentiments that are demanding historical vindications that make possible a new relationship with the federal government based on regional pacts.

Key words: Federalism, centralism, ideology, sovereignty, decentralization.

Resumen: Desde una revisión del estado de la cuestión histórica y jurídica, el presente trabajo analiza la forma en que el constitucionalismo mexicano ha abordado el tema del federalismo. Se constata que, a pesar de que la mayoría de los estudios sobre el federalismo están impregnados de elementos ideológicos que piden una mayor descentralización, algunos autores, desde una visión más bien fáctica, consideran que en algunos temas concretos es necesaria la unificación y homologación de leyes, e instituciones. Sin embargo, estas posturas se estancaron en una visión positivista del Estado-nación, que no corresponde con la realidad actual del Estado mexicano, en donde estamos siendo testigos del surgimiento de sentimientos regionalistas que exigen reivindicaciones históricas que posibiliten una nueva relación con el gobierno federal a partir de pactos regionales.

Palabras clave: Federalismo, centralismo, ideología, soberanía, descentralización.

 <https://orcid.org/0000-0002-5678-361X>. / Correo electrónico: jchairesz@hotmail.com

¹ Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, División de Estudios Jurídicos, Departamento de Derecho Social, Universidad de Guadalajara, Jalisco, México.

I. INTRODUCTION

Federalism is one of the better studied subjects of Mexican constitutionalism, but, paradoxically, it doesn't spark greater debate amongst jurists due to the strong ideological weight surrounding it. Practically every possible solution is directed to the strengthening of the states and municipalities powers with very few nuances. It is agreed that the strengthening must start from a coordination and cooperation that seeks, at the same time, the unity of the Mexican State.

With a more pragmatic vision, legislators have tried to find a way so that the rules of competition respect, on the one hand, the constitutional principle of the federal system, and, on the other hand, the weaknesses and asymmetries of the local governments, for this reason, in recent years institutions, systems and national laws that influence the three levels of government have been created, this is what we call national or symmetric federalism (Sistema Nacional Electoral, Sistema Penal Acusatorio, Sistema Nacional de Seguridad Pública Código Nacional de Procedimientos Penales, Guardia Nacional, Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, Ley Nacional de Extinción de Dominio, etc.). Regardless, the performance of these systems has been limited by the ideological barriers of federalism, which mandates the states to be free and sovereign and the municipalities to be autonomous, but also by the historical reality of the states, which has proven them unable to be self-governed.

Within the causality analysis there is practically an accord that attributes the failure of federalism to centralism, practice that gets blamed for treating the states and municipalities in a paternalistic way, meddling with their electoral-political and budgetary fields. As a result, the logical and apparent answer is to strengthen the competencies of the states and municipalities, when in reality the problem is much more complex, since a large number of national and local interests are being affected.

While academia debates the level of decentralization required to make the federal system effective, reality surpasses it, since federalism has always depended on the political changes, molding at the whim of the political class not only on a national level, but on a local level as well. Its fragility not only relates to the centralist claims of the president in office of the Republic or to a bad design of the competence distribution, but also, to the absence of local self-governed governments, which does not allow them to stand up to the inevitable threats of the central power.

In view of the claims that the problem with federalism in Mexico is centralism, draws attention that some authors have approached it from a factual reality as a necessary evil. Some have expressed their support for the unification or homologation of the system of competences, others, as a national unity measure, some others as a necessity for the pacification of the country in order to achieve economical and social development. There are some that have even asked: why not be a centralist

country? However, this positioning parts from a positivist vision of the Nation-state that preaches for the unity of the State. There are no studies that address federalism from the Nation-state crisis point of view, where regional sentiments are demanding for historic vindication, in a new relationship with central governments.

The offered solutions to the federalism problem historically have departed from a dichotomy: either federalism is taken seriously, without taking in consideration its factual consequences or, the reality of the country gets taken seriously without taking in consideration any theoretical parameters. On the one hand, to only consider the theoretical principles of the 40th constitutional article in the sense that the states must be free and sovereign and the municipalities autonomous, and, on the other, ponder the reality in which states and municipalities live, which has led to some experts in Mexican constitutionalism to justify centralization or unification to some degree, and the risks this represents. No other form of competences distribution has been presented so that federalism gets shielded from the personal ways of understanding it or that opens perspectives to, for example, the emergence of regionalisms and differentiated pacts. It is within this context that this paper gets relevant, as there is no single truth or single correct solution, but rather a list of problems that must be pondered upon.

From a deductive, legal-analytic and historic methodological analysis, the general objective of this paper is to review the state of the matter of the way in which Mexican constitutionalism has approached the federalism-centralism connection since the 1917 Constitution, this will allow us to recognize the reasons for which some of the specialist have justified some kind of centralization of competences and disprove the idea that within Mexican constitutionalism there is a consensus towards a new dual federalism, characterized for a greater decentralization and the strengthening of the sovereignty and autonomy of states and municipalities. Starting from this review of the state of the art, we take as a particular objective to determine if the theoretical and factual studies about federalism start off from a positivist logic of the Nation-state or, conversely, if they start off from the Nation-state crisis perspective. The analysis starts off from the following methodological statements: The historic centralism of the Mexican political system is the only one to blame for the failure of federalism? what is the responsibility of the states? is decentralization the answer? is there a way, other than dual federalism or coordination federalism, to improve the competence distribution system in Mexico? It is hypothesized that most of the federalism studies are impregnated with ideological elements and that this has shaped the debate about new ways of competence distribution. While there is a sector of doctrine that, parting from a rather pragmatic vision, deems necessary the unification and homologation of laws, institutions, criteria or procedures, it also starts off from a positivist view of the Nation-state that dominated in the XIX and XX centuries, but that does not correspond with the current reality of modern States.

The purpose of this paper is to contribute to the consideration of a better competence scheme not with the ideological veil that surrounds it, but through a new reality of the Mexican State that does not correspond with the nineteenth-century concept of the Nation-state. To put it as Luis Aguilar Villanueva (1995): “No hay nada

más peligroso para la estabilidad y buena marcha de la República que dar sin más por buenas y verdaderas las corrientes de opinión y los estados de ánimo colectivo que en determinado momento social afloren, arraigan y sean dominantes” (p. 99). This paper is divided into four sections that follow a historical-analytical methodological line. The first section shows how the federalism, elevated to an unreformable, immutable ideological principle within the 1917 Constitution, yielded before the reality of a postrevolutionary political system. The second section analyzes the outcome had in Mexican constitutionalism by the decentralizing proposal that came from the international doctrine, that was conceived parting from a general theory as the answer to the serious dictatorial problems in Latin-American governments. The third section, analyzes and confronts the postures of both classical and recent authors who have addressed the federalism problem, some that keep advocating an ideologized decentralization and others that justify centralists or unifying measures at some point in time and in certain competencies, despite having a consensus in Mexican constitutionalism that recognizes that the problem with federalism in the country, historically, has been the excessive centralization of Mexican politics. In the last section of this paper, we reflect on the fragility of democracy and federalism in Mexico, which reminds us that they are both designed on a mold easily malleable by the political class.

II. FEDERAL PRINCIPLES OF THE 1917 CONSTITUTION FACING POSTREVOLUTIONARY REALITY

Mexican federalism is grounded on the principle that the states are free and sovereign in everything concerning their inner regime. This principle has been taken to the extreme by Mexican constitutionalism by following the example not of North American federalism, but of the Articles of Confederation (Hamilton, 1994), whose second article states that every state would preserve its “sovereignty, freedom and independence”, but in his Constitution there is no word about the states being free and sovereign, let alone independent.² The fathers of north American federalism understood perfectly that declaring the sovereignty of the states was a direct threat to the unity through federation. The idealization that the states of the republic must be free, and sovereign was adopted by Mexican constitutionalism as a fundamental principle (Carpizo, 2011; Canudas, 1994) that has limited the flexibility of federalism to fall into radical postures parting from literal close-minded interpretations: either one is completely free and sovereign or one is centralist.

In the 1917 Constitution the same principles as in the 1824 and 1857 constitutions are returned to, by proclaiming the states to be free and sovereign in everything concerning their inner regimen. Yet again, federalism presented the recognition of the

² The Mexican Constitution of 1824 does not expressly state that the states of the Republic must be free and sovereign, although in some articles there is an allusion to their Independence in accordance with the Acta constitutiva, which in article 6 states that “Sus partes integrantes son estados libres, soberanos e independientes, en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior, según se detalla esta acta y en la Constitución general”

local facing a centralist despotic government. Decentralization was announced to be an indispensable element for democratization in the country and to bring an end to the despotic regime of Porfirio Díaz, which evoked the colony and Santa Anna's dictatorship. In that sense, federalism came to be, more than just a simple competence pact, it came to be a liberal ideology brought to life in the constitutional text as a principle. José Isidro Saucedo (2018), in his work "El federalismo y el centralismo como ideologías constructoras del Estado mexicano", has evidenced the ideological weight of the Mexican constituent, to the point that he suggests that the ideological parties have been the engine of both progress and regression and eventual standstill of the political system in our country.

It should be noted that facing the federalist and decentralizing claims of the revolutionaries there was a clear understanding of the situation each of the states was in. One of the very first actions Venustiano Carranza as "primer jefe" of the constituent army was issuing the Ley del Municipio Libre on December 25, 1914, where, additional to suppressing political leaderships and decree municipal freedom, he also limited the term of governors to six years with the inability to be reelected. That is to say, Carranza was aware of the anarchy that existed within the states, and which came to be with the permission and complicity of Porfirio Díaz. In some states the government instability was more than alarming, and in some others, local dictatorships had been created. In Jalisco, for example, five governors alternated among themselves for a total of 72 times, from 1883 to 1911, just under 30 years (Juan R. Zavala, 22 times; Luis C Curiel, 20; Miguel Ahumada, 13; Francisco Tolentino, 10, and Maximiliano Valdovinos, 7). In Tabasco Abraham Bandala Patiño held the position of governor for 16 times between 1887 and 1919. In Veracruz, Teodoro A. Dehesa Méndez lasted in office for 19 years (1892 a 1911), for five consecutive terms. In Nuevo León, Bernardo Reyes, akin to the porfirist regime, held the position five times between 1885 and 1909, for nearly 20 years.

Federalism in the 20th century was used by the state party as an ideological revolutionary flag, self-proclaiming itself as one of its heirs, meanwhile, academics saw it as one of the fundamental unchangeable principles of the Constitution (Carpizo, 2011; Canudas, 1994): "son la idea rectora y las bases del orden jurídico, son los que lo marcan y circunscriben, son su propio cimiento y esencia, son las columnas jurídico-políticas que lo singularizan y sustentan todas las otras normas constitucionales y legales" (Carpizo, 2011, p. 13). Municipal autonomy was presented as the alternative to the centralism lived under Porfirio Díaz, however, 1917's constituent expectations were far too high. Congressman Heriberto Jara (1917), in his intervention in the constituent debates, highlighted the supposed benefits of the free municipality, which seemed more a surreal yearning, with no prior evidence to support it:

Cuando sepa un Municipio convecino de otro que en éste se está desarrollado una magnífica acción en pro de la educación pública, esto servirá de aguijón, de estímulo para que el otro Municipio procure hacer lo mismo, para que procuren los habitantes tener en su población suficiente número de escuelas y tener profesores bien pagados, para que la acción escolar sea efectiva y eficaz. (Jara, 1917)

Federalism was soon shaped to exercise a practically omnipresent control all over the country, within a peculiar system that Sartori (2001, p. 221) described as a deviation from the presidential system, “un presidencialismo autoritario sostenido por un sistema de partido hegemónico”. As is well known, 20th century presidential system implemented a control and subordination system all over the country, held up by an institutional and corporate apparatus outside of the constitution. Through the so-called metaconstitutional powers of the federal executive a process of defederalization began (Fernández, p. 8). Although the constitutional literature usually attributes Mexican federalism ills to presidentialism, there is a causal source that is little explored by jurists: regional leadership and the absence of truly self-governing local ambits, which made it impossible to think in real democratic lawful states that served as counterweight to the executive federal power. The reflections came from a historiographical and sociological perspective, among which the classic work of Pablo Gonzalez Casanova stands out (1998, p. 46), *La democracia en México*:

“Los caudillos, con sus huestes armadas más o menos obedientes y leales al jefe revolucionario, y los caciques de los pueblos y regiones, supérstites de la colonia y de la época prehispánica, que en persona eran los mismos del porfirismo, o habían sido sustituidos en las mismas funciones por los nuevos hombres de la revolución, dominaban todo el panorama nacional”.

While it is true that one of the singularities of the party state regime was to add to their ranks local leaders and chiefs, the reality is that, as Gonzalez Casanova put it, local governments enjoyed a very important autarchy, for everything depended on them: “la riqueza, los puestos, el honor de las familias, el futuro político [...]. Dueño y señor de todo el territorio y el destino de sus habitantes” (p. 47). According to the Mexican philologist, the central government used the army to subdue those “caudillos” who did not want to accept the new political rules and implement national norms to replace the personal norms of the local chiefs (p. 49). In line with this, Rogelio Hernández Rodríguez (2009, p. 195) argues that, despite the strong centralism exercised by the PRI regime, the local mandatories were far from being mere representatives or administrators of the states, since they enjoyed a wide autonomy, which translated into a practically absolute control of local institutions. The power of the governors was considerable, since they committed all kinds of arbitrary acts and outrages, and the federal executive only intervened when the stability of the state was at risk, due to the evident anarchy that threatened the institutions.

The federalization foreseen in the 1917 Constitution did not turn out to be in accordance with the wishes of the constituent but ended up being a simple illusion. The symbiosis between central government and local governments resulted in the peculiar federal system of governmental accompaniment and arrangements, while for the central government federalism represented an obstacle to impose its hegemony throughout the country, states and municipalities used the federal principles of free and sovereign states, as well as municipal autonomy, as a legal-political subterfuge to cover up corruption and impunity (Chaires, 2018). The debates within the academic circles of constitutional law were oriented to make effective the federal

principles of state sovereignty and municipal freedom, turning federalism into an end and not a means, so that the regime of distribution of competences ceased to be a subject of reflection from its facticity. It was argued that the problems of federalism responded to a derailment of the constitutional principles by the political class and not to the Constitution itself. The concentration of power by the federal executive was not an endemic problem, but a degradation of Mexican politics. Finally, the 1917 Constitution contemplated various mechanisms to counterbalance power, as well as the proclamation that Mexico was composed of free and sovereign states; failure to respect them was not attributable to the Constitution.

For Jorge Carpizo (1972), the problem resided in the so-called metaconstitutional powers of the federal executive and, among them, one of the most important was the budgetary subordination exercised by the central government over the states. Burgoa Orihuela (1996, p. 464) asserted that the form of federal State, described according to the doctrinal postulates enshrined in the Constitution, did not correspond to the reality of federalism in our country, because there was a predominance of the federal executive over the states and municipalities, who ended up appointing the governors. He argued that the governors acted as mere auxiliaries or collaborators of the president, “por no decir como servidores del mismo”. González Oropeza (1993), in his work “Sistemas federal y presidencial en México”, attributes the concentration of political power to the relationship of the President of the Republic with the political parties. He argues that the entire federal system was in danger the moment he was able to control the majority national party, and that although the congress and the judicial power were assigned important counterbalancing functions (political, economic and jurisdictional), the Federal Executive knew how to adapt its functions to exercise them in a discretionary manner.

The hegemony of the State party led the main opposition party, identified as conservative, to proclaim itself a defender of federalism and the free municipality, paradoxically adopting some of the liberal principles of Mexican constitutionalism. Finally, federalism has become the project of all political parties, so there are no dissenting voices in the political class at the risk of being labeled as conservatives or traitors.

III. THE IDEALIZATION OF DECENTRALIZATION

The weakening of the State party or the strengthening of opposition parties since the 80's and 90's encouraged the hope of advancing towards a “true” or “new” federalism, inspired by the decentralizing guidelines of studies coming from international organizations, such as the United Nations or the World Bank, with the purpose of strengthening democracy in the world. Political and administrative decentralization was taken as a solution to the dictatorial problems of Latin American countries, without considering the peculiarities and different local realities, particularly the situation of Mexico which, although it was far from being a democratic system, could not be compared to the military dictatorships of Latin America. This decentralizing wave

was welcomed by Mexican constitutionalism to vindicate the sovereignty and autonomy of the local level and, in this way, to think about the construction of this true or new federalism. However, no mention was ever made of the institutional capacities of local governments to assume these responsibilities. Once again, as happened with the constituent of 1917, it was thought that local governments could take charge of their internal regime, it was only necessary to let them exercise their attributions with full autonomy so that they could deploy all their capacities. Ortega Lomelín (1988), in his work *El nuevo federalismo y la descentralización*, concludes that the only possible solution to the centralizing tendency of the Mexican political system is for the states to enjoy full autonomy. In the same year, the work of Jacinto Faya (2014), *El federalismo mexicano. Régimen constitucional del sistema federal*, mentions that the expansion of attributions and the imbalance in favor of the federal government was being reversed, that there was a current within the government that wished to make a deep decentralization based on new competences for the benefit of the states and municipalities (pp. 9-11).

At the VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional held in 2002, general guidelines were established for a new federalism based on the decentralization of powers, but through coordination and collaboration mechanisms. The members of the Comisión de Estudio para la Reforma del Estado, conclusiones y propuestas, coordinated by Porfirio Muñoz Ledo in 2004, took the same position. Among the agreements and proposals was the need for a redistribution of attributions to local governments, through the construction of an authentic federalism that would vindicate the free and sovereign character of the federal entities. More recently, authors such as Enrique Rabell, Gabriela Nieto and Juan R. Jiménez (2013) in their work *Federalismo en México*, joined the proposals for a new federalism that would imply an effective devolution of attributions to the states. They conclude in their study that the entities and municipalities had limited themselves to being executors of national decisions, since the federation centered certain prerogatives such as the monopoly of legislation in some matters, the establishment of national plans and objectives, as well as the supervision and audition of many services.

It is necessary to briefly analyze decentralization from two perspectives: as an instrument of governance and as a limit to power. As regards the first aspect, it is well known that the local sphere has been seen as the natural space for solving the population's problems because it is the closest government body which, in theory, is the one that knows and understands better the needs of the population, as opposed to the decision-making process carried out from the metropolis. The municipalists emerged, who bet on the strengthening of the municipality as an antidote to historical centralism (Covarrubias 2004). It was believed that through the transfer of powers, democratic and self-governing local governments would be established, similar to the counties, "cabildos", cantons, provinces, "comarcas", departments or *länder* of other countries. However, it was not considered that the simple transfer of powers did not automatically generate responsible and effective governments, since many of them saw the great opportunity of not being accountable, in a misunderstood autonomy. "Autonomía sin responsabilidad", as Alejandro Nieto (2008) calls it, for whom irresponsible autonomy is the first cause of municipal disaster, "dado que autonomía sin responsa-

bilidad ni control es puro desgobierno" (p. 291).

The possibility of having democratic and self-governing local governments is not a thaumaturgical act, but rather a long process of cultural assimilation and respect for legality. For international doctrine, federalism cannot be understood without a set of strongly rooted civic and political values. This was the understanding of Tocqueville (1995), for whom the success of the American federal system lay in the fact that the people were accustomed to directing their affairs by themselves, because knowledge of politics had descended to the lowest strata of society. Similarly, Michael Burgess (2006) believes that the only way to understand American federalism is through its political experience, an actual practice of local colonial self-government over many years, which helped shape a distinct federal political culture. The United States, according to Burgess, was built based on the sovereignty of the people, but from the bottom and spiraling upward from the individual in local and municipal communities to build the federal government. In Mexico, the exact opposite happened to American federalism. Here it was intended to be built from above, from the center, since the inhabitants of the provinces were not prepared to assume the great responsibility of taking command of their government. Having been relegated from high positions during the colony, they never participated in the decision making of government affairs; in any case, the few Creoles Americans within the administration of the viceroyalty were limited to being simple executors of the decisions made from the Metropolis. José Carlos Chiaramonte (2016), attributes the failure of federalism in Latin American countries to the weakness of the provinces which, according to the Argentine historian, if we compare them with the North American states at the time of independence, most of them possessed less institutional solidity and less economic power.

It was not for nothing that Lucas Alamán was convinced that the fundamental cause of the problems of the newly born Republic resided in the great autonomy enjoyed by state officials since the Constitution of 1824, which he considered to be incompatible with the political stability and development of the country (Samponaro, 1981, p. 359). As is known, Fray Servando Teresa de Mier (2013) was of the same opinion, so he advocated a progressive transition towards federalism, due to the ignorance of most of the population who, according to him, did not have the slightest idea of what federalism was. Even Simón Bolívar (1815) was very skeptical about the adoption of the federal system in the countries recently emancipated from the Spanish crown. For the Liberator, the excessive powers of the provincial governments in Nueva Granada and the lack of centralization had led to the catastrophic situation in which the newly independent country found itself. He considered that the North American democratic and federal model did not suit "a nuestro carácter, costumbres y luces actuales" (p. 22), since it had been the result of "virtudes y talentos políticos muy superiores a los nuestros" (p. 25).

It is noteworthy that the vast majority of specialists, despite recognizing the great differences that exist between the United States and Mexico with respect to the formation of federalism, do not attribute any responsibility to local governments for its failure. Luis Medina (2016) recognizes that federalism in the United States and Me-

xico followed very different paths: while there it was essentially an agreement of the thirteen colonies, which had come of age with their own developed economic systems, in Mexico an imperial system operated with delegates who centralized decision making in the Metropolis. However, it does not assume the weakness of local governments as a source of causality for the failure of Mexican federalism. He does not admit that the sovereignty and autonomy of states and municipalities are generators of the problems of abuse of power and corruption at the local level. Luis Medina (2016) refuses to correlate that federalism produces thieving governors and “caciques”, “Es una mentira del tamaño de una catedral porque hay Estados unitarios en donde la corrupción es rampante, vease España y aunque usted no lo crea, también el Reino Unido”. Enrique Rabell, Gabriela Nieto and Juan R. Jiménez (2013, p. 117) take the same position, stating that the fear of granting greater freedom to the federal entities (under the pretext that this would lead to a situation like what happened with the autonomous or decentralized bodies that were reproached for their lack of transparency or expertise in the administration of their resources) is not a sufficient argument to continue under the same centralizing scheme. For the authors, the solution is to take precautions in the design of new public policies to reduce such chaos. The question arises as to who will design and implement such public policies, because the problem lies in the fact that two hundred years have passed, and local governments are still expected to do so.

We cannot lose sight of the fact that federalism, as a system of distribution of competences, must lead us to determine which is the suitable and capable instance to know certain attributions. The analogy can be made with two people who divide the work to deliver products in vehicles, only that one of them is a minor, does not know how to drive and, what is worse, grew up and never wanted to learn how to drive. This has led us to be unclear about who should oversee certain competencies, as their determination is influenced more by ideological issues and dogmatic principles and rules than by factual issues. Raúl Mejía Garza and Laura Patricia Rojas (2018), in their book *Federalismos(s). El rompecabezas actual*, besides evidencing the complexity of the federal system, suggest that the increase in normativity, particularly, of laws called general and that seek both the stewardship of the federation and to influence the local level, is due to the need for coordination, but also to an evident lack of efficiency.

As for the second aspect of decentralization, federalism, in addition to being a system of distribution of competencies, serves to establish limits to power; however, it should not only be aimed at limiting the interference of central power in the attributions of local governments, but at all three orders of government; that is, it not only operates in an ascending manner, but also in a descending one. One of the major concerns of North American federalists was precisely that local governments should not be subject to controls. For Hamilton (1994), this was the first and most visible defect of the confederation: “Los Estados Unidos, tal como están organizados, no tienen el poder de exigir la obediencia o castigar la desobediencia de sus mandatos, no por medio de multas, no de la suspensión o privación de privilegios, ni mediante ningún otro procedimiento constitucional” (p. 82).

The intervention of the central power in local jurisdiction has not only been

due to the absolutist ambitions of some of the presidents of the Republic, but, contrary to the opinion of the great majority of jurists, many of the invasions of the internal regime of the states have been motivated by the appropriation of power by local interest groups, which historically have imposed their will, as has been evidenced by important historians and some jurists.³ Authors such as Pablo González Casanova (1998), Josefina Zoraida Vázquez (1993), Guy P.C. Thomson (1995), Jaime Olveda (2014), Tena Ramírez (2001), Mauricio Merino (1997), Chiaramonte (2016), among others, have shown that, despite the centralization of the federal system, centrifugal forces linked to local and regional cacique loyalties persisted, who, through armed rebellions, reaffirmed their sovereignty, often forcing state and federal governments to give in to their pretensions in order to achieve their often illegitimate interests, in a permanent struggle between national caudillos and regional and local caciques (Thomson, 1995). Similarly, José Carlos Chiaramonte (2016) considers that the failures of Latin American federalism do not stem only from the interference of the central government, but also, and mainly, from the weakness of the provinces, which have not been able to lay the institutional foundations to confront local “caciquismo”.

If it is recognized that acts of impunity and corruption are also committed at the local level, and that the institutional solidity and political culture necessary to build democratic governments are lacking, this leads us to the following questions: how can the abuse of power in the states and municipalities be limited? and how can we have democratic and self-governing local governments? We have been told that each state of the Republic, within the scope of its freedom and sovereignty, should be responsible for establishing and making control mechanisms effective, in a utopian idea of legal positivism based on the self-limitation of power (Jellinek, 2000); or that the citizens should assume a proactive role as watchdogs of governmental activity, however, expectations are not very encouraging since the channels of participation are appropriated by the same local or national power groups, as well as the little or no culture of political participation: those that do exist have not had an effective impact. Particularly worrying, according to Luis F. Aguilar and María Bustelo (2010, p. 45 and 46), are the processes of citizen inclusion or exclusion, which facilitate the channels of communication and participation to government partners and supporters; even more, if we consider that Mexican society is involved in political affairs to a lesser extent compared to other countries, as recently evidenced by Fernando Nieto and Fernando Somuano (2020). They even assert that the little political participation of protest is subordinated to political parties “hasta el punto que puede afirmarse que la política disruptiva la impulsan los propios partidos cuando les conviene” (p. 53). But it is more discouraging if one considers, as demonstrated by authors such as José Santos Zavala and Francisco Porras (2012), that citizen participation and decentralization policies have not necessarily implied effective local governments, since they have failed to transform institutional capacity into more efficient organizational spaces,

³ In this regard, see the Works of Josefina Zoraida Vázquez, who has coordinated two excellent Works: “El establecimiento del federalismo en México (1821-1827)” and “Práctica y fracaso del primer federalismo mexicano 1824-1835”, in which several authors agree that the diverse regional interests became obvious throughout the territory and that the ideological and territorial rearrangements that arose after the emancipation showed the lack of unity and social cohesion for the consolidation of the Mexican State.

with better quality in their public spending. In this sense, it can be concluded that, if the freedom and sovereignty that our constitutional text prescribes as characteristics of federalism does not favor the existence of thieving governors and caciques, it has not prevented it either.

IV. CENTRALISM AS A NECESSARY EVIL

Although Mexican constitutionalism has pointed to centralism as the great culprit of the evils of the Mexican political system, some of them have seen it as an evil that finds its justification in certain competencies and in accordance with historical circumstances. In some cases, as a measure of unification and homologation (Raúl Carrancá and Trujillo, 1944; Alcalá-Zamora and Castillo, 1960; Carpizo, 1972), in others, as an instrument of national unity that implied the pacification of the country and its economic and social development (Burgoa, 1996; Gamas, 1975, Zorrilla, 1994; Armenta, 2010 and Serna de la Garza, 2003; Aguirre, 1997). The idea of unifying criminal legislation has been a recurring theme in criminal academia for many years now. Some of the most important jurists in our country, such as Raúl Carrancá y Trujillo, Alcalá-Zamora y Castillo or Jorge Carpizo, supported its unification, although from an orthodox point of view it is evident that it goes against the principles of federalism, as Sergio García Ramírez shows when he points out that it is not about federalization, but rather centralization (2020, p. 173). Raúl Carrancá y Trujillo wrote in 1941 a work entitled "La unificación de la legislación penal mexicana" and in 1960 Alcalá-Zamora y Castillo published "Unificación de códigos procesales mexicanos, tanto civiles como penales". The position of Jorge Carpizo (1972), who despite being an ardent critic of the centralism of the Mexican political system, was openly in favor of the unification of the penal codes. Carpizo considered that the subject had unfortunately become taboo and that any argument against it was impregnated with emotional content, so it would be very difficult to convince that the unification of the codes did not make our country any more or less federal. According to García Ramírez, important jurists such as Fernando Román Lugo, Luis Porte Petit Moreno, Celestino Porte Petit, Luis Fernández Doblado and Olga Islas de González Mariscal, supported the proposal of unification or harmonization of the penal codes that went as far as a proposal for a model penal code for Ibero-America (García, 2020, p. 174). More recently, jurists such as Ricardo Franco Guzmán, Irma Griselda Amuchategui, Miguel Carbonell and Arturo Villarreal Palos have joined the pro-uniformist side. Villarreal Palos (2019) offers as reasons for unification: first, the problems generated by the fact that each state adopts new trends and advances in law, as well as the interpretation of the Court at different rates; and second, international commitments that force not only the federal government, but also local legislatures, to legislate in accordance with certain parameters, which is not done in a uniform manner due to the different cadences of the federal entities.

Ignacio Burgoa (1996), for his part, accepted that federalism in Mexico is not the work of a natural evolution, but an artificial construction; that political unity has

been the characteristic of the country and that federalism is manifested in a simple decentralization: in some way he justifies the power of the central government as it consolidates and expands in order to maintain that unity, as a natural consequence of the economic and social progress of the country. In fact, for the constitutionalist, Mexico is not really a federal State in the strict sense of the term, but a decentralized State: “si conservamos la forma federal de Estado es solo por un trasunto histórico y por una mera reminiscencia ideológica, que en la esfera puramente teorico-juridico y teorico-politico conserva su intangibilidad como mera estructura sin correspondencia fáctica” (p. 464). He warns, however, that this broadening of federal powers to the detriment of the powers of the states should not reach the autonomy of their executive, legislative and judicial bodies: “La subsistencia de dicha facultad y la participación de los Estados en la expresion de la voluntad nacional serán el ultimo reducto del regimen federal mexicano, es decir, la única barrera que a la postre deba evitar que la evolución económica y social de México transforme a nuestra patria en un verdadero Estado nacional” (p. 416).

José Gamas Torruco (1975), although in his work *Federalismo mexicano*, points out that the predominance of the central government over the states was a constant that can be explained by historical reasons, in his work *Federalismo fiscal* (2001) suggests that this centralizing process was unquestionably functional, since it pacified the country and led to economic development. He believes that the president-party-government relationship was created as a “respuesta práctica a las necesidades de mantener el orden, lograr el arraigo de las instituciones, cumplir un programa social, crear la ingraestructura necesaria, acelerar el desarrollo económico y llenar las necesidades de una sociedad endémicamente desigual y en crecimiento acelerado” (p. 158). However, he clarifies that with the passage of time centralization became an impediment to advance to new stages from the economic, political and social point of view. A change in the critical argumentation on federalism can be seen in the work of Manuel González Oropeza, who after pointing out centralism as one of the problems of the jurisdictional regime in his various works, in 2014 wrote an article entitled “Federalismo electoral”, where he defends the 2014 political-electoral reform, which had been harshly criticized because it was said to represent a setback to federalism, since, among other things, it harmed the freedom of the federative entities to appoint their own authorities and issue their own laws. In his opinion, although he accepts that the reform limited the faculties that the states of the Republic had in electoral matters, he considers that what was really sought was: “el fortalecimiento de las instituciones responsables de la organización electoral en el país, de brindar legitimidad y certeza al sistema que permite la renovación de los representantes políticos de la Sociedad, dentro de un marco de tranquilidad” (p. 16).

One of the few accusations that have been openly made against the states and municipalities for their responsibility in the failure of the Mexican federal system can be found in the work of Leonel Alejandro Armenta López (2010). Although in his various works he is very emphatic in denouncing the proliferation of centralizing mechanisms, he does not diminish the responsibility of the states and points out that if Mexican federalism has not worked, it is because the states have allowed the Executive Branch to be the only protagonist of the federal system. He is of the opinion that

the problem gets exacerbated because the states have not been able to create their original elements, nor to redesign the structure of their society and, much less, to shape a political project. He even asserts "que es válido pensar que la debilidad de las entidades federativas no se debe a la fortaleza del poder central, sino que la fortaleza del poder central se debe a la debilidad de las entidades federativas" (p. 11). Enrique Aguirre Saldívar (1997), for his part, came to question why we are not a centralist country if historically and culturally Mexico has been prone to centralism, or why an intermediate model such as the regional one, like that of Spain, Italy, France or England, was not thought of as appropriate to the Mexican reality. He refers to a not gratuitous centralism, which in its time and circumstances had found justification, so he suggests that it should not remain in the atavism of sterile criticism of that centralism (p. 104). However, Aguirre is not consistent in his arguments or proposals, since he considers that the reasons to justify that kind of centralism no longer existed, so he proposes to advance in the strengthening of federalism through a distribution of political power, but with the warning that it would not be easy to achieve this transition due to the strong centralist tradition of the country. On the other hand, he is not in favor of decentralization for the sake of decentralization, that promoting federalism should not mean strengthening the federative entities to the detriment of the national State and lead us "al extremo de soltar responsabilidades en forma desmedida y sin asegurar los mecanismos que permitan mantener el control de recursos, funciones y servicios, so pena de perder vacíos de poder, anarquía y, aún más grave, la disolución de la unidad nacional" (p. 105), since the aptitude and capacity of the states and municipalities should be evaluated first. He specifies that both the qualities and the development of the states and municipalities should be the parameters that mark the extent to which this decentralization should take place, if it implies improvement and ensures benefits.

A rather moderate position is that of José Ma. Serna de la Garza who, even though in his various works has denounced the high degree of centralization that our country has experienced, particularly due to the former political system, accusedly presidentialist and of the hegemonic party, is not in favor of a full and categorical decentralization, but rather of a gradual and progressive one. In the face of proposals for greater decentralization within the framework of a new federalism, he is skeptical: "Por nuestra parte, creemos que, dadas las condiciones del México actual, no es muy realista trazar un horizonte de reformas del Sistema federal mexicano que nos lleve a un esquema altamente descentralizador" (2015, p. 326). In fact, he stresses that he does not believe it is convenient for the country. For Serna de la Garza, the great weakness of the states and municipalities, as well as the inequality in terms of level of development, institutional capacities and financial resources, make it unfeasible to return to a rigid model of dual distribution of competencies. He favors a federal government with sufficient competence and resources to face an increasingly complex and heterogeneous society. It considers that there are structural problems that demand the attention and management of the federal government, so it would be more appropriate to move towards a progressive decentralization, which allows the strengthening of the entities, without reducing the capacity of the federal powers.

It should be noted that all these positions respond to a particular way of

understanding federalism, which is based on the nineteenth-century conception of the nation-state, and which has traditionally been associated with the unity of the State. Federalism was conceived as the union of peoples or nations that made the existence of the nation-state viable. While recognizing the existence of two sovereignties, unity is also sought in order to face external and internal threats, as well as the prosperity of all constituent parts (Hamilton, 1994). However, this conception has not been static, as modernist-constructivist theory has made it possible to imagine diverse nationalities within a state (Smith, 2000). In many cases, the nation-state has failed to erase the existing diversity and achieve the expected unity, which has given rise to the resurgence of regional claims. For Hastings (2000, pp. 14-17), this supposed cultural and political unity was merely a dream rather than a reality. It has been recognized that within a State there is not always a single people or a single nation, but a plurality of peoples and nations, made up of different cultures, traditions and customs, including different languages, religions and races (Heller, 1995). Mexican history has taught us that the unity of the Mexican people has historically been threatened, so that the personal way of understanding federalism that bets on its division and polarization has awakened regionalist feelings that are beginning to demand the revision of the federal pact. It is within this new reality that studies on federalism will have to be flexible enough to respond to existing demands.

V. FROM A PERSONAL FEDERALISM TO REGIONAL PACTS

In the face of what seemed to be the end of Mexican presidentialism and the beginning of the democratic institutionalization of counterweight mechanisms, it seems that today we are resurrecting a model that was thought to be part of Mexican political history. In the midst of the decline of the presidentialist regime, Alonso Lujambio wrote *Federalismo y congresos, en el cambio político de México* (1995), where he highlights the importance of federalism to bury the presidentialist regime of the 20th century and move towards democracy: “En el arreglo institucional federal se concentran las oportunidades y los retos centrales del cambio político de México” (51).

It was believed that the foundations on which the presidentialist system had been built had collapsed, making it difficult to reproduce; that the historical and political conditions that gave rise to it and nurtured it had been overcome. It was claimed that presidentialism no longer corresponded to the reality of the 21st century, since it was bound to the democratic evolution of the international environment and to a society that had accentuated its plurality, so that it could no longer be standardized by a hegemonic force, even if it was a majority force (Paredes, 2012). However, it is impossible to ignore that history has taught that it is cyclical, and that democracy is designed in a malleable mold, so we cannot bet that we will not see similar or even more accentuated anti-democratic practices again.

Political observers began to warn about the risks of a return to dictatorial regimes as they perceived those citizens were becoming disillusioned with democracy,

as it was not meeting their expectations. Alain Rouquié (2011), in analyzing the fall of dictatorial regimes and the implementation of democracies in Latin America, finds that anti-democratic behaviors were still present: "¿Cómo desaparecerían las prácticas autoritarias cuando los principales actores de los regímenes dictatoriales siguen presentes, y disponen de poderes institucionales para pasar sobre las decisiones que comprometen tanto el pasado como el porvenir?" (p. 157). *Democracy without democrats* became the epitaph describing the reality of transitions in Latin America, including Mexico. In 2011, the then Congresswoman Beatriz Paredes (2012) foresaw a catastrophic scenario that could hardly be imagined: "Pero lo que es más dramático, donde yo creo que hay esencialmente una incompreensión del ánimo, la búsqueda de la sociedad mexicana, es que se ha pretendido reproducir el modelo presidencialista del siglo XX" (p. 127). For his part, Aguilar (2014) says that "Grandes expectativas pueden tener efectos perversos" and warns about the idealization of democracy, since it may be based on ideological misconceptions that feed unreasonable expectations; democracy does not inevitably lead to an end to social and economic inequality, or to corruption and impunity: "Sería ideal eliminar estos defectos por completo, pero no es realista esperar que desaparezcan completamente en un espacio corto de tiempo" (p. 24).

With the arrival of the alternation of power, academics overflowed with proposals to strengthen control mechanisms and limit the president's discretionary powers. Although various counterweight strategies and public policies began to be designed and applied, there was not enough time for their consolidation, much less for a democratic and federal political culture to emerge. Perhaps it had to do with the fact that efforts were focused on the federal level, paying little attention to the local phenomenon, since it was understood that the democratization of the national political system carried with it the democratization of the states and municipalities and, with it, the emergence of effective and self-governing governments. We agree with Sergio Campos (2012) in the sense that, although the democratization process was conceived at the local level, its scope was projected at the national level, but that this was not reflected in the same way in subnational governments, since the transition arrived there in a marginal way, and thus became fertile ground for authoritarian enclaves to sprout. It was assumed that if the federal government was democratized, its effects would automatically descend to the local level, like a downward spiral. Unfortunately, neither one thing nor the other: democratic foundations were not established at the federal level and, consequently, their effects did not reach the local level. Acts of corruption and abuses of power continued to be a recurring theme with the novelty that the alternation in power brought to light the reality that was lived not only at the federal level but, particularly, in the states and municipalities. The local level ceased to be the space of virtues and benignities that would lead to the democratization of the country if only the principles on which federalism is based in Mexico of free and sovereign states were respected.

Without the subjection and alignment of the President of the Republic and the party in power to the local governments, the latter found the way paved to exercise power without being accountable to anyone. The relaxation of the party discipline of the once hegemonic party (plus the decentralization process without considering local governmental capacities, as well as a fragile institutional structure subjected to

the networks of local “cacique” relations and a society with little involvement in political affairs), augured a cocktail that sooner rather than later would bring its effects. The demand for greater decentralization without the necessary controls had a perverse effect, because instead of fostering and strengthening democratic governments and institutions at the local level, it encouraged and strengthened the local leaderships and, with it, acts of corruption and impunity on a large scale. After living in a presidentialist regime that reduced federalism to a mere imitation and realizing that decentralization, without strong and effective local governments, but above all, without controls, was leading to the misgovernment referred to by Alejandro Nieto (1997), the alternative of a symmetrical or national scheme of distribution of competences was sought in order to unify and homologate laws, institutions, procedures and criteria of operation throughout the country, trying to adjust it to the scheme of Mexican federalism, respecting, as much as possible, the freedom and sovereignty of the states and municipal autonomy.

Through different laws of a general nature and national institutions⁴, an attempt was made to unify what needed to be unified and decentralize what should be decentralized. The aim was for Congress to dictate the guidelines for their operation and control, thus avoiding, on the one hand, that the executive would once again have discretionary control of the institutions and revive presidentialism from its ashes and, on the other hand, to have a better and more efficient local public management based on the best national and international practices and experiences. However, the new institutional design through a symmetrical or national federalism was not allowed to prove its effectiveness. Unfortunately, the premonitions came true and the presidentialist system we thought we had overcome was revived. Democratic culture and institutions failed to solidify and now seem to be threatened by the resurgence of a longed-for presidential system. This has a lot to do with the weaknesses of the states, which have opened the doors for the federal government to try to fill the governance gaps experienced at the local level, invading powers that are proper and exclusive to the states and municipalities, whether they live in a federal or unitary system. Faced with the resurgence of presidentialism, some states have begun a counter-offensive to reclaim their sovereignty and respect for the federal pact. Among their demands is the revision of the fiscal pact, as they consider that their contribution to the gross domestic product is not equal to the amount they receive from the federation. The personal way of understanding federalism and the discretionary management of budgetary resources to benefit some states to the detriment of others, without considering the federal fiscal pact, may break the federal system as we have known it and give rise to a system characterized by regional pacts, determined by the capacity of self-government or dependence of each state of the Republic on the federal government.

⁴ Instituto Nacional Electoral, Instituto Nacional para la Evaluación Educativa, Sistema Nacional Anticorrupción, Sistema Nacional de Transparencia, Sistema Nacional de Seguridad Pública, Sistema Penal Acusatorio, Código Nacional de Procedimientos Penales, etc.

VI. CONCLUSION

Within the constitutional literature there is a consensus in attributing the problem of Mexican federalism to the excessive intervention of the federal government in the internal life of the states and municipalities. Although within the academy there are some nuances as to how to approach the problem, the great majority is in favor of a “new” federalism, which would imply strengthening the powers of the states and municipalities and the mechanisms of coordination or collaboration. Among legislators there is a vision that moves away from the academic one: from a rather pragmatic position, they have opted for a federalism that can be called national, which, through institutions, systems and laws of national character, has an impact on the three levels of government. However, due to ideological resistance it has not been able to demonstrate its effectiveness.

As we have seen, there are very few authors who, despite being fierce critics of the historical concentration of power by the federal executive, in certain circumstances have seen centralism as a necessary evil (Jorge Carpizo, Ignacio Burgoa, Leonel Alejandro Armenta López, Manuel González Oropeza, José Gamas Torruco, José Ma. Serna de la Garza), without this meaning that they are considered supporters of centralism and enemies of federalism. The debate is reduced to degrees, not to a change of jurisdictional regime other than federalism; this is due to the fact that studies on federalism are dominated by ideological issues, loaded with emotional elements that have prevented dialectical reflection. Since federalism was assumed as one of the banners of the Mexican Revolution and materialized as a fundamental principle of constitutionalism and, therefore, irreformable, the possibility of opening the debate to alternatives other than federalism under a rather factual perspective was forbidden.

It is assumed that we should be a federal country, basically for two reasons: first, because federalism is typical of liberal and democratic countries and, second, because multiculturalism forces us to a system in which states and municipalities must be free, sovereign and autonomous. However, international doctrine has refuted these assertions and has considered that an important element for the success of federal systems is the existence of a federal political culture that makes federal arrangements between self-governing subnational governments possible. Let us not forget, as theorists say, that federalism is not a panacea (Loveman, 1996), and it is not the only system that seeks democracy and the division of powers. It should be clear, as Juan Linz (1997) puts it, that democracies exist in both unitary and federal countries and that “la elección entre un Estado unitario o uno federal, por lo tanto, no es una decisión entre democracia o no democracia” (p. 9). Unitary countries can also be highly decentralized into regional, provincial or local governments, even with a greater degree of autonomy than some countries that claim to be federal; think of Spain and Italy, whose territorial division is not federal, but whose regions enjoy greater autonomy than the Mexican federative entities.

Federalism has failed in Mexico not only because of the institutional incapacity to impose controls on the ambition of Mexican rulers to concentrate power, but also because the states and municipalities have not been able to cement the federal political culture necessary to have self-governing democratic governments and institutions that do not make them dependent on the central government. How can a state of the Republic claim to be free and sovereign, when it is not self-sustaining, neither economically nor institutionally, and depends entirely on the federation? This dichotomy has led to proposals for a solution to the problems of federalism that revolve around determining the degree of decentralization that the country needs so that, on the one hand, the ambition to concentrate power can be avoided and, on the other hand, local governments can be supported in their needs and weaknesses.

However, these proposals are based on a positivist logic that seeks the unity of the State, so they do not address the new reality of the Mexican State, where personal ways of understanding federalism appear, but also regions of the country that are beginning to demand a revision of the federal pact based on the capacity of self-government or dependence of each state of the Republic, which may result in regional pacts. A reconfiguration of federalism can begin by eliminating from Article 40 of the Constitution the legal aberration that the states are free and sovereign, an idealization that was adopted not from the federal system of the United States, much less from the Cadiz Constitution, but from the Articles of Confederation. Discussions of federalism cannot start from a premise that is false, because their conclusions will always be wrong. The problem with studies of federalism is that they start from the logic of trying to subsume reality to ideological principles, when those principles do not fit the characteristics of our country.

Based on this conceptual rethinking, a change of paradigm is needed, a federal reengineering that considers both the similarities and asymmetries of the country, unifying and homologating what is necessary and strengthening local autonomy where it is possible and required, and not obsessing with constitutional principles that do not correspond to the reality of the country. Consequently, it is necessary to begin by making a study on which states can proclaim themselves as self-governing and which cannot, which states do not depend on the federation and, if so, in which matters and which depend entirely on the federation, in order to, from there, think about a reconfiguration of competences according to these asymmetries and, perhaps, in regional pacts.

REFERENCES

1. Aguilar, J. A. (2014). "Grandes expectativas: la democracia mexicana y sus descontentos". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, UNAM, Nueva época, Año LIX, núm. 222, pp. 19-50.

2. Aguilar, L. (1996). "Hacia un nuevo federalismo en México", *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. Temas actuales sobre organización y funcionamiento de regímenes federales*, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., No. 54-55, pp. 99-105. Recovered from <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/54/ens/ens10.pdf>
3. Aguilar F, Luis y Bustelo, M. (2010). "Gobernanza y evaluación: una relación potencialmente fructífera". *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, N° 4., pp. 23-51. Recovered from <https://www.re-dalyc.org/pdf/2815/281521696002.pdf>
4. Aguirre E. (1997). *Los retos del derecho público en materia de federalismo*. México: UNAM.
5. Armenta, L. A. (2010). *Federalismo*. México: Porrúa-UNAM.
6. Bolívar, S. (2015), *Carta de Jamaica 1815-2015*. Venezuela: Comisión presidencial para la conmemoración del bicentenario de la Carta de Jamaica. Recovered from <https://al-baciudad.org/wp-content/uploads/2015/09/08072015-Carta-de-Jamaica-WEB.pdf>
7. Burgess, M. (2006). *Comparative federalism, theory and practice*, Nueva York: Taylor & Francis e-Library.
8. Burgoa, I. (1996). *Derecho constitucional mexicano*. México: Porrúa.
9. Campos, S. (2012). "Paradojas de la transición democrática: autoritarismo en México", *Estudios Políticos*, No. 27, pp. 21- 45. Recovered from <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rep/article/view/33096/30308>
10. Canudas, L. F. (1994). "Irreformabilidad de las decisiones fundamentales de la Constitución", *Revista de la Escuela de Jurisprudencia*. No. 18, 19 y 20, Recovered from <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-facultad-derecho-mx/article/view/30124/27198>
11. Carpizo, J. (1972). "Sistema federal mexicano", from: *Los sistemas federales del continente americano*. México: UNAM-FCE, pp. 463-548.
12. Carpizo, J. (2011), "Los principios jurídico-políticos fundamentales en la Constitución mexicana", *Revista Derecho del Estado*, Universidad Externado de Colombia, No. 27, pp. 7-21. Recovered from <https://ssrn.com/abstract=1967500>
13. Chaires, J. (2018). "El federalismo como técnica constitucional". *Ciencia jurídica*, Universidad de Guanajuato, year 8, No. 16, pp. 109 – 129.
14. Carrancá y Trujillo, R. (1941). "La unificación de la legislación penal mexicana", *Criminalia*. Academia Mexicana de Ciencias Penales, México.

15. Chiaramonte, J. (2016). *Raíces históricas del federalismo latinoamericano*, Buenos Aires: Sudamericana.
16. Covarrubias, J. J. (2004). *La autonomía municipal en México*. México: Porrúa.
17. Faya, J. (2014). *El federalismo mexicano. Régimen constitucional del sistema federal*. México: Porrúa.
18. Fernández, F. (2003). *El federalismo en América Latina*. México: Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica: UNAM-Corte de Constitucionalidad de Guatemala.
19. García, S. (2020). "Un tema persistente: unificación de la Ley Penal". *Revista Criminalia Nueva Época*, Vol. 86, No. 1, pp. 171-180. Recovered from <https://www.criminalia.com.mx/index.php/nueva-epoca/article/view/25>
20. González, P. (1998). *La democracia en México*. México: Ediciones Era.
21. González, M. (2014). "Federalismo electoral", *Sufragio*. Época, No. 13, pp. 9-17.
22. González, M. (1993), "Sistema federal y presidencial en México". *ARSIURIS*, No. 10, Facultad de Derecho, Universidad Panamericana – UNAM, pp. 128-148.
23. Hamilton (1994). *El federalista*. México: FCE.
24. Hastings, Adrian (2000). *La construcción de las nacionalidades*. Madrid: Cambridge.
25. Heller, Hermman (1995). *La soberanía. Contribuciones a la teoría del derecho estatal y del derecho internacional*. México, D.F.: FCE.
26. Hernández, R. (2009). "Los gobernadores y el federalismo. La descentralización del poder". from *Una historia contemporánea de México*, Vol. 3, Las Instituciones, Bizberg I. and Meyer L. (eds). México: OCEANO – El Colegio de México.
27. Jara, H. (1917). "Congreso Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos, Debates Notables", *Centenario Constitución de los Estados Unidos Mexicanos 1917-2017*. México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, Recovered from: <https://constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/251/1/images/021.pdf>
28. Jellinek, G. (2000). *Teoría General del Estado*. México: FCE.
29. Linz, J. (1997). "Democracia, multinacionalismo y federalismo". *Revista española de Ciencia Política*, Vol. 1, No. 1, pp. 7-40. Recovered from <https://federalistesdesquerres.org/wp-content/uploads/2014/04/312-547-1-SMLinz.pdf>

30. Loveman, B. (1996). "Federalism and democratization in Latin America: A Comparative Analysis and Partial Reform Agenda", San Diego State University. Recovered from: http://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/bitstream/handle/10535/1308/Federalism_and_democratization_in_Latin_America.pdf?sequence=1
31. Medina, L. (2016). "El federalismo mexicano y la opinión desinformada". *Suplemento Campus Milenio*, november 3th. Recovered from: http://campusmilenio.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=5140:el-federalismo-mexicano-y-la-opinion-desinformada&Itemid=140
32. Mejía, R. y Rojas, L. P. (2018). *Federalismos(s). El rompecabezas actual*. México: FCE.
33. Nieto, A. (1997). *La nueva organización del desgobierno*. Barcelona: Ariel.
34. Olveda, J. (2014). *Autonomía, soberanía y federalismo. Nueva Galicia y Jalisco*, Zapopán, Jalisco: El Colegio de Jalisco.
35. Ortega, R. (1988). *El nuevo federalismo. La descentralización*. México: Porrúa.
36. Paredes, B. (2012), *Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación, con opinión de la Comisión de Participación Ciudadana, a la minuta del Senado de la República con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma política*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Recovered from: https://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/03_ref_pol.pdf
37. Rabell, E; Nieto, G.; Jiménez J. R. (2013). *Federalismo en México*. México: Universidad Autónoma de Querétaro-Miguel Ángel Porrúa.
38. Samponaro, F. (1981). "La alianza de Santa Anna y los federalistas 1832-1834: Su formación y desintegración". *Historia Mexicana*. Vol. 30, No. 3, pp. 358-390. Recovered from: www.jstor.org/stable/25135743
39. Santos, J. y Porras, F. (2012) "Participación ciudadana y gobernanza local como forma de gobierno en México", *Redes y jerarquías. Participación, representación y gobernanza local en América Latina*, Zaremborg (Coord.), Vol. I, México: FLACSO-IDRC, pp. 138-158.
40. Sartori, G. (2001). *Ingeniería constitucional comparada. Un incentivo de estructura, incentivos y resultados*. México: FCE.
41. Saucedo, J. I. (2018). "El federalismo y el centralismo como ideologías constructoras del Estado mexicano", *1916 rumbo a la Constitución de 1917*. México: UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas.

42. Serna de la Garza, J. M. (2003). "Federalismo y sistemas de distribución de competencias legislativas", *Estudios sobre federalismo, justicia, democracia y derechos humanos*, Homenaje a Pedro J. Frías. Antonio María Hernández y Diego Valadés, coordinadores. México: UNAM.
43. Serna de la Garza, J. M. (2015). *Percepción sobre el federalismo en México*. México: UNAM.
44. Servando T. M. (2013). "Profecía del doctor Mier sobre la federación mexicana. Sesión del Congreso constituyente del 13 de diciembre de 1823". *La revolución y la fe. Fray Servando Teresa de Mier, una antología genera*. México: FCE-FLM-UNAM.
45. Smith, D. Anthony (2000), *Nacionalismo y modernidad. Un estudio crítico de las teorías recientes sobre naciones y nacionalismo*. Madrid: Istmo.
46. Tena, F. (2001). *Derecho constitucional mexicano*. México: Porrúa.
47. Tocqueville, A. (1998). *La democracia en América*. México: FCE.
48. Thomson, Guy P. C. (1995), "Federalismo y cantonalismo en México, 1824-1892: soberanía y territorialidad", *Anuario IEHS*, Instituto de Estudios Histórico-Sociales, No. 10, Buenos Aires, Argentina: Universidad Nacional del Centro.
49. Villarreal, A. (2019): Federalismo y legislación penal, un análisis sobre su evolución en México. *Ciencia Jurídica*. Vol. 8, No. 16, pp. 69-80. Recovered from: <https://doi.org/10.15174/cj.v8i16.313>
50. Vázquez, J. Z. (1993). "Un viejo tema: el federalismo y el centralismo". *Historia de México*, XLII, 3. El Colegio de México, pp. 621 – 631.
51. Zorrilla, P. (1994). "Descentralización política". *Problemas actuales del derecho constitucional, estudios en homenaje a Jorge Carpizo*. México: UNAM.

Nulidad Electoral: Límite a la aplicabilidad del principio non bis in ídem

Electoral nullity: Limit to the applicability of the principle non bis in ídem

MARTHA PATRICIA TOVAR PESCADOR¹

 *Ius Comitiālis* / Año 4, Número 7 / enero - junio 2021 / pp. 265-290 / ISSN: 2594-1356
Recepción: 8 de enero del 2021 / Aceptación: 13 de abril de 2021



Esta obra está bajo licencia Creative Commons
Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0
International (CC BY-NC-SA 4.0)

Resumen: Mediante el uso de los métodos analítico y comparativo, puede estudiarse la existencia de violaciones al principio *non bis in ídem* establecido en el artículo 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, derivado de conductas que actualizan, por una parte, infracciones a la normativa político-electoral dentro del régimen administrativo sancionador electoral y, por otra parte, infracciones que pueden constituir una causal de nulidad de elecciones. Se plantea un estudio de caso para discutir la existencia de violaciones a este principio al examinar las teorías que conforman el cuerpo teórico sobre los elementos configuradores del mismo. Por último, se realiza un estudio comparativo de la forma en que España observa este problema en la resolución de conflictos.

Palabras clave: *Non bis in ídem*, Sanción, Delito, Infracciones, Nulidades Electorales.

Abstract: Through the use of analytical and comparative methods, the existence of violations of the non bis in ídem principle enshrined in article 23 of the Political Constitution of the United Mexican States can be studied, derived from conducts that update, on the one hand, infractions to the political-electoral regulations within the electoral sanctioning administrative regime; and, on the other hand, infractions that may constitute a cause for the nullity of elections. A case study is proposed to discuss the existence of violations of this principle, when examining the theories that make up the theoretical body on its shaping elements. Finally, a comparative study is carried out on the way in which Spain observes this problem in conflict resolution.

Key words: Non bis in ídem, Sanction, Crime, Offenses, Electoral Nullities.

 <https://orcid.org/0000-0002-8833-2207> / Correo electrónico: topes_mar@hotmail.com

¹ Instituto Electoral del Estado de México. Centro de Formación y Documentación Electoral, Toluca, Estado de México, México.

INTRODUCCIÓN

El 24 de agosto del año 2015, la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), correspondiente a la Quinta Circunscripción Plurinominal, con sede en la ciudad de Toluca, Estado de México, al resolver el expediente ST-JRC-206/2015, declaró la nulidad de la elección de miembros del ayuntamiento de Sahuayo, en el Estado de Michoacán, debido a que el presidente municipal desvió recursos públicos municipales a través de un equipo de fútbol a favor del candidato postulado por el Partido Acción Nacional, quien el día que se celebró la jornada electoral resultó ser el ganador de la contienda electoral. El fundamento para declarar la nulidad de aquella elección fue el artículo 41, base VI, inciso c) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que prohíbe el desvío de recursos públicos.

De forma ulterior, el 23 de noviembre de 2016, el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán resolvió sobreseer el Procedimiento Ordinario Sancionador identificado con el número de expediente IEM-PA-36/2015, del cual tuvo conocimiento 18 meses previos, puesto que la denuncia fue presentada ante dicha autoridad, el 12 de mayo de 2015, ya que consideró que el fondo de la controversia había sido resuelto por la Sala Toluca del TEPJF al declarar la nulidad de la elección de miembros del ayuntamiento de Sahuayo en el expediente ST-JRC-206/2015, por lo que se actualizaba el principio contenido en el artículo 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consistente en que “nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito”, también conocido como *non bis in ídem*.

De tal manera que el presente artículo tiene como finalidad identificar en qué consiste el principio *non bis in ídem*, aludido por el Instituto Electoral de Michoacán, cuáles han sido los criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y los órganos del Poder Judicial de la Federación con relación a este, así como las figuras jurídicas que surgen a su alrededor, para determinar si tal principio protege a la persona que ha ocasionado la nulidad de una elección, para no ser sancionado bajo el régimen de administrativo sancionador electoral.

EL PRINCIPIO *NON BIS IN IDEM* Y SU RECONOCIMIENTO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

La primera vez que se introdujo el principio *non bis in ídem* en nuestro ordenamiento jurídico fue en la Constitución de 1857, específicamente en el artículo 24, el cual establecía:

Ningún juicio criminal puede tener mas de tres instancias. Nadie puede ser

juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva ó se le condene. Queda abolida la práctica de absolver de la instancia (sic).

Al promulgarse la Constitución de 1917, hasta hoy vigente, el principio en análisis quedó comprendido en el artículo 23, conservando la misma redacción. Por su parte, Haro (2012) afirma que gran parte de la doctrina mexicana coincide en que la redacción y traducción del hoy artículo 23 constitucional fue un plagio de la quinta enmienda a la Constitución Política de los Estados Unidos de Norteamérica (p. 22), la cual indica:

Fifth Amendment. No person shall be held to answer for a capital, or otherwise infamous crime, unless on a presentment or indictment of a Grand Jury, except in cases arising in the land or naval forces, or in the Militia, when in actual service in time of War or public danger; **nor shall any person be subject for the same offence to be twice put in jeopardy of life or limb;** nor shall be compelled in any criminal case to be a witness against himself, nor be deprived of life, liberty, or property, without due process of law; nor shall private property be taken for public use, without just compensation².

Pareciera que la simple lectura del artículo 23 de la Constitución vigente basta para entenderlo: “nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito”. Sin embargo, tal principio tiene muchas más consecuencias en la vida jurídica, como se expondrán en los párrafos siguientes.

En primer lugar, es importante destacar que la traducción al español del término *offense*, referido en la quinta enmienda, fue retomada con el término de *delito* en las constituciones mexicanas del 1857 y 1917, restringiendo su aplicación al ámbito penal. Como consecuencia de ello, el constituyente de 1856 no pudo hacer una diferencia entre averiguaciones y juicio, porque en esa época correspondía a los jueces investigar y sancionar los delitos, es decir, el juez penal investigaba el hecho tipificado como delito e imponía la pena correspondiente (Haro, 2012, p. 23). No obstante, cuando se promulgó la constitución de 1917 ningún constituyente identificó que en el artículo 102 del mismo ordenamiento se determinó como competencia del Ministerio Público de la Federación³:

² “Nadie estará obligado a responder de un delito castigado con la pena capital o con otra infamante si un gran jurado no lo denuncia o acusa, a excepción de los casos que se presenten en las fuerzas de mar o tierra o en la milicia nacional cuando se encuentre en servicio efectivo en tiempo de guerra o peligro público; **tampoco se pondrá a persona alguna dos veces en peligro de perder la vida o algún miembro con motivo del mismo delito;** ni se le forzará a declarar contra sí misma en ningún juicio criminal; ni se le privará de la vida, la libertad o la propiedad sin el debido proceso legal; ni se ocupará su propiedad privada para uso público sin una justa indemnización” (énfasis añadido por la autora).

³ Habrá que recordar que el texto original de la Constitución establecía en su artículo 73 fracción VI como facultad del Congreso de la Unión, legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y Territorios, estableciéndose en el ordinal 5º: El Ministerio Público en el Distrito Federal y en los Territorios estará a cargo de un Procurador General, que residirá en la Ciudad de México, y del número de agentes que determine la ley, dependiendo dicho funcionario directamente del Presidente de la República, quien lo nombrará y removerá libremente.

...la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los reos; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la misma ley determinare.

Es decir, la nueva constitución preveía en favor del ministerio público la competencia para investigar los delitos, en tanto que el juez penal era competente para enjuiciar al imputado. Por ello, a decir de Haro (2012), la expresión *offense* debió ser redactada como hechos, para que el principio protegiera no sólo las conductas consideradas como delitos, sino que también quedaran incluidas las infracciones administrativas (p. 23) y con ello ampliar la protección del principio en análisis a todo tipo de conducta y sanciones, ya fueran penales o administrativas. Cogan Neil, en *The Complete Bill of Rights: The Drafts, Debates, Sources, and Origins*, con base en los debates previos a la aprobación de la quinta enmienda, sostiene que los congresistas norteamericanos tenían como objetivo señalar que nadie pudiera ser sometido a un procedimiento o proceso más de una vez y, en consecuencia, que tampoco pudiera ser sancionado más de una vez por los hechos correspondientes (p. 19).

Sobre este contexto, resulta de vital trascendencia señalar que si se ha aceptado desde las resoluciones de los diversos tribunales administrativos la aplicación del principio *non bis in idem* en este tipo de procedimientos, no fue sino hasta 1997 -es decir, 80 años después de que entró en vigor la constitución de 1917— que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) aceptó de manera obligatoria su protección a través de la jurisprudencia intitulada: “Sentencias de nulidad fiscal para efectos. El artículo 239, fracción III, último párrafo, del Código Fiscal de la Federación, que las establece, no es violatorio de la garantía de seguridad jurídica prevista en el artículo 23 constitucional” (Jurisprudencia P./J.84/97 de 3 de noviembre de 1997). Respecto de la décima época, sólo el Primer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en el entonces Distrito Federal⁴ y Jurisdicción en toda la República, ha aceptado de manera expresa la protección del principio en análisis en la materia administrativa, al aprobar la tesis: “Non bis in idem. Este principio es aplicable, por extensión, al derecho administrativo sancionador” (Tesis I.1o.A.E.3 CS (10a.) de 29 de abril de 2016). Así, aún cuando el artículo 23 constitucional establece expresamente un ámbito de aplicación penal para el principio *non bis in idem*, de la interpretación que han realizado la SCJN y los Tribunales Colegiados de Circuito, se amplía su rango de protección para el efecto que aplique también respecto del ámbito administrativo.

⁴ Con motivo de la reforma constitucional de 29 de enero de 2016, la entrada en vigor de la Constitución Política de la Ciudad de México publicada el 5 de febrero de 2017 y del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal por el que se cambia la denominación de Distrito Federal por Ciudad de México en todo su cuerpo normativo, la denominación actual del órgano emisor es la de Primer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República.

Definido el ámbito de aplicación, es necesario establecer sus alcances. Al respecto, Cárdenas Rioseco (2005) señala que la definición de nuestra constitución es restringida (p. 7), puesto que únicamente hace alusión a un aspecto material que impide al juzgador dictar dos sentencias —ya sea de absolución o de condena— por un mismo hecho [ilícito]; no obstante, el mismo autor reconoce que, desde la doctrina, el principio en análisis tiene un alcance mucho mayor, en virtud de que también impide la múltiple persecución penal como garantía de seguridad del inculpado, al que denomina, siguiendo a J. B. J. MAIER, un sentido procesal, que cubre el “riesgo” de una persecución penal renovada cuando ha fenecido una anterior o aún esté en trámite (p. 8). En el mismo sentido, Haro (2012) señala que el principio en referencia tiene dos modalidades, una sustantiva o material consistente en que nadie debe ser castigado dos veces por la misma conducta, esto es, que no se impongan o atribuyan dos sanciones a una misma conducta; y otra adjetiva o procesal consistente en que nadie debe ser juzgado dos veces por el mismo hecho, siempre que sobre el mismo haya recaído sentencia firme -de absolución o condena-, auto de sobreseimiento o confirmación del no ejercicio de la acción penal (p. 26-27). Esto es, los autores en consulta distinguen dos vertientes del principio *non bis in idem*, en un primer momento, la interpretación restringida, sustantiva o material, en la que se establece que nadie puede ser sancionado o castigado dos veces por el mismo delito, esta vertiente protege a la persona de la condena, es decir, que a ningún ciudadano se le pueda imponer más de una sanción o pena por los mismos hechos. La segunda vertiente amplia, procesal o adjetiva tiene como fin impedir que el Estado persiga o inicie un procedimiento en más de una ocasión por los mismos hechos. Con ello, la vertiente procesal protege el fin último previsto por el principio *non bis in idem*, que es la prohibición de iniciar un segundo proceso cuando el hecho que lo motivó ya ha sido materia de uno previo. En cuanto a la interpretación de estas dos vertientes, la restringida, sustantiva o material está plenamente garantizada por los Tribunales del Poder Judicial de la Federación desde su implementación en la Constitución, en tanto que la relacionada con la amplia, procesal o adjetiva ha tenido una evolución en su aplicación, como a continuación se demostrará:

La Primera Sala de la SCJN, al resolver el amparo en revisión 6856/39, indicó que el principio *non bis in idem* previene que “un individuo juzgado por un delito no pueda serlo de nuevo por los mismos hechos que han sido materia de la acusación anterior, pero siempre que en esta se haya dictado la absolución o la condenación del enjuiciamiento.” (Tesis con registro 813342 de 30 de enero de 1940). Esto es: la interpretación realizada en análisis únicamente protegía el aspecto sustantivo del principio, debido a que, en tanto no se emitiera una sentencia de fondo, condenatoria o absolutoria, estaba permitido el inicio de un procedimiento posterior, negándose de forma absoluta la vertiente procesal. Es pertinente destacar aquí que el artículo 328 del Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP) —y antes el artículo 304 del Código Federal de Procedimientos Penales⁵ (CFPP) — equipara la figura del sobreseimiento penal firme con la categoría de sentencia absolutoria, por lo cual, cuando este se decreta, el principio *non bis in idem* debe operar en favor de la persona procesada, impidiendo que sea sancionada en más de una ocasión. Resulta bastante orientador

⁵ Promulgado el 30 de agosto de 1934, en el Diario Oficial de la Federación y abrogado con la entrada en vigor del Código Nacional de Procedimientos Penales el pasado 5 de marzo de 2014.

para lo aquí expuesto la postura del constitucionalista mexicano Burgoa (1986), para quien los conceptos de ser *juzgado* o *haber sido juzgado* (enjuiciado) necesariamente implicaba una sentencia de condena o absolucón firme e irrevocable, es decir, una sentencia que no admitiera recurso alguno; por lo tanto, si no se reunían estos requisitos, a decir del autor, nada impedía que se iniciara un nuevo procedimiento en contra del ciudadano, pues no se violaba el principio en análisis (p. 659).

Ahora bien, desde la vertiente jurídica procesal-formal, tanto la vertiente sustantiva como la adjetiva de la figura jurídica del *non bis in idem* colisionan cuando la sentencia emitida en un proceso no es válida, o sea, cuando es emitida por un juez incompetente y a partir de ello los órganos de impartición de justicia han interpretado el principio en estudio. Así, ha sido interpretación uniforme de los tribunales que para que un juicio resulte válido se necesita que la autoridad encargada de emitir la decisión final resulte competente para ello, como lo dispone el artículo 16 constitucional, debido a que si no lo es entonces la decisión emitida carece de validez y, por tanto, en estricto sentido y desde el punto de vista formal, el proceso también corre la misma suerte; y es a partir de este hecho -la incompetencia de la autoridad- que el principio *non bis in idem* no protege en ninguna de sus vertientes al procesado. Ello tiene razón de ser, porque si la resolución ya sea de condena, absolutoria o sobreseimiento es emitida por juez competente, el principio en estudio opera, en sus dos vertientes, en favor de la persona procesada para el efecto de que ningún otro juez del Estado pueda sancionarlo por los mismos hechos que produjeron la sentencia atinente y, por lo tanto, que tampoco se inicie otro procedimiento por esta misma causa. Por el contrario, si la resolución es emitida por un juez incompetente, el proceso debe reponerse para el efecto de que lo realice un juez con la competencia necesaria para ello y, en virtud de esta circunstancia, se emita una nueva resolución, de absolución, condena o sobreseimiento; criterio que han mantenido los órganos del Poder Judicial de la Federación, en jurisprudencia como: "Artículo 23 constitucional (casos en que no se viola)" (Tesis 812750 [6  ] 1   Sala de 7 de mayo de 1962); "Amparo directo en materia penal. Sus efectos cuando se concede al inculpado por incompetencia por razón de territorio del juez de primera instancia que lo juzgó" (jurisprudencia PC.XX. J/1 [10a.] de 14 de febrero de 2014); y "Amparo directo en materia penal. Efectos de su conces  n con motivo de la incompetencia de la autoridad responsable por razón de fuero" (interrupción de la jurisprudencia 1a./j. 21/2004) (tesis 1a. XXXII/2017 (10a.) de 17 de marzo de 2017).

Como se anticip   en las tesis precedentes, la interpretación ha sido considerar que no existe violación al principio *non bis in idem* ante la incompetencia del juez que emitió la resolución de condena, absolución o sobreseimiento; en virtud de la *inexistencia* de esta ha de ordenarse que el juez competente reponga el procedimiento a efecto de que emita una nueva resolución que determine la situación jurídica de la persona procesada; de ahí que, a pesar de existir una resolución que haya declarado la condena, absolución o sobreseimiento, en contra o a favor del procesado, declarada inexistente en virtud de la incompetencia del juez, la vertiente sustantiva del principio no est   garantizada, ya que deberá emitirse una nueva resolución que reúna los requisitos de validez exigidos por la constitución y por la ley en la que se determine la condena o absolución del procesado, luego entonces, la vertiente procesal tampoco

está garantizada, debido a que el proceso reiniciará desde el momento en que el juez incompetente haya conocido del proceso. Criterio que se ha mantenido vigente desde 1962 al resolverse el amparo directo 1071/60, que motivó la tesis con registro T812750, cuya ratio *essendi* es idéntica a la contradicción de tesis 1/2013 que motiva la jurisprudencia PC. XX. J/1 P (10a.) y al amparo directo 16/2016, génesis de la tesis 1a. XXXII/2017 (10a.), referidas en párrafos previos.

A efecto de manifestar un pronunciamiento con relación a esta interpretación, es importante hacer mención de que el 18 de junio de 2008 se promulgó una reforma constitucional en la que el sistema de justicia penal transitó de uno denominado tradicional a otro de tipo acusatorio y oral, en términos del artículo 20 constitucional. Asimismo, el 5 de marzo de 2014 se promulgó el CNPP, mediante el cual se unificó el proceso penal en todo el país, tanto en el fuero federal como en el local, de los que se desprende, para efectos del presente análisis, que el ministerio público conserva la investigación y, en la mayoría de los tipos penales, el ejercicio de la acción penal; sin embargo, una vez iniciado el proceso judicial, este se convierte en una parte más, dejando de ser considerado como autoridad, asumiendo los derechos y obligaciones de una parte y también se otorga a la víctima la posibilidad de nombrar a un asesor jurídico gratuito o particular, el cual defenderá sus intereses en el proceso. De igual forma, cabe resaltar la reforma constitucional en materia de Derechos Humanos (DD. HH.) promulgada el 10 de junio de 2011, en el Diario Oficial de la Federación, de la que deriva, entre otras cuestiones, la obligación de todas las autoridades del Estado Mexicano de interpretar los DD. HH. en términos de los principios de Universalidad, Interdependencia, Indivisibilidad y Progresividad, lo cual, sin lugar a dudas, impacta de forma directa en la interpretación del artículo 23 constitucional, es decir, en el contenido y alcance del principio *non bis in idem*.

Por tanto, la resolución de absolución, condena o sobreseimiento emitida por un juez penal incompetente debe tener plenos efectos en favor o en contra del procesado, en términos de las vertientes sustantiva y adjetiva del principio *non bis in idem*. Lo anterior, porque el juez, el ministerio público, el defensor del procesado y el asesor jurídico de la víctima o del ofendido tienen los conocimientos jurídicos para denunciar o argumentar sobre la incompetencia del juez desde el inicio del proceso; por lo que, si ninguno de ellos emite argumento alguno con relación a esta ilegalidad, debe entenderse que tácitamente se están sometiendo a la competencia del juez penal que conoce del proceso. En consecuencia, para garantizar el principio en examen en su vertiente procesal, si una persona ha sido juzgada aún por un juez incompetente, este principio debe protegerlo, debido a que la incompetencia del juez es responsabilidad absoluta del Estado, por lo que no se debe violar en perjuicio del ciudadano este principio.

TEORÍAS QUE ESTUDIAN LOS ELEMENTOS QUE DEBEN SER ANALIZADOS PARA ACTUALIZAR EL PRINCIPIO NON BIS IN ÍDEM

Hasta aquí se ha analizado en qué consiste el principio *non bis in ídem*, en qué precepto constitucional está regulado en el orden jurídico mexicano, los ámbitos de aplicación y sus vertientes sustantiva y procesal; sin embargo, no menos importante resulta analizar cómo es que en la práctica los operadores jurídicos deben examinarlo para que, en su caso, se determine si nos encontramos ante la violación o no del derecho fundamental en estudio.

Primero, se debe señalar que el artículo 23 constitucional garantiza que nadie pueda ser sancionado -vertiente sustantiva- o procesado -vertiente adjetiva- por un mismo hecho, tal y como se ha expuesto. Segundo, lo importante es analizar cuándo nos encontramos ante la presencia de un *mismo delito o hecho*, esto sin duda es el *quid* del principio en estudio, pues es la presencia de dos sanciones o procesos por los mismos hechos lo que detonará la violación al principio previsto en el artículo 23 constitucional. Al respecto, Haro (2012) nos indica que la doctrina ha identificado diversas teorías que intentan analizar este fenómeno: 1. Teoría de los elementos; 2. Mismo hecho, mismo sujeto y mismo bien jurídico; 3. Mismo delito es igual a delitos idénticos. Corriente letrística o *nomen iuris*; 4. De la intensión legislativa; 5. Teoría de la evidencia *ex post*; 6. Misma conducta; y, 7. Episodio criminal. Con relación a la “Teoría de los elementos”, Haro (2012), siguiendo a Marc Miller y Ronald Wright, refiere que esta consiste en corroborar si para acreditar la comisión de un segundo delito se requieren o no otros elementos del delito -*nomen iuris*⁶- en comparación con aquellos necesarios para acreditar el primer delito (p. 47). Esta teoría es violatoria de los derechos fundamentales de las personas, debido a que, para que se considere que el segundo juicio no es violatorio del principio *non bis in ídem*, es suficiente que se analice desde otra óptica, como puede ser el análisis del dolo y la culpa. Es decir, si en un primer juicio se condena con base en responsabilidad culposa del acusado, pero con el tiempo se encuentran indicios que demuestran que actuó con dolo, esta circunstancia sería suficiente para iniciar otro proceso sin violar el principio que se analiza, debido a que lo importante para el *nomen iuris* es la verdadera naturaleza del hecho y no cómo es que se apreció o fue apreciada por el juzgador; por lo tanto, resulta evidente la trasgresión de los derechos fundamentales de adoptar por esta postura. En cuanto a la “Teoría letrística” o del *nomen iuris*, Haro (2012) señala que el segundo delito es igual que el primero solo si la acusación o ejercicio de la acción penal se hace por violación a la misma disposición jurídica relacionada con la misma conducta; por lo tanto, si con una misma conducta se cometen dos delitos o más, estos pueden seguirse en procedimientos separados e incluso sucesivos⁷ (p. 50). Con relación a la “Teoría de la intensión legislativa”, Haro (2012), siguiendo a Thomas III en *Double Jeopardy. The History, the Law*, sostiene que para esta no se viola el principio de *non bis in ídem*, si la intención legislativa explícita o implícita es que los delitos o acusaciones sean tratados de forma distinta o por separado:

⁶ “Nomen Iuris” es la expresión que hace referencia a un principio jurídico conocido como “primacía de la realidad”. El significado viene a decir que las cosas son tal y como son y no tal y como las partes aseguran que son.

⁷ Para más información sobre la teoría véase a Alfredo Haro Goñi, “El Non bis In Ídem en México”, año .

Ahora bien, con relación a la prohibición de sanciones múltiples por un mismo delito, la jurisprudencia norteamericana sostiene que es posible evadir dicha prohibición si la legislación lo establece de manera expresa; lo anterior es sostenido con el argumento de que si la legislación establece una pena por un delito que se conforma por la comisión de un X número de delitos, no importa si ya fue sancionado por uno de éstos, pues la legislación quiso que aquel fuera un delito distinto y que se sancionara adicionalmente a cualquiera de los delitos menores cometidos (p. 54-55).

Se considera que esta teoría hace alusión más a un concurso real de delitos que a la protección del principio *non bis in idem* -figuras jurídicas que obviamente son distintas-. Ello se estima así, porque en un mismo hecho pueden acontecer diversas conductas que actualicen o se ubiquen en diversos tipos penales, con lo cual, según nuestra legislación, cada tipo penal debe ser sancionado de forma independiente.

Para la teoría de la *evidencia ex post*, son las pruebas utilizadas en los procesos las que demuestran las acusaciones correspondientes; por ello, se aleja del simple estudio de los elementos correspondientes para ir más allá. A efecto de explicar esta teoría, Haro (2012) la ejemplifica con la falsificación de documentos prevista en los artículos 243, 244 y 245 del Código Penal Federal con relación al fraude contemplado en el diverso artículo 386 del mismo código, así nos dice que, para esta teoría, si con la falsificación se logra el engaño requerido por el fraude (p. 57), la conducta solo fue una y, por lo tanto, estaría prohibido un segundo proceso. No obstante, no se comparte la afirmación realizada por Haro cuando considera que se ofrece una mayor protección con relación al principio *non bis in idem*. Ello, porque para solucionar el problema como el que ejemplifica el autor en cita existe la figura jurídica de la consunción o absorción. En todo caso, la protección que brinda la teoría *ex post* es que ante el despliegue de una conducta que actualice más de un tipo penal -concurso real de delitos- sean considerados como uno, sin embargo, esta figura jurídica es distinta a la protección que brinda el principio *non bis in idem*.

La “Teoría de la misma conducta” establece que una acusación o juicio posterior quedan prohibidos si el Estado, para establecer un elemento esencial del delito a que se refiere dicha acusación, debe demostrar la realización de una conducta que constituye otro delito por el que el sujeto ya fue acusado o juzgado (Haro, 2012, p. 57). Lo que propone esta teoría, a diferencia de la teoría *ex post*, es que cada conducta, entendida en estricto sentido, debe ser perseguida por separado, es decir, si en un hecho la conducta desplegada por el sujeto activo actualiza más de una hipótesis delictiva -concurso real de delitos- y el sujeto activo fue procesado solo por una de ellas, no se viola el principio *non bis in idem*, si el Estado demuestra que la segunda hipótesis delictiva no fue objeto del primer proceso. Por ello, para esta teoría, *misma conducta* ha de ser entendida en sentido estricto y no como hecho delictivo. En su obra, Haro (2012) postula la teoría del *episodio criminal*, en la cual plantea una definición amplia del término jurídico *mismo delito*, tal como sucede en la jurisprudencia norteamericana; es decir, para efectos del principio *non bis in idem*, todos los delitos que pudieran actualizarse en un mismo hecho con independencia de su continuidad temporal o espacial deben ser atendidos por el Estado en una misma denuncia y su consecuente

proceso judicial, con lo que se evita una fragmentación de acusaciones y procedimientos (p. 59-60). Sobre este diseño teórico y para no violentar el *principio non bis in ídem*, el Estado se encontraría en la obligación de que todos los delitos cometidos en un mismo hecho o episodio criminal deben ser denunciados en un mismo momento, así -de acuerdo con el ejemplo del autor-, si en un mismo episodio criminal se comete violación, secuestro y homicidio, el Estado deberá iniciar en un mismo momento la denuncia por los tres ilícitos y no de forma autónoma. Esta teoría implica varios problemas que la interpretación norteamericana ha intentado resolver con lo que ha denominado *Balance de intereses* con el que se permitirá una acusación o juicio sucesivo o posterior aun tratándose de los mismos hechos, cuando se trate de un delito no consumado, por el descubrimiento de nueva evidencia, por decisión del acusado, cuando se trate de delitos menores, delitos complejos o desacato a la autoridad judicial⁸.

Finalmente, resulta de importancia la “teoría de la triple identidad”, siendo esta la que siguen la mayoría de las legislaciones penales, pues sostiene que para determinar si nos encontramos en presencia del *non bis in ídem* se debe analizar que el sujeto activo de la conducta sea el mismo, que nos encontramos en presencia del mismo hecho, es decir la conducta desplegada por el sujeto activo y que esa conducta viola o trasgrede el mismo fundamento legal o bien jurídico tutelado. Al respecto, Clariá Olmedo (1998), quien sigue esta teoría, indica que para la tipificación de la triple identidad es necesario echar mano de las identidades clásicas de la elaboración de la cosa juzgada: persona, objeto y causa de persecución, las que deben de existir para la identidad total (p. 74). Así, indica que con relación al elemento subjetivo (*eadem personam*), el principio *non bis in ídem* sólo protege a la persona que se encuentra o se encontraba sujeta a un proceso penal; por lo tanto, no salvaguarda a aquellas personas a las que siendo copartícipes no se les ha iniciado proceso alguno. En cuanto al elemento objetivo (*eadem re*), Clariá Olmedo (1998) expone que:

Se atrapa al hecho en su materialidad sin atender a su significación jurídica; capta el acontecimiento y no el delito; la conducta básica imputada sin atender a las circunstancias refiere que es intrascendente el distinto encuadramiento penal; hurto o robo, lesiones graves o leves, homicidio simple o infanticidio. Tampoco interesa el grado de participación o delictuosidad o de desarrollo punible: autor o cómplice; tentativa o consumación (p. 74).

En consecuencia, por *elemento objetivo* debemos entender al hecho en sí mismo, con independencia de la denominación legal que se le dé en la norma, con ello, como lo señala Clariá, se atenderá a esta circunstancia, impidiendo que haya una persecución múltiple por la tipificación diversa del hecho. El *quid* respecto a esta teoría es el mismo fundamento legal o bien jurídico tutelado, puesto que dependerá de qué entendemos por *mismo fundamento* para calificar la vulneración al principio *non bis in ídem*. Así, para algunos autores, *mismo fundamento* es el resultado de aplicar para el inicio de un proceso o aplicación de una pena el mismo precepto legal, esto es, el mismo artículo de determinada legislación. Algunos otros consideran que *mismo fundamento* se refiere al bien jurídico tutelado, lo que significa que, con independencia

⁸ Para mayor referencia al tema de balance de intereses, léase: “El non bis in ídem en México”, de Alfredo Haro Goñi.

de la numeración del artículo, de su denominación o tipificación, a lo que se atiende es a que el hecho punible trasgreda el mismo bien jurídico tutelado para impedir su persecución y su sanción múltiple. Atendiendo a esta última aserción, Haro (2012) no comparte esta clasificación, debido a que, a su decir, cuando se alude a un bien jurídico tutelado se entra al campo de la subjetividad, puesto que habrá tantos bienes jurídicos como autores que escriban al respecto. Por ejemplo, con relación al fraude procesal, indica que Cárdenas Rioseco reconoce como *bien jurídico tutelado* el patrimonio y la administración y procuración de justicia, en tanto que, para Hernández Romo Valencia es la correcta administración de justicia, para Zamora Pierce, el patrimonio y la Correcta procuración y administración de justicia y que Requena considera más de quince bienes jurídicos (p. 50).

En contra de esta posición, Sotomayor Acosta & Toro Taborda (2017), siguiendo a Mercedes Pérez Manzano, sostienen que por *mismo fundamento* no debe entenderse *mismo bien jurídico*, sino la identidad de disvalor (p. 129), es decir, que con independencia del *nomen iuris* que le atribuya el legislador al tipo penal, el disvalor otorgado por la norma al injusto deba ser el mismo, para hablar de mismo fundamento. Por lo que al tema de análisis interesa, la teoría de la triple identidad es la que más se adapta para los fines pretendidos en el presente análisis, además, “mismo fundamento” debe entenderse como mismo disvalor, a efecto de proteger la garantía contenida en el artículo 23 constitucional.

DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR -ELECTORAL-

El derecho administrativo sancionador es una rama del derecho de muy reciente aparición en el mundo jurídico, su mayor desarrollo se encuentra en Europa, para el caso específico de Iberoamérica, en España, debido a que la Constitución de aquel Estado desde su promulgación y hasta hoy día establece en los artículos 25 y 105 la facultad sancionadora de la que goza el Estado Español en materia administrativa, por lo que se constitucionalizó dicha facultad. A diferencia de lo que pasa con el caso español, en el texto original de la constitución mexicana no se previó ninguna disposición normativa en la que se estableciera la posibilidad del Estado de sancionar a los ciudadanos desde el ámbito administrativo. Góngora Pimentel (2008) refiere que, en el caso de nuestra nación, es con las reformas constitucionales de 1994 y 1996, en las que se establece el esquema procesal constitucional que empieza el reconocimiento del Derecho Administrativo Sancionador en la jurisprudencia⁹ de la SCJN. (p. 256), donde se señalan los principios de exacta aplicación de la ley, de tipicidad, aplicación de principios y garantías del derecho penal.

⁹ “Responsabilidades de los servidores públicos. Las sanciones administrativas previstas en la ley federal relativa también se rigen por el principio constitucional de exacta aplicación de la ley que impera en las de carácter penal, aun cuando sean de diversa naturaleza” (Tesis 2a. CLXXXIII/2001 de 29 de junio de 2001); “Tipicidad. El principio relativo, normalmente referido a la materia penal, es aplicable a las infracciones y sanciones administrativas” (Jurisprudencia P./J.100/2006 de 15 de agosto de 2006) y “Las infracciones fiscales se rigen por los principios del derecho administrativo sancionador y por las garantías del derecho penal, en lo que resulten aplicables” (Tesis 1ª XXVII/2007 de febrero de 2007).

Por lo que respecta a la materia electoral, el régimen sancionador electoral tiene su origen en la Reforma Electoral publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 22 de noviembre de 1996, con la que se dio origen al hoy denominado Procedimiento Sancionador Ordinario, y es hasta diez años después que con la resolución del expediente SUP-RAP-17/2006, por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (SSTEPJF), que surge el Procedimiento Especial Sancionador (PES), mismo que fue acogido por la reforma constitucional de noviembre de 2007, y la legal del 14 de enero de 2008, motivo por el cual se expidió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) en el que se reguló formalmente el PES en la legislación federal (Ramírez, 2018, p. 29). No obstante, al igual que en otras ramas, el régimen sancionador electoral no tenía un marco teórico en el que sustentara su aplicación, por ello, la SSTEPJF, a través de las interpretaciones constitucionales y legales aplicadas a los casos que resolvía, implementó una doctrina de carácter jurisprudencial; así, los primeros criterios relevantes se remontan al año 2001, cuyos títulos hasta la fecha indican:

1. “Analogía y mayoría de razón. Alcances en el procedimiento administrativo sancionador electoral” (Tesis XLV/2001 de 14 de noviembre de 2001).
2. “Presunción de inocencia. Principio vigente en el procedimiento administrativo sancionador electoral” (Tesis LIX/2001 de 14 de noviembre de 2001).

En 2002, la misma SSTEPJF aprobó el criterio intitulado: “Derecho administrativo sancionador electoral. Le son aplicables los principios del *ius puniendi* desarrollados por el derecho penal” (Tesis XLV/2002 de 27 de mayo de 2002). En él, la SSTEPJF acepta que los principios que han sido desarrollados por la doctrina y la jurisprudencia de la materia penal resultan aplicables al derecho administrativo sancionador, en virtud de que esta rama del derecho también es una manifestación del *ius puniendi* estatal. Por lo tanto, esa Sala siguió la teoría que indica que el Estado ha establecido dos regímenes distintos, en los que se pretende englobar la mayoría de las conductas ilícitas: el derecho penal y el derecho administrativo sancionador, de manera que indicó (tesis S3EL 045/2002):

La división del derecho punitivo del Estado en una potestad sancionadora jurisdiccional y otra administrativa, tienen su razón de ser en la naturaleza de los ilícitos que se pretenden sancionar y reprimir, pues el derecho penal tutela aquellos bienes jurídicos que el legislador ha considerado como de mayor trascendencia e importancia por constituir una agresión directa contra los valores de mayor envergadura del individuo y del Estado que son fundamentales para su existencia; en tanto que con la tipificación y sanción de las infracciones administrativas se propende generalmente a la tutela de intereses generados en el ámbito social, y tienen por finalidad hacer posible que la autoridad administrativa lleve a cabo su función, aunque coinciden, fundamentalmente, en que ambos tienen por finalidad alcanzar y preservar el bien común y la paz social.

Sin embargo, fue hasta el año 2005 que la misma SSTEPJF señaló expresamente cuáles son los principios que, en ejercicio de la potestad sancionadora del Estado,

resultan aplicables al procedimiento administrativo sancionador a través de la jurisprudencia intitulada “Régimen administrativo sancionador electoral. Principios jurídicos aplicables” (Jurisprudencia 7/2005, de 1 de marzo de 2005), en donde se indican los siguientes principios: a) Un principio de reserva legal (lo no prohibido está permitido), así como el carácter limitado y exclusivo de sus disposiciones, esto es, sólo las normas jurídicas legislativas determinan la causa de incumplimiento o falta; b) El supuesto normativo y la sanción deben estar determinados legislativamente en forma previa a la comisión del hecho; c) La norma jurídica que prevea una falta o sanción debe estar expresada en una forma escrita (abstracta, general e impersonal), a efecto de que los destinatarios (tanto ciudadanos, como partidos políticos, agrupaciones políticas y autoridades administrativas y jurisdiccionales, en materia electoral) conozcan cuáles son las conductas ordenadas o prohibidas, así como las consecuencias jurídicas que provoca su inobservancia, lo que da vigencia a los principios constitucionales de certeza y objetividad (en este caso, como en lo expuesto en el inciso anterior, se está en presencia de la llamada *garantía de tipicidad*); y d) Las normas requieren una interpretación y aplicación estricta (*odiosa sunt restringenda*), porque debe ser el mínimo el ejercicio de ese poder correctivo estatal, siempre acotado y muy limitado, por cuanto que los requisitos para su puesta en marcha deben ser estrechos o restrictivos. De éstos se desprende implícitamente la prohibición contenida en el artículo 23 Constitucional, es decir, el impedimento de que persona alguna pueda ser juzgada dos veces por el mismo hecho; de tal manera que es aquí donde cobra relevancia lo aseverado en la primera parte del análisis, relacionada con la traducción de dicho precepto constitucional, debido a que, si el artículo 23 se interpretara de forma expresa, sería imposible que este se aplicara en el régimen administrativo sancionador, incluido el electoral, puesto que este no analiza delitos, sino una conducta que tiene la categoría de infracción.

Así, la primera vez que la SSTEPJF analizó implícitamente el principio *non bis in idem*¹⁰ fue en el expediente SUP-RAP-013/2001¹¹ en el que revocó una sanción impuesta por el entonces Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE) al Partido de la Revolución Democrática, debido a que este instituto político ya había sido sancionado en un procedimiento previo por las mismas causas. No fue sino hasta la expedición del COFIPE, publicado el 1 de enero de 2008 (el cual abrogó a la legislación de mismo nombre publicada en 1996) que se estableció como una causa de improcedencia que los actos, hechos u omisiones, imputados a la misma persona ya hubieren sido analizados y la sentencia hubiera adquirido la categoría de cosa juzga. Dicha hipótesis de improcedencia se retomó en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE) publicada el 23 de mayo de 2014. De ahí que, al reconocer que la doble incriminación está prohibida en el régimen sancionador electoral, ninguna persona sometida a este puede ser sancionada (vertiente sustantiva) o procesada (vertiente adjetiva) por las autoridades encargadas de investigar y resolver dichos

¹⁰ Se destaca que fue “implícitamente” porque nunca lo refirió explícitamente, ni mucho menos refirió al artículo 23 Constitucional.

¹¹ Previo a la emisión de esta sentencia, dos años antes, ya se había sometido a consideración de la Sala Superior como motivo de agravio la violación al principio *non bis in idem*, en los expedientes: SUP-RAP-012-1999, SUP-RAP-013-1999 y SUP-RAP-014-1999; no obstante, en ninguno de ellos se hizo algún pronunciamiento de fondo, sobre la aplicación o no del principio en la materia electoral.

procedimientos, debido a que la garantía contenida en el artículo 23 constitucional lo protege.

Por ello, cuando la conducta u omisión de una persona es considerada como una infracción electoral y esta ha sido analizada por la autoridad encargada de resolver dichos procedimientos, absolviendo o sancionando al sujeto procesado, y la sentencia ha adquirido la firmeza necesaria para catalogarla como cosa juzgada, dicho acto u omisión —en su carácter de infracción— no podría generar un nuevo proceso o sentencia en la que se analizara de nueva cuenta, pues ello atentaría en contra del principio en análisis, lo que debería ocasionar que el Tribunal revisor impidiera el inicio de ese nuevo proceso o revocara la resolución correspondiente. De tal manera que debe resultar claro que una conducta u omisión que sea considerada infracción electoral no podrá sancionarse o procesarse dos veces dentro del régimen sancionador electoral, de la misma forma que opera en materia penal cuando dicha conducta u omisión es considerada como un delito.

EL PRINCIPIO Y SU APLICACIÓN EN TRES DISTINTAS MATERIAS DEL DERECHO: PENAL, ADMINISTRATIVO SANCIONADOR -ELECTORAL- Y NULIDAD DE ELECCIONES

En materia de nulidades electorales, con antelación a la reforma constitucional en materia político-electoral del año 2014, la legislación electoral federal (específicamente en los artículos 76, 77 y 77 Bis de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral [LGSMIME]), solo establecía un catálogo restringido de hipótesis de nulidad de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Diputados y Senadores, a saber: a) Inelegibilidad del candidato; b) Que no se hubiere instalado el 20% de las casillas en el territorio correspondiente en el caso de diputados y senadores y del 25% en el caso de presidente de la república; y c) La nulidad del 20% de las casillas instaladas en el caso de diputados y senadores y 25% en el caso de presidente de la república. No obstante, ha sido recurrente en las determinaciones de las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que para que una elección se considere válida debe reunir las características exigibles por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre otras: 1. Que las elecciones sean libres, auténticas y periódicas; 2. Que el sufragio sea universal, libre, secreto y directo; 3. Que en el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales prevalezca el principio de equidad; 4. La organización de las elecciones a través de un organismo público y autónomo; 5. Que la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y máxima publicidad sean los principios rectores del proceso electoral; 6. El establecimiento de condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social; 7. El control de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales; y 8. Respeto al principio laico del Estado. El incumplimiento de estas exigencias de carácter Constitucional dará lugar a lo que se ha denominado como *nulidad de elección por violación a principios*

*constitucionales*¹², tal como lo ha establecido la SSTEPJF en su línea jurisprudencial. Aunado a esto, con la reforma constitucional de 2014, el artículo 41, base VI, dispuso de forma expresa lo siguiente:

La ley establecerá el sistema de nulidades de las elecciones federales o locales por violaciones graves, dolosas y determinantes en los siguientes casos:

- a) Se exceda el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado;
- b) Se compre o adquiera cobertura informativa o tiempos en radio y televisión fuera de los supuestos previstos en la ley;
- c) Se reciban o utilicen recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas.

Lo anterior resulta relevante porque, por primera vez desde 1996 en que se publicó el antecedente legislativo más remoto de la actual LGSMIME, se establecieron una serie de conductas que pueden provocar la nulidad de la elección; es decir, desde la propia Constitución se establecen causas -las que refieren los artículos 76, 77 y 77 Bis de la ley en cita- que dan lugar a la nulidad de una elección ya sea federal o local. Para fines del presente tema, se destaca la prevista en el inciso c) del artículo 41, base VI, de la CPEUM, que a la letra dispone: “Se reciban o utilicen recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas”; ello, porque la conducta contenida en esta hipótesis de nulidad de elección también se encuentra tipificada como delito en los artículos 11, 14 y 15 de la Ley General de Delitos Electorales (LGDE), en los siguientes términos:

Artículo 11. Se impondrán de doscientos a cuatrocientos días multa y prisión de dos a nueve años, al servidor público que:

...

III. Destine, utilice o permita la utilización, de manera ilegal de fondos, bienes o servicios que tenga a su disposición, en virtud de su cargo, al apoyo o al perjuicio de un precandidato, partido político, coalición, agrupación política o candidato, sin perjuicio de las penas que puedan corresponder por el delito de peculado;

Artículo 14. Se impondrá prisión de dos a nueve años al precandidato, candidato, funcionario partidista o a los organizadores de actos de campaña que aproveche fondos, bienes o servicios en los términos de la fracción III del artículo 11 de esta Ley.

Artículo 15. Se impondrá de mil a cinco mil días multa y de cinco a quince años de prisión al que por sí o por interpósita persona realice, destine, utilice o reciba aportaciones de dinero o en especie a favor de algún precandidato, candidato, partido político, coalición o agrupación política cuando exista una prohibición legal para ello, o cuando los fondos o bienes tengan un origen ilícito.

¹² El criterio jurisdiccional que contiene la causal de violación a principios constitucionales tuvo su origen en la sentencia SUP-JRC-604/2007, por la cual se calificó la elección del miembros del ayuntamiento de Yurécuaro, en el Estado de Michoacán, México, refrendándose en la sentencia SUP-JRC-165/2008, que anuló la elección de miembros del ayuntamiento de Acapulco, Guerrero, México.

cito, o en montos que rebasen los permitidos por la ley. La pena prevista en el párrafo anterior se aumentará hasta en una mitad más cuando la conducta se realice en apoyo de una precampaña o campaña electoral.

De la misma forma, la hipótesis de nulidad de elección es considerada una infracción electoral por la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que refieren:

Artículo 445.

1. Constituyen infracciones de los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular a la presente Ley:

...

b) En el caso de los aspirantes o precandidatos, solicitar o recibir recursos, en dinero o en especie, de personas no autorizadas por esta Ley;

Este último precepto legal debe leerse en correspondencia con los artículos 134 de la CPEUM y 54 de la Ley General de Partidos Políticos (LGPP), en los que se prohíbe que los servidores públicos influyan en la contienda electoral; por tanto, es evidente la existencia de una prohibición recíproca, por una parte, la del servidor público de influir en la contienda electoral y, por otra parte, la del candidato de recibirla.

Como se ha señalado en párrafos previos, parecería un concurso aparente de normas, puesto que la misma conducta no solo es regulada por el derecho penal como un delito, sino también por el procedimiento administrativo sancionador electoral al considerarla una infracción y causa de nulidad de una elección. No obstante, tal concurso aparente de normas no ocurre en nuestro sistema jurídico, debido a que son tres áreas distintas del derecho y, por ende, las soluciones que hemos referido en párrafos previos —principio de especialidad, principio de consunción o absorción y principio de subsidiaridad— no son soluciones entre las ramas del derecho que se han señalado. Lo anterior, porque entre las normas ninguna es especial sobre la otra, mucho menos una puede ser absorbida por las otras dos, consecuentemente, tampoco son subsidiarias. Abona a esta conclusión lo señalado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito en la tesis de título: “Concurso aparente de normas. Es inexistente cuando la misma conducta se sanciona simultáneamente en una ley como falta administrativa y en otra como delito, porque ambas, al ser de distinta naturaleza, pueden coexistir”¹³ (Tesis III.2o.P.139 P de marzo de 2005), en la que se consideró, para lo que al tema interesa, que al tratarse de dos ordenamientos legales —uno penal y otro administrativo— que contemplan penas y sanciones de distinta naturaleza, que si bien regulan una situación igual, lo hacen desde perspectivas distintas. Por lo que ambas sanciones pueden coexistir, surgiendo legalmente la posibilidad de que se impongan las sanciones de las dos especies; caso contrario sería si ambas legislaciones sancionaran la conducta como delito, porque entonces debería quedar excluida la norma menos específica.

¹³ Es de suma trascendencia destacar que de acuerdo con la búsqueda que se realizó en el Semanario Judicial de la Federación no existen criterios que analicen esta circunstancia, siendo la tesis en comentario, la única que fue localizada.

El criterio más reciente que se localiza en el Semanario Judicial de la Federación fue el emitido el pasado 08 de junio de 2018, fecha en la que se publicó la tesis aprobada por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, denominada: “Sanciones penales y administrativas en el derecho disciplinario. Para imponer ambas es necesario que no exista identidad de sujeto, hecho y fundamento, conjuntamente, atento al principio non bis in idem” (Tesis I.4o.A.114 A (10a.) de 8 de junio de 2018). Con esta tesis, se reafirma el criterio asumido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito, citado en párrafos previos, al indicar que:

...el derecho penal tiene como objetivo principal el promover el respeto a determinados bienes jurídicos tutelados mediante las normas como por ejemplo la vida, la propiedad, etcétera; de ahí que sancione las conductas dirigidas a lesionarlos o ponerlos en peligro. En cambio, el derecho disciplinario busca la adecuada y eficiente función pública, como garantía constitucional en favor de los gobernados, al imponer a una comunidad específica como lo son servidores y funcionarios públicos, una forma de conducta correcta, honesta, adecuada y pertinente a su encargo; de lo cual deriva que, al faltar a un deber o al cumplimiento de dicha conducta correcta, debe aplicarse la sanción disciplinaria.

De estas interpretaciones que los Tribunales de Circuito del Poder Judicial de la Federación han realizado en la décima época, con relación a la sanciones administrativas y penales y su posible impacto en el principio *non bis in idem*, es de concluirse que la jurisdicción mexicana ha posibilitado la sanción en ambos regímenes jurídicos sin que se viole el principio en estudio, debido a que, en síntesis, los han considerado procedimientos autónomos, que no se excluyen unos de otros. Resulta, entonces, que en materia electoral los delitos electorales y los procedimientos administrativos sancionadores electorales también resultan procedimientos autónomos, por lo que bien se podría imponer una sanción administrativa y otra penal, sin que se lesione el principio contenido en el artículo 23 constitucional.

Desde aquí, debe dejarse ver la posible solución al problema planteado en el apartado anterior, al menos desde la línea jurisprudencial del Poder Judicial de la Federación en México, puesto que como se ha evidenciado con los criterios reseñados, los procesos y procedimientos seguidos en la vía penal y en la sancionadora, respectivamente, son considerados autónomos; por ello, cuando se inician procesos paralelos o se sancionan los mismos hechos cometidos por las mismas personas. Desde esta visión interpretativa, no podría generarse una afectación al derecho humano regulado en el principio *non bis in idem*. Si bien en un primer momento resulta pertinente esta interpretación judicial, parece que no solo podemos ajustarnos a la autonomía de las áreas del derecho en las que está regulada la conducta u omisión catalogada como ilícito, ello porque las sanciones previstas en una y otra área del derecho tienen una finalidad específica, por ejemplo, en el derecho penal, bajo el sistema penal acusatorio y oral vigente en México, y en términos del artículo 20, apartado A, fracción I, de la CPEUM; los principales fines son: el esclarecimiento de los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que los daños causados por el delito se reparen. Lo anterior significa que el sistema penal está construido con la finalidad de

que el ilícito no quede impune, es decir, que se castigue la conducta tipificada como delito, de tal manera que el sistema penal protege bienes jurídicos esenciales para el Estado como lo son la vida, el patrimonio de la personas, la salud de la sociedad, la administración de justicia entre otros, en tanto que el régimen administrativo sancionador tiene como finalidad que las personas, principalmente servidores públicos y los particulares en su relación con la administración, cumplan con las obligaciones legales impuestas en su interactuar cotidiano.

Si bien el régimen administrativo sancionador electoral tiene como fin perseguir que se cumpla el principio de legalidad, su objetivo en un primer momento es que el proceso electoral siempre esté supeditado a que la contienda electoral se encuentre regida por el principio de igualdad entre todos los contendientes, de tal manera que tendrá como mayor sanción para los candidatos, la pérdida de su registro como tal y para los partidos políticos la pérdida de su registro como entidad de interés público. Estos fines y sanciones son distintos a las que persiguen el derecho penal y el régimen administrativo en general. Pero entonces, cuando esta misma conducta es situada como una causal de nulidad de una elección por la ley –o la constitución como en el caso Mexicano–, definitivamente se trata de un nivel distinto de sanción, y dicha sanción no corresponde con el sujeto que cometió el ilícito, puesto que en todo caso la causal de nulidad traerá como consecuencia que un acto jurídico emanado por un órgano administrativo electoral no tenga la validez y alcance para justificar que la elección de que se trate es válida. Sobre este contexto y sobre la interpretación de los Tribunales Colegiados de Circuito del Poder Judicial de la Federación, al permitirse la doble imposición de sanciones: uno sobre el procedimiento administrativo sancionador y otro en el derecho penal, se puede concluir que la declaración de nulidad de una elección por las hipótesis previstas en el artículo 41, base VI, constitucional, no viola el principio *non bis in idem*, pues se trata de órdenes distintos de aplicación con fines igualmente distintos. En materia electoral, la Sala Toluca del TEPJF ha emitido un criterio similar al resolver el expediente ST-JDC-201/2020 y sus acumulados, en los que al resolver una infracción en materia electoral relacionada con violencia política en razón de género afirmó que el régimen sancionador electoral y el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano son procedimientos que tienen finalidades y efectos diferenciados.

ANÁLISIS COMPARADO: ESPAÑA EN EL CONTEXTO DE LA UNIÓN EUROPEA

Como se explicó en el apartado anterior, en México la interpretación y jurisprudencia de los Tribunales del Poder Judicial de la Federación han sostenido la permisividad de sancionar en el ámbito administrativo y penal un mismo hecho ilícito, sobre la base de que son procedimientos autónomos que tienen una finalidad también distinta. Sin embargo, una conclusión así de definitiva para el principio en análisis no es compartida por la legislación y jurisprudencia de otras naciones como es el caso de España, en cuya legislación, en primer lugar, el principio *non bis in idem* no está reconocido expresamente en su Constitución; no obstante, no puede concluirse que éste no opere

en favor de los gobernados, puesto que sí se encuentra previsto en el Decreto-Ley de 25 de enero de 1977, en cuyo artículo segundo se dispone:

No se impondrán conjuntamente sanciones gubernativas y sanciones penales por unos mismos hechos. Cuando los actos contrarios al orden público puedan revestir caracteres de delito, las Autoridades gubernativas enviarán a la judicial competente los antecedentes necesarios y las actuaciones practicadas para que ésta proceda a su enjuiciamiento.

Con base en esta disposición legal, el Tribunal Constitucional de España, a decir de Alejandro Nieto (2008), se arrogó la facultad de constituyente positivo puesto que atribuyó al artículo 25 constitucional la prohibición *non bis in ídem*, aun cuando no lo prevé expresamente (p. 482). Con ello el máximo Tribunal Español a través de una interpretación judicial ha determinado que dicho principio tiene rango constitucional y, por lo tanto, opera en favor de todas las personas.

Ahora bien, lo interesante del caso español corresponde al hecho de que la disposición legal invocada establece que, ante un mismo hecho que se tipifique como delito y como infracción administrativa, la primacía para sancionar corresponderá a la jurisdicción penal, siendo la administrativa la que deba de suspender su proceso y remitir todas las constancias a la autoridad penal, a efecto de que sea esta la que sancione la conducta. Por lo que, jurisprudencialmente se ha formulado la regla general relativa a que la administración no puede actuar mientras no lo hayan hecho los tribunales penales, esto es, la imposibilidad de que los órganos de la administración lleven acabo actuaciones o procedimientos sancionadores en aquellos casos en que los mismos hechos puedan ser constitutivos de delito o faltas según el Código Penal o las leyes penales especiales, mientras la autoridad judicial no se haya pronunciado sobre ellos (Nieto A., 2008, p. 488), de ahí que existe una prevalencia de la jurisdicción penal sobre la administrativa. En esta tesitura, una vez que la jurisdicción penal resuelve una sentencia de condena, la administración queda sujeta a dicha determinación, por lo tanto, el principio *non bis in ídem* opera en favor de las personas, con el fin de que la administración no pueda iniciar ni resolver el asunto en sede administrativa. No obstante, si la sentencia penal es absolutoria, se permite a la administración iniciar el procedimiento, a efecto de determinar la responsabilidad respectiva. Entendido el principio *non bis in ídem* como lo hace la jurisdicción española, es decir, la prevalencia de la sentencia penal sobre la administrativa, se vulnera el principio en estudio en su vertiente procesal cuando la sentencia en sede jurisdiccional resulta absolutoria, puesto que si una de las garantías del principio consiste en no sancionar (vertiente material o sustantiva) o iniciar algún proceso (vertiente procesal o adjetiva) por un mismo hecho, resulta que cuando el juez penal español absuelve a la persona sujeta a proceso, el principio *non bis in ídem* debe protegerlo en ambas vertientes para que la autoridad administrativa esté impedida para iniciar el proceso y, en su caso, sancionarlo.

Asimismo, en la práctica la fórmula prevista en el artículo segundo del Decreto-Ley del 25 de enero de 1977 no se cumple a cabalidad, en virtud de que la autoridad administrativa española no siempre remite las constancias a la autoridad jurisdiccional

penal, lo que ha ocasionado conflictos sobre la prevalencia de la resolución emitida y, con ello, se han originado diversos criterios -por llamarlo de alguna forma- poco consistentes por parte de la jurisdicción de aquella nación,¹⁴ por lo que al caso interesa, con lo hasta aquí señalado queda claro el panorama general de cómo es que la jurisdicción española ha resuelto el problema de las sanciones en sede penal y administrativa. En este contexto resulta de especial relevancia el hecho de que España se encuentra dentro de un territorio al que se le ha denominado comunitario, es decir la Unión Europea, cuyo régimen jurídico está regulado por normas de carácter “supranacional”, a las que los Estados miembros se han obligado a respetar y garantizar en cada uno de sus territorios. Así, la prohibición del *bis in idem* ha sido retomada en convenios internacionales, entre ellos, los siguientes:

- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que en su artículo 14, numeral 7, dispone que: “Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un delito por el cual haya sido ya condenado o absuelto por una sentencia firme de acuerdo con la ley y el procedimiento penal de cada país.”
- En el Protocolo número 7 al Convenio Para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, que en su artículo 4 contiene la previsión del principio *non bis in idem*, que establece:
 1. Nadie podrá ser inculcado o sancionado penalmente por un órgano jurisdiccional del mismo Estado, por una infracción de la que ya hubiere sido anteriormente absuelto o condenado en virtud de sentencia definitiva conforme a la ley y al procedimiento penal de ese Estado.
 2. Lo dispuesto en el párrafo anterior no impedirá la reapertura del proceso, conforme a la ley y al procedimiento penal del Estado interesado, si hechos nuevos o nuevas revelaciones o un vicio esencial en el proceso anterior pudieran afectar a la sentencia dictada.
 3. No se autorizará derogación alguna del presente artículo invocando el artículo 15 del Convenio.

Para la autora Sanz Hermida (2008), en el ámbito de la Unión Europea esta prohibición también se recoge y sanciona con carácter transnacional fundamentalmente en el Convenio de Bruselas de 25 de mayo de 1987, así como en el Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen (CAAS), en la Carta Europea de Derechos Fundamentales y en el Convenio relativo a la protección de los intereses financieros de la UE, del 26 de julio de 1995, y su Protocolo de 27 de septiembre de 1996 (p. 128). De manera que la aplicación del principio *non bis in idem -ne bis in idem-* en la Unión Europea depende en gran medida de los convenios internacionales y de los acuerdos basados en previsiones de este principio, esto es, solo mediante un acuerdo de cooperación internacional puede o debe aplicarse entre los estados contratantes con base en una solicitud concreta, lo que conlleva que tales normas tengan sustancialmente un carácter convencional, que implica una aplicación *inter-partes*. En opinión de Sanz Hermida (2008), el contenido normativo del Convenio de Bruselas ha quedado integrado

¹⁴ Para mayor referencia a los criterios del Tribunal Constitucional de España, léase a Alejandro Nieto, “Derecho Administrativo Sancionador”, p. 491 y siguientes.

en los artículos 54 a 58 del CAAS, de modo que a través de esta vía encuentra una mayor relevancia práctica. La regulación establecida en el CAAS, como toda norma de origen convencional, en principio estaba limitada a los Estados que formaban parte integrante del mismo; sin embargo, estos preceptos a su vez fueron incorporados al Título VI del Tratado de la Unión Europea (TUE) (Tercer Pilar). De este modo, la regulación contenida en el CAAS ha quedado extendida a los Estados miembros de la Unión Europea, de ahí que haya sido calificado “como el primer convenio multilateral que establece un principio internacional *non bis in ídem* como un derecho individual erga omnes” (p. 129). De igual forma, la citada autora afirma que a raíz de la norma establecida en los artículos 54 a 58 del CAAS, específicamente del texto normativo del artículo 54:

...una persona que haya sido juzgada en sentencia firme por una parte contratante no podrá ser perseguida por los mismos hechos por otra parte contratante, siempre que, en caso de condena, se haya ejecutado la sanción, se esté ejecutando o no pueda ejecutarse ya según la legislación de la parte contratante donde haya tenido lugar la condena.

De esto se desprende que para la aplicación de este principio se exige una doble identidad subjetiva (misma persona) y objetiva (mismos hechos), que en términos similares es la que ha quedado analizada en el cuerpo del presente análisis. A estos presupuestos, Sanz añade uno previo, referido al tipo y naturaleza de la resolución necesaria y a los requisitos que debe observar dicha resolución (bis), así debe considerarse que el imputado ha sido juzgado en sentencia firme –absolutoria o condenatoria- y cumplidas las obligaciones impuestas por esta, además de que debe ser emitida por una autoridad competente. Este último presupuesto no aplica para el caso de que la decisión sea archivar el asunto, pues tal determinación no puede equipararse con una sentencia firme.

De lo expuesto, se obtiene que la aplicación del principio en estudio en la Unión Europea requiere del reconocimiento de las sentencias judiciales entre los Estados miembros, lo que en gran parte depende de los sistemas normativos internos e implica la *confianza mutua* de estos mismos.¹⁵ De modo que, en la práctica, el conflicto de la jurisdicción y los problemas con el principio *non bis in ídem* trata de evitarse mediante prácticas de cooperación, después de lo cual las autoridades competentes puedan suspender o interrumpir sus procedimientos. En cambio, no hay ninguna obligación normativa, lo que significa que el doble enjuiciamiento no se excluye como

¹⁵ “Así pueden distinguirse diversos modelos o principios: el de la ‘dual sovereignty doctrine’, conforme al cual no impide una doble persecución y enjuiciamiento en dos Estados federados por los mismos hechos, contra un mismo sujeto; el principio de la toma en consideración, principio de compensación o de cómputo (taking into account/Anrechnungsprinzip), conforme al cual, cuando ha existido una condena previa penal en un Estado, la misma no impide una persecución penal y/o sancionatoria en otro Estado por los mismos hechos y contra el mismo sujeto, sino simplemente se toma en consideración la pena impuesta -y generalmente ejecutada- en la determinación, en su caso, de una nueva pena. Finalmente, el principio de agotamiento del procedimiento o principio de exclusión (Erledigungsprinzip): conforme a este modelo, no solo se prohíbe la doble sanción, sino también el doble enjuiciamiento contra un mismo sujeto por los mismos hechos” (Sanz Hermida, 2008, p. 134).

tal, pues como para aplicar este principio es fundamental la existencia de una sentencia firme, lo que de forma alguna podría impedir la doble persecución de tales hechos en dos Estados diversos, pues necesariamente el segundo Estado tendría que llevar algunas diligencias a efecto de valorar la identidad de los tres presupuestos antes señalados. Otro aspecto, que resulta también relevante, es que la aplicación de este principio en la Unión Europea se limita generalmente a su aplicación en ámbito penal, lo que significa un desafío para el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ante la concurrencia de un concurso de normas penales y administrativas sancionadoras.

REFLEXIONES FINALES

A lo largo de estas páginas, se ha tornado evidente que el principio *non bis in ídem* contenido en el artículo 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es una garantía para todas las personas sujetas a su protección, cuya finalidad última es que éstas no sean sancionadas o procesadas en más de una ocasión por los mismos hechos, garantía que en la práctica acarrea una serie de problemáticas en su aplicación, máxime cuando un mismo hecho es regulado por diversas áreas del derecho, como lo es la jurisdicción penal, administrativa sancionadora -electoral- y, en su caso, como causal de nulidad de elección. Así, los procedimientos administrativos y penales son autónomos con finalidades distintas dentro del sistema de impartición de justicia. Sin embargo, no se obvia que la posición mayoritaria de autores considera esto como una violación al mencionado principio, pues estiman que la potestad sancionadora del Estado prevista en el *ius puniendi* impide que pueda sancionarse a la persona en más de un procedimiento, siempre que éste sea de condena, absolutoria o de sobreseimiento.

Si bien es cierto que debe considerarse que los procedimientos administrativos y penales persiguen fines distintos, también lo es que, sólo cuando en ambos casos dicho disvalor sea el mismo, es que el principio *non bis in ídem* operara en favor del procesado. En este sentido, no es correcta la idea de los autores de que la garantía y protección del principio en estudio sea parcial, esto es, cuando el legislador en una norma de carácter especial permita expresamente la doble persecución e imposición de sanciones (administrativa y penal), puesto que tal postura acepta en los términos referidos por los tribunales mexicanos que una y otra rama son independientes con finalidades distintas y, por ende, autónomos. Por tal motivo, resulta imprecisa la interpretación realizada por el Tribunal Constitucional Español, quien se ha decantado formalmente por la prevalencia de la sentencia penal sobre los procedimientos administrativos, obviando la vertiente procesal o adjetiva del principio *non bis in ídem* cuando se trata de sentencias absolutorias penales, puesto que, a pesar de que ya se ha procesado y sentenciado en vía penal a una persona, permite un doble enjuiciamiento en vía administrativa. Con ello se admite tácitamente la autonomía de ambos procesos y se puede afirmar que la declaración de nulidad es la máxima sanción que se puede decretar, por contravenir las disposiciones.

De esta manera, la significación de *sanción* es aquella por la cual se priva de sus efectos propios a un acto jurídico, en virtud de una causa existente en el momento de su celebración. Así, se tiene que en el caso de la nulidad de elección el acto que ha sido declarado nulo, es un acto de autoridad; es decir, la declaración de validez de una elección, la cual es pronunciada o emitida por la autoridad administrativa electoral. Esto significa que aun cuando el hecho que ocasiona la nulidad de una elección -tratándose de la casual de nulidad prevista en el artículo 41 base sexta inciso c)- se genera a partir de un mismo hecho y es causada por un mismo sujeto, -conducta que a su vez se encuentra prevista como un tipo penal (delito) y como un tipo administrativo (infracción)-, lo que se está validando, o no, es la declaración referida. Por ello, debe entenderse que el Procedimiento Sancionador Electoral atribuye a las conductas tipificadas como infracciones un disvalor diverso a la rama penal, la finalidad del primero consiste en proteger -junto con el sistema de medios de impugnación en materia electoral- los principios de equidad en la contienda electoral entre todos los sujetos participantes de dicho proceso y con ello hacer eficaces los principios de esta función: legalidad, objetividad, imparcialidad, independencia, certeza y máxima publicidad.

Por su parte, con la tipicidad penal lo que se valora es el injusto, es decir, la acción valorada antijurídicamente, por lo que en el injusto se encuentra el disvalor de resultado y el disvalor de la acción, de manera que no debe concebirse como una simple relación entre la voluntad de la acción y el mandato de la norma, sino que es el daño social sufrido como consecuencia por el sujeto pasivo, la comunidad y el derecho. En consecuencia, a diferencia de lo que pasa con el procedimiento administrativo sancionador y el derecho penal electoral (criterios más recientes de los Tribunales Colegiados de Circuito del Poder Judicial de la Federación), es posible la imposición de sanciones en cada una de estas ramas por ser autónomas sin que con ello se viole el principio contenido en el artículo 23 de la constitución; en materia de nulidades electorales, ni siquiera podemos estar cerca de la violación a dicho principio, porque se considera que la sanción no opera para el sujeto infractor, sino para un acto de autoridad, como lo es la declaración de validez de la elección.

En conclusión, el principio *non bis in ídem* no protege a quien con su actuar ocasionó la nulidad de una elección, puesto que tal determinación, si bien es considerada como una sanción, no es impuesta a dicho sujeto, sino al acto de autoridad y a la sociedad en su conjunto, quien con sus impuestos pagará la elección extraordinaria. De tal manera que, por estas causas, los procedimientos sancionadores electorales deben seguir su cauce a efecto de prevenir, perseguir y sancionar aquellas conductas que pudieran originar una nulidad de elección, puesto que esta es la razón de ser de este tipo de procedimientos y, por ello, la declaratoria de nulidad no extingue la facultad investigadora de la autoridad administrativa electoral con la finalidad de que con posterioridad se determine la responsabilidad y, en su caso, la sanción al sujeto responsable.

REFERENCIAS

1. Burgoa, I. (1986). *Las Garantías Individuales*. México: Porrúa.
2. Cárdenas, R. (2005). *El Principio Non Bis in Idem nadie puede ser juzgado, castigado o perseguido dos veces por el mismo hecho*. México: Porrúa.
3. Clariá, J. A. (1998). *Derecho Procesal penal Tomo 1*. Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni Editores.
4. Código Federal de Procedimientos Penales (CFPP). Diario Oficial de la Federación, Distrito Federal, México, 30 de agosto de 1934.
5. Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP). Diario Oficial de la Federación. Ciudad de México. 5 de marzo 2014.
6. Cogan Neil H. (1997) *The Complete Bill of Rights: The Drafts, Debates, Sources, and Origins*, Second Edition, New York: Oxford University Press.
7. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Diario Oficial de la Federación. Distrito Federal, México, 5 de febrero de 1857.
8. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Diario Oficial de la Federación. Distrito Federal, México, 5 de febrero de 1917.
9. Decreto-Ley 6/1977. Boletín Oficial del Estado de España del 25 de enero de 1977.
10. Estados miembros del Consejo de Europa (22 de noviembre de 1984) Protocolo número 7 al Convenio Para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Recuperado de <https://www.derechoshumanos.net/Convenio-Europeo-de-Derechos-Humanos-CEDH/1984-Protocolo07-ConvenioProteccionDerechosHumanosLibertadesFundamentales.htm>
11. Góngora, G. D. (2008). “El reconocimiento del recho administrativo sancionador en la jurisprudencia constitucional mexicana”, en E. Ferrer, & A. Zaldivar (coords.) *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, pp. 255-274.
12. Haro, A. (2012). *El non bis in idem en México*. México: Tirant lo Blanch.
13. Ley General de Delitos Electorales (LGDE). Diario Oficial de la Federación de 23 de mayo de 2014.
14. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) Diario Oficial de la Federación de 23 de mayo de 2014.

15. Ley General de Partidos Políticos (LGPP). Diario Oficial de la Federación de 23 de mayo de 2014.
16. Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME). Diario Oficial de la Federación de 22 de noviembre de 1996.
17. Maier J. (1999). *Derecho Procesal Penal, Parte General*. Tomo I: Fundamentos. 2a edición Buenos Aires, Argentina. Editores del Puerto.
18. Nieto, A. (2008). *Derecho Administrativo Sancionador*. Madrid: España.
19. Plenos de Circuito. Jurisprudencia PC. XX. J/1 P (10a.) de 14 de febrero de 2014. México.
20. Ramírez, Castañeda A. y Consuelo Jaimes L. M. (2018). “El Regimen Sancionador Electoral y la nulidad de elecciones”, *Revista Quid Iuris*, 2da. Epoca, Vo. 2, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, pp. 24-53. Recuperado de <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/quid-iuris/article/view/37359/34267> Fecha de consulta 28 de noviembre del 2020.
21. Sanz Hermida, A. M. (2008). “Aplicación transnacional de la prohibición del *bis in idem* en la Unión Europea”, *Revista Penal*, Núm. 21, Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), pp. 126-138. Recuperado de <http://rabida.uhu.es/dspace/bitstream/handle/10272/12076/Aplicación.pdf?sequence=2> Fecha de consulta 22 de noviembre del 2020.
22. Sotomayor Acosta, J. O., & Toro Taborda, M. (2017). “Fundamento y alcances de la prohibición de doble inclinación del Art. 8 C. P.”, *Revista Nuevo Foro Penal*, Vol. 13, Núm. 89, Universidad EAFIT, Medellín, pp. 121-155. Recuperado de <https://publicaciones.eafit.edu.co/index.php/nuevo-foro-penal/article/view/4973> Fecha de consulta 22 de noviembre del 2020.
23. Suprema Corte de Justicia de la Nación (1ª Sala). Tesis 1a. XXVII/2007 (9ª) de febrero de 2007. México.
24. Suprema Corte de Justicia de la Nación (1ª Sala). Tesis 1ª. XXXII/2017 (10ª) de 17 de marzo de 2017. México.
25. Suprema Corte de Justicia de la Nación (1ª Sala). Tesis 1ª. XXXII/2017 (10ª) de marzo de 2017. México.
26. Suprema Corte de Justicia de la Nación (1ª Sala). Tesis con registro 813342 (5ª) de 30 de enero de 1940. México.
27. Suprema Corte de Justicia de la Nación (1ª Sala). Tesis con registro 812750 (6a) 1ª Sala de 7 de mayo de 1962. México.

28. Suprema Corte de Justicia de la Nación (2ª Sala). Tesis 1ª. CLXXXIII/2001 (9ª) de 29 de junio de 2001. México.
29. Suprema Corte de Justicia de la Nación (Pleno). Jurisprudencia P./J. 100/2006 (9ª) de 15 agosto de 2006. México.
30. Suprema Corte de Justicia de la Nación (Pleno). Jurisprudencia P./J. 84/97 (9ª) de 3 de noviembre de 1997. México.
31. Suprema Corte de Justicia de la Nación. (1ª Sala) Tesis 812750 (6ª) de 7 de mayo de 1962. México.
32. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (Pleno). Jurisprudencia 7/2005 (9ª) de 1 de marzo de 2005. México.
33. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (Pleno). Tesis XLV/2001 (9ª) de 14 de noviembre de 2001. México.
34. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (Pleno). Tesis LIX/2001 (9ª) de 14 de noviembre de 2001. México.
35. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (Pleno). Tesis XLV/2002 (9ª) de 27 de mayo de 2002. México.
36. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) (Sala Superior) [Internet] Sentencia SUP-RAP-013/2001 de 7 de mayo de 2002 [Consultada el 15 de mayo de 2020] Recuperado de <https://www.te.gob.mx/buscador/> México.
37. Tribunales Colegiados de Circuito. Tesis I.4o.A.114 A (10a.) de 8 junio de 2018. México.
38. Tribunales Colegiados de Circuito. Tesis I.1o.A.E.3 CS (10a.) de 29 abril de 2016. México.
39. Tribunales Colegiados de Circuito. Tesis III.2o.P.139 (9ª) de marzo de 2005. México.